

Informe final

Evaluación de Procesos del
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

(PAIMEF) 2009

Instituto Nacional de Salud Pública

Responsable
Leonor Rivera Rivera

Coordinadora
Claudia Mir Cervantes

Investigadores
Iván Carreño González
Graciela Rodríguez-Milhomens Bachino
Rodrigo Velasco González

Octubre, 2009

CONTENIDO

SIGLAS.....	5
1. Resumen ejecutivo	7
2. Introducción	17
3. Resultados.....	19
3.1 Descripción general de la operación del Programa	19
3.2 Identificación y etiquetado de procesos.....	24
3.3 Análisis de los procesos del PAIMEF	35
3.4 Medición de los atributos mínimos de los procesos.....	83
4. Conclusiones	89
5. Anexos.	103
5.1 Fortalezas, áreas de oportunidad, buenas prácticas y recomendaciones.....	103
5.2 Metodología	122
5.3 Respuesta a las preguntas de evaluación de procesos planteadas en los Términos de Referencia	136

C U A D R O S

Cuadro 1: Presupuesto 2006-2009	22
Cuadro 2 Etiquetado de procesos a nivel federal.....	25
Cuadro 3 Identificación de procesos a nivel estatal (empírico).....	32
Cuadro 4 Asignación presupuestal 2009, según la fórmula.....	43
Cuadro 5 Personas entrevistadas en Indesol.....	125
Cuadro 6 Fecha de entrega de proyectos en cada IMEF	129

F I G U R A S

Figura 1 Flujograma normativo de procesos del PAIMEF	31
Figura 2 Flujograma empírico de procesos del PAIMEF	36

SIGLAS

Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGEMPS	Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
IMEF	Instancias de Mujeres en Entidades Federativas
Indesol	Instituto Nacional de Desarrollo Social
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PAIMEF	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
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
ROP	Reglas de Operación
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
TDR	Términos de Referencia

1. RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación de procesos del 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 (PAIMEF) 2009 ha sido realizada con base en los Términos de Referencia (TDR) diseñados para el efecto por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). Se presenta en este informe una descripción y análisis de los procesos del Programa y se señalan áreas de oportunidad para mejorarlos.

El objetivo general del Programa de acuerdo con sus Reglas de Operación (ROP) es “Contribuir a disminuir la violencia contra las mujeres, a través de acciones de prevención, detección y atención que realizan las IMEF”. Para ello, busca fortalecer a las IMEF mediante la asignación de recursos federales destinados a realizar acciones en la materia en las 32 entidades federativas.

Para analizar la labor del PAIMEF, la metodología de esta evaluación integró trabajo de gabinete y trabajo de campo. Se realizó el análisis de los documentos del Programa, entre los que se encuentran las Reglas de Operación, el árbol de problemas, la Matriz de Indicadores de Resultados, así como evaluaciones previas realizadas por actores externos al PAIMEF. El trabajo de campo incluyó entrevistas semiestructuradas con funcionarios del PAIMEF, así como la visita y el trabajo con diferentes actores relacionados con el Programa en cinco estados: Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Morelos y Tabasco. En estos estados se realizaron entrevistas a funcionarios de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), a directivos de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que han recibido apoyo del Programa, así como a académicos especialistas en temas de violencia de género. Adicionalmente, se aplicaron cuestionarios a integrantes de las mesas de revisión, a titulares de las IMEF y a responsables operativas del PAIMEF en las entidades federativas. El carácter de esta evaluación es eminentemente cualitativo, tanto por la manera como se seleccionaron las entidades a visitar, como por los instrumentos de recolección de información. Por tal motivo los hallazgos obtenidos no deben generalizarse a todas las entidades federativas.

En los TDR se ha establecido un modelo de procesos a ser analizado en el marco de la presente evaluación. Está conformado por los siguientes procesos: Diseño del programa, Planeación, Difusión, Solicitud de apoyos, Selección de beneficiarios, Producción y compra de apoyos, Entrega de apoyos, Seguimiento a la utilización de apoyos y

Evaluación de resultados. A continuación se resumen los principales hallazgos por proceso.

1.1. Diseño del Programa

De acuerdo con el modelo de procesos del Coneval, el diseño de programas debe partir de un diagnóstico previo, un árbol de problemas, un árbol de objetivos, un análisis de involucrados, una selección de alternativas y una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), entre otros instrumentos. Si bien al inicio del ejercicio 2009, el PAIMEF no contaba con todos estos elementos, durante el año el Indesol ha trabajado en un árbol de problemas, ha mejorado su MIR y ha desarrollado un diagnóstico, que son elementos de diseño y que servirán para el ejercicio 2010.

En el proceso de diseño del Programa interviene la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); en él se definen la población objetivo y las vertientes del Programa, entre otras dimensiones que quedan plasmadas en las Reglas de Operación. Estas últimas constituyen el marco normativo general para la operación del ejercicio anual, mientras que PAIMEF genera documentos que constituyen guías específicas del funcionamiento de todos sus procesos para comunicarlos a las IMEF. Este marco general, dado por las Reglas de Operación, suele ser modificado cada año con base en una valoración de los resultados del ejercicio anual del Programa.

Por su diseño como programa sujeto a Reglas de Operación, la anualidad fiscal limita la operación del PAIMEF. Se interrumpe por varios meses la operación en los estados, al no contar con una continuidad presupuestal para brindar servicios y realizar actividades que son necesarias todo el año. Se trata de una debilidad del Programa, que afecta además el proceso de planeación.

La definición de los beneficiarios del Programa queda establecida en las Reglas de Operación: las IMEF constituyen la población objetivo. Si bien esta definición se considera adecuada, es importante señalar que gran parte de los recursos del PAIMEF se operan a nivel estatal a través de otros actores sociales entre los que se encuentran las instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención, detección, atención y estudio de las manifestaciones de violencia contra la mujer. Los impactos del PAIMEF, finalmente, deberían observarse en los cambios que lograron estos actores y los efectos que su quehacer tuvo en contribuir a mejorar la atención brindada y

con ello a reducir el problema de violencia contra las mujeres. En la medida en que los indicadores de éxito del Programa incluyan explícitamente lo que ocurre con estos otros actores, más claros serán sus resultados. En particular, se facilitaría la presentación de los proyectos por parte de las IMEF y el seguimiento a las metas relacionadas con compromisos adquiridos por México ante instancias internacionales.

Así, el diseño descentralizado del Programa implica que son las IMEF quienes ejercen los recursos en sus diferentes entornos y contextos. Esto es, los objetivos del Programa se cumplen cuando las IMEF ejercen de manera adecuada los recursos y no cuando los reciben. Por tal razón, existe la necesidad de tener lineamientos más precisos respecto a las acciones prioritarias en cada vertiente de apoyo, así como mecanismos para el seguimiento cercano de los procesos y las actividades realizados en los estados. El monitoreo a lo largo de las distintas etapas operativas resulta esencial.

El PAIMEF tiene un adecuado proceso de seguimiento a las acciones de IMEF, pero conviene que el diseño del Programa incluya lineamientos específicos que orienten con mayor claridad el tipo de acciones que corresponden a cada una de las vertientes y que dichas acciones queden establecidas en las Reglas de Operación. Es decir, el Programa podría acotar y explicitar las opciones de asignación de recursos para fomentar ciertos modelos de acción que garanticen el pleno cumplimiento de los objetivos de Indesol en lo que a atención de mujeres en riesgo o situación de violencia respecta.

Algunos de los procesos que realizan las IMEF y sus mecanismos de seguimiento no están normados por parte de Indesol. Por ejemplo, la forma en que se seleccionan los refugios a apoyar, el tipo de apoyos a brindar, la manera en que se contrata a los talleristas o la definición de beneficiarios de las acciones queda a la libre decisión de cada IMEF. Si bien esto es positivo porque flexibiliza la operación en ese ámbito de gobierno y la adapta a las necesidades locales, tiene la desventaja de abrir espacios para la pérdida de calidad en los productos y servicios ofrecidos y/o para perder el enfoque adecuado de perspectiva de género.

En el análisis de las definiciones del árbol de problemas del Programa y las entrevistas con funcionarios del Indesol, se percibe una tensión entre dos problemáticas ligadas al tema de la violencia: por un lado, la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de las IMEF y, por otro lado, atender el problema de la violencia contra las mujeres en los estados. Actualmente por diseño, la mayor parte de los recursos y

esfuerzos se orienta a atender este último aún cuando el propósito del Programa según su Matriz de Indicadores de Resultados es contar con IMEF fortalecidas para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres. La realización de ejercicios de planeación conjunta con las IMEF, diferenciando los objetivos que pretende alcanzar a nivel federal y estatal permitiría aclarar la orientación del Programa y definir los indicadores de impacto tanto en materia de fortalecimiento de las IMEF como de disminución de la violencia contra las mujeres en los estados.

1.2. Planeación

El PAIMEF ha hecho varios esfuerzos de planeación, tanto en temas estratégicos como operativos. En los años 2008 y 2009, el Programa definió una MIR, instrumento que permite sintetizar la planeación, detectar y dar seguimiento a problemas, así como generar indicadores de resultados. Son dos los problemas que orientan las actividades del Programa: uno el que enfrentan las IMEF con respecto a su institucionalización y fortalecimiento y otro es la incidencia del delito de violencia contra las mujeres. Resulta esencial que esta distinción sea clara en el proceso de planeación. Recientemente se creó un área de evaluación y seguimiento en el PAIMEF, lo que significa una oportunidad para destinar tiempo a la planeación de mediano plazo.

El Plan Operativo Anual se realiza en el PAIMEF mediante una valoración de lo ocurrido el año anterior y con la identificación de espacios de mejora en el diseño y la operación del Programa; este documento posteriormente es validado por los integrantes del equipo PAIMEF.

El equipo del Programa realiza un trabajo muy coordinado con las entidades federativas para la generación de los proyectos estatales. PAIMEF organiza reuniones nacionales y regionales, así como capacitación para la elaboración de proyectos e informes, lo que es una buena práctica. Sin embargo, no se observan esfuerzos de coordinación con otras instancias, públicas y de la sociedad civil, que persiguen objetivos similares al PAIMEF.

Para el ejercicio 2009, el Programa no había tenido un proceso de planeación estratégica en sentido estricto. El Indesol no cuenta con un área de planeación que coordine dicha actividad para los programas que se operan en el Instituto. Si bien esto rebasa al PAIMEF, es un factor de arreglo institucional que ha incidido negativamente en el diseño e implementación de este proceso.

La planeación que realizan las IMEF no integra de manera explícita las definiciones estratégicas del PAIMEF. Esta constituye un área de oportunidad que debería ser asumida por Indesol, a fin de identificar dentro de la estructura operativa de las IMEF a los encargados de los procesos críticos relacionados con el otorgamiento de los fondos o, en su defecto, a establecer lineamientos para la definición de un organigrama mínimo estándar que facilite la coordinación entre el PAIMEF y las IMEF.

La planeación que realizan las IMEF no integra la definición de objetivos de largo plazo para el PAIMEF y se reduce, en el mejor de los casos, a una planeación operativa. Esto ha llevado a que en muchos estados en lugar de diseñar estrategias propias de atención al problema de la violencia contra la mujer que integren al PAIMEF como un instrumento entre otros, la planeación se limite a definir acciones en función del recurso federal que estiman recibir, para entonces diseñar sus proyectos de PAIMEF.

En materia de asignación de recursos, del proceso de planeación destaca la aplicación de una fórmula de distribución de recursos entre las IMEF. Hasta 2009, esta fórmula no establecía incentivos ni sanciones financieras a los resultados del trabajo de las IMEF. Actualmente, Indesol está elaborando una fórmula de distribución distinta para el año 2010 donde se integrarán estas dimensiones, entre otras, lo que es un paso importante.

1.3. Difusión federal y difusión estatal

En el nivel federal, el Programa se comunica directamente con las 32 IMEF que constituyen su público objetivo. Personal de las IMEF consultado para esta evaluación califica bien estos canales de comunicación. Como principal medio de difusión a la población en general, el PAIMEF cuenta con una página web al interior del sitio de Indesol, en la que se publican reglas de operación, informes y padrones de beneficiarios, principalmente.

Por su parte, son las IMEF las encargadas de difundir el Programa a nivel estatal, conforme a lo establecido en las Reglas de Operación. Indesol no ha generado aún espacios para, de manera sistemática, difundir y hacer públicas las acciones del Programa en las entidades federativas, lo que el equipo evaluador considera necesario en términos de posicionamiento.

Actores entrevistados de PAIMEF y de algunas IMEF plantearon la necesidad de difundir la existencia del Programa a los beneficiarios indirectos del mismo, como son instituciones

públicas y organizaciones de la sociedad civil, así como a las mujeres que pueden encontrar un apoyo en caso de que vivan situaciones de violencia. Además, la importancia de tener una estrategia institucional de difusión tiene que ver con la identificación del Programa en los estados. Es importante que se diseñen estrategias sistemáticas de difusión para evitar asimetrías de información que favorezcan a algunos actores sobre otros. Esta evaluación recomienda crear sinergias entre el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil a cargo de Indesol y el PAIMEF a fin de brindar a las IMEF acceso a bases de datos de OSC cuyo objeto social y actividades en los estados se orienten a la atención de temas de violencia contra las mujeres. De igual manera, podría mejorarse la difusión del PAIMEF enviando información directamente desde Indesol a dichas organizaciones sociales.

1.4. Solicitud de apoyos

En el PAIMEF son las Instancias de Mujeres quienes solicitan apoyos al Indesol. Para ello, presentan un proyecto que debe cumplir ciertos criterios y requisitos de participación, según las Reglas de Operación vigentes. Para este proceso, las instancias cuentan con asesoría del personal del PAIMEF, en especial las cuatro coordinaciones regionales.

A pesar de los esfuerzos del PAIMEF por acompañar la elaboración de proyectos de las IMEF y de las reuniones que realizan con titulares y personal operativo, se observa heterogeneidad en la presentación de los proyectos de las IMEF: mientras algunas los entregan a tiempo, completos y con los enfoques de género adecuados, otras los entregan tarde y, en el extremo, no integran la perspectiva de género. Es importante destacar la poca experiencia sobre estos temas en varios estados; la prevención, detección y atención a la violencia contra las mujeres son prácticas incipientes en México por lo que el conocimiento es limitado y hay pocas personas capacitadas en este sentido. Además, no se han establecido incentivos creíbles a entregar los proyectos en tiempo y forma, ya que existe la percepción entre las IMEF de que los recursos del Programa ya les han sido asignados y que el proceso de solicitud de apoyos es solamente un trámite.

Algunas IMEF también reciben, o podrían recibir, solicitudes por parte de otras instancias públicas u organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, esto no constituye un proceso normado, sino que depende en gran parte de la relación que establezcan las titulares de IMEF con estas instancias.

1.5. Selección de beneficiarios

Este proceso consiste en la revisión de los proyectos que entrega cada IMEF y su ajuste, hasta asegurar que cumplan los elementos establecidos en las Reglas de Operación y las observaciones de las mesas de revisión. En el PAIMEF no existe un proceso de discriminación entre solicitudes como tal, ya que sólo se recibe un proyecto de cada IMEF y la meta es firmar un convenio con cada una de ellas.

Para la revisión de los proyectos, a partir de 2008 el PAIMEF implementó las mesas de revisión, que fueron integradas en 2009 a las Reglas de Operación. Estas mesas cuentan con participación honoraria de especialistas de organizaciones civiles, universidades y gobierno. Las observaciones de los/as revisores/as se integran en un acta, que se comunica a las IMEF. No está previsto que las IMEF interactúen con las mesas de revisión, excepcionalmente se establece contacto con algunas instancias que tienen dificultades repetidamente para incorporar las revisiones. Si bien se trata de un proceso que acertadamente fomenta la transparencia en la asignación de recursos, se considera necesario mejorar su diseño a fin de reducir los tiempos de revisión, delimitar de manera más precisa el papel de los revisores y definir los mecanismos de interacción con las IMEF. Conviene que se diseñen mecanismos más directos de retroalimentación entre las IMEF y los miembros de las mesas de revisión, que permitan, por el lado de las mesas, sustentar adecuadamente sus comentarios y, por el lado de las IMEF, aclarar aquellos aspectos que solo sean malos entendidos o que no requieran más que un cambio de forma en la formulación del proyecto.

Después de la revisión, corresponde a las IMEF realizar los ajustes a sus proyectos, con base en los comentarios de los especialistas, asentados en el acta. Los ajustes integran desde aspectos meramente formales hasta, en algunos casos, la reelaboración del proyecto. Así, para algunos estados, el ajuste ha implicado una segunda y hasta una tercera ronda de revisiones, lo cual retrasa el ejercicio de los recursos y modifica sustantivamente la propuesta inicial de las IMEF.

Este proceso de revisión de proyectos, es uno de los aspectos del Programa que presenta mayores áreas de oportunidad para mejorar. Es conveniente integrar, desde el diseño del Programa, ajustes que clarifiquen los objetivos y alcance de dicho proceso, al igual que el papel de los revisores, definir claramente cuál es la obligatoriedad de atender las modificaciones sugeridas, el número de revisiones, normar fechas límite y mecanismos de

comunicación entre revisores y las IMEF. Lo anterior ofrecerá mayor certidumbre a todos los actores involucrados en la operación del Programa y favorecerá una mejor focalización de los recursos.

1.6. Producción y compra de apoyos para su distribución

Dado que el apoyo a las IMEF se entrega mediante transferencias bancarias, este proceso no se realiza a nivel federal. A nivel estatal, cada IMEF realiza la adquisición de equipamiento, material de difusión y contratación de personal. Los procedimientos para lo anterior varían entre entidades, de acuerdo con su normatividad interna, aunque también cumplen con la normatividad federal.

1.7. Entrega de apoyos

Si bien el proceso de entrega de recursos es percibido como sencillo y con tendencia a mejorar, algunos entrevistados expresan que las oficinas federales que se encargan de la entrega del apoyo no operan con la celeridad que se espera en las entidades federativas. Es cierto que Indesol enfrenta las mismas dificultades que toda dependencia federal para el ejercicio de recursos. Sin embargo, la mayor parte de esta percepción de tardanza puede atribuirse al proceso de revisión y ajuste de proyectos, no propiamente a la entrega de apoyos que generalmente Indesol realiza con agilidad, una vez que se firma el instrumento jurídico. El PAIMEF se enfrenta además con que existe una normatividad distinta en cada entidad federativa. En algunos casos, Indesol no puede transferir recursos directamente a la IMEF, sino a una secretaría de finanzas o equivalente, lo que significa demoras en el ejercicio para la Instancia de Mujeres.

No existen definiciones en Reglas de Operación sobre la forma en que las IMEF deben realizar la entrega de apoyos a los distintos proveedores y beneficiarios. Así, algunas entidades entregan recursos en especie —computadoras, equipo para talleres de formación, etc.—, otras se encargan de la contratación de personal destinado a proyectos o a refugios —trabajadores sociales, abogados, psicólogos—, y otras más proporcionan dinero en efectivo para gastos específicos de proyectos previamente aprobados.

1.8. Seguimiento a la utilización de apoyos

El proceso de seguimiento en PAIMEF consta de varios elementos. Uno de ellos consiste en solicitar a las IMEF, trimestralmente, la información que requiere Indesol para alimentar

el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Otro es la presentación de un informe parcial de actividades estatales a Indesol. Con el informe parcial, el PAIMEF autoriza reasignaciones presupuestales de acuerdo con el avance en la consecución de las metas de los proyectos. Estas reasignaciones, sin embargo, no están normadas.

Un elemento más son las visitas de campo que realiza el equipo del PAIMEF que permiten dar seguimiento a los proyectos, las cuales se consideran una buena práctica. Finalmente el proceso de seguimiento contempla la entrega del informe final de las IMEF que es validado por Indesol. La evaluación considera que el seguimiento que hace el Programa es suficiente y que logra sus objetivos.

Hasta ahora, la fórmula de distribución de recursos entre las IMEF no toma en cuenta los resultados del ejercicio inmediato anterior, pero hay una propuesta, aún no aprobada, de que a partir del 2010 los resultados de este seguimiento formen parte de dicha fórmula, lo que se valora como un cambio positivo.

Por otra parte, las IMEF son las responsables de la supervisión directa de las acciones que han sido apoyadas con los recursos del Programa, así como de verificar que en su ejecución se cumpla con la normatividad vigente. Los recursos federales de este Programa pueden ser auditados por el Órgano Interno de Control en Sedesol, la Secretaría de la Función Pública —en coordinación con los órganos de control de los gobiernos locales—, así como por la Auditoría Superior de la Federación. En este sentido, las IMEF han sido requeridas para presentar información como parte de auditorías periódicas lo que refleja avances en el ámbito de la rendición de cuentas.

1.9. Evaluación de resultados

El Programa cuenta con dos evaluaciones externas, hechas en el marco del programa de evaluación de Coneval, pero ninguna es de resultados. Actualmente Indesol se encuentra en el proceso de diseño de la estrategia de evaluación de resultados, acorde con los medios de verificación que están mencionados en la Matriz de Indicadores de Resultados. Se considera importante generar incentivos institucionales para que las instancias de las mujeres se preocupen más por el impacto de sus acciones y la calidad de sus resultados. Promover evaluaciones nacionales de impacto podría contribuir a esto, sin embargo debe reconocerse que el costo de las evaluaciones de impacto resulta caro en relación con la escala del Programa.

El Programa ha buscado en los últimos tiempos construir una estrategia interna de seguimiento y evaluación. Recientemente se ha dotado de un área de seguimiento y de evaluación del PAIMEF, que constituye otra área de oportunidad para el Programa en términos de la consolidación de una metodología clara y de unas normas que vinculen la rendición de cuentas con la asignación del recurso y el fortalecimiento de las IMEF.

La generación de conocimiento del Programa es un área de oportunidad importante: la investigación en temas relacionados con la violencia y su adecuada difusión forma parte de los escenarios deseados a futuro por el Indesol. Esto implica la posibilidad de convertirse en una referencia obligada para entender mejor la situación de la violencia contra las mujeres en México y diseñar acciones que contribuyan al control del problema. En ese sentido, es importante establecer agendas de evaluación e investigación en la materia.

1.10. Transversales

Si bien los datos de administración y operación existen, el PAIMEF no cuenta con un sistema informático que permita integrar la información de manera estandarizada. Éste debería sistematizar y almacenar la información, así como conectar a los diferentes actores del Programa, como las IMEF y las unidades del Programa relacionadas con la asignación y seguimiento de recursos.

Con respecto al arreglo institucional, la definición de cuatro coordinaciones regionales responsables de la atención y seguimiento a las IMEF es considerada un acierto porque la distribución de funciones ha permitido mejorar la atención. Dos tareas pendientes son: dotar al personal de PAIMEF de espacios adecuados para realizar sus funciones, ya que actualmente cuentan con áreas de oficina muy reducidas y generar instrumentos para que el seguimiento se realice de manera homogénea.

El presupuesto del PAIMEF prevé que el 7% de los recursos se destine a gastos de operación. El personal operativo del PAIMEF no tiene control directo sobre los gastos de operación. El personal con que se cuenta para la operación es insuficiente en ciertos periodos del año. Esta problemática no es exclusiva del PAIMEF, pero es importante atenderla porque juega en detrimento de la calidad de los servicios que brinda el Programa.

2. INTRODUCCIÓN

En México, el gobierno federal y el poder legislativo han promulgado leyes y contraído compromisos con el mundo en relación con la prevención y combate de la violencia contra las mujeres. En ese contexto, el poder ejecutivo a través de Indesol, opera el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres (PAIMEF). Este Programa constituye la expresión de una incipiente política de estado en la materia, al igual que una experiencia operativa que ha arrojado importantes aprendizajes y avanzado en sus cuatro años de operación. Pocos países en Latinoamérica, con una estructura político-administrativa como la mexicana, cuentan con instrumentos que dediquen recursos federales a la atención de necesidades directamente relacionadas con la prevención de este problema social, lo que pone de relieve la importancia del presente estudio.¹

El objetivo general del Programa de acuerdo con sus Reglas de Operación es “Contribuir a disminuir la violencia contra las mujeres, a través de acciones de prevención, detección y atención que realizan las IMEF”. Para ello, busca fortalecer a las IMEF mediante la asignación de recursos federales destinados a realizar acciones en la materia en las 32 entidades federativas.

Este documento presenta los hallazgos de la evaluación de procesos del PAIMEF, basada en los Términos de Referencia y el modelo de procesos elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). El **objetivo general** de la evaluación de procesos del Programa es realizar un análisis sistemático, mediante trabajo de campo y gabinete, de la operación del mismo, con la finalidad de conocer las características de sus procesos, examinar sus ventajas y especificar las problemáticas a las que se enfrenta.

La evaluación de procesos considera los siguientes **objetivos específicos**:

¹ Isis Internacional (2003), *Violencia contra las Mujeres en América Latina y El Caribe Español 1990 -2000: Balance de una década*. Santiago de Chile: Isis. Especialmente, consúltese el Anexo N°6: “Políticas Sectoriales sobre Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe español”. Ambos documentos disponibles en <http://www.isis.cl/temas/vi/balance/portadanew.htm>.

- Describir la operación del Programa por medio de sus procesos operativos en los distintos niveles donde se llevan a cabo;
- Encontrar en qué medida los procesos operativos del Programa son pertinentes para el logro de sus objetivos;
- Identificar y describir los problemas que obstaculizan la operación del Programa, así como las buenas prácticas que fortalecen la capacidad de operación del mismo;
- Analizar en qué medida los procesos manifestados en las Reglas de Operación del Programa son adecuados, aplicables, deficientes o insuficientes para lograr sus objetivos planteados;
- Determinar los factores principales que permitan obtener los elementos para definir la readecuación tanto de las reglas de operación del Programa como de los procesos operativos en la práctica.

Las principales fuentes de información que sirvieron como base para esta evaluación incluyen documentos oficiales del Programa, entrevistas individuales y grupales a diversos actores relacionados, cuestionarios aplicados a revisores y funcionarios de las IMEF del nivel estatal y federal en diferentes momentos. A partir de esto se detectan espacios para mejorar los procesos del Programa. La metodología es cualitativa y no deben generalizarse los hallazgos de esta evaluación a todas las entidades federativas.

El diseño conceptual de la estrategia de estado para enfrentar la problemática de la violencia contra la mujer, es un tema que rebasa los alcances y objetivos de la evaluación. Sin embargo, las mejoras al PAIMEF contribuirán a dicha estrategia y este documento ofrece una perspectiva de conjunto de las etapas críticas de su funcionamiento, las experiencias positivas que pueden ser replicadas y las áreas de oportunidad en las que se podría trabajar en el mediano y largo plazo.

Los resultados de la evaluación se presentan en el Capítulo 3 que consta de cuatro subcapítulos. Las conclusiones de la evaluación se presentan en el Capítulo 4. En anexo se presentan las principales fortalezas y oportunidades del PAIMEF, así como las recomendaciones del estudio. Se detalla también la metodología empleada en esta evaluación y se resumen las respuestas a las preguntas de evaluación planteadas en los TDR.

3. RESULTADOS

Este capítulo presenta el análisis y los resultados de evaluación de cada uno de los procesos del PAIMEF. Como planteamos antes, el análisis integra las observaciones recogidas de diversas fuentes: entrevistas individuales y grupales, revisión de documentos y cuestionarios aplicados. Da cuenta, además, de las características del funcionamiento a nivel federal y a nivel de los estados.

El capítulo consta de cuatro secciones. En la primera, se describe el PAIMEF en su conjunto: su historia, objetivos, apoyos y cobertura, sus características presupuestales y las evaluaciones previas que han procurado su crecimiento y mejora hasta la fecha. En la segunda, se describe de manera general el funcionamiento del PAIMEF con base en sus Reglas de Operación. A partir de esto se identifican los principales procesos del Programa y su asociación con los del modelo de evaluación de Coneval. La tercera contiene el análisis y resultados de evaluación de cada uno de los procesos del PAIMEF, en los ámbitos federal y estatal y la cuarta incluye el análisis de los elementos mínimos e indicadores establecidos en los TDR de la evaluación.

Es a partir de lo anterior que se detectan espacios para mejorar los procesos del Programa, y se generan recomendaciones al final de este documento.

3.1 Descripción general de la operación del Programa

El Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres (PAIMEF) fue creado en 2005 para su operación por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). A partir de 2006, la responsabilidad de su ejecución corre a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).

El Programa surge a iniciativa de la LIX Legislatura para dar respuesta a los compromisos internacionales contraídos por el Estado Mexicano en materia de prevención, detección, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres:

- La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés);
- El Protocolo facultativo CEDAW;
- La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing;

- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belem Do Pará);

3.1.1 Objetivos, cobertura y apoyos que brinda el Programa

De acuerdo con las Reglas de Operación vigentes, el objetivo general del Programa es: “Contribuir a disminuir la violencia contra las mujeres, a través de acciones de prevención, detección y atención que realizan las IMEF”, y su objetivo específico es “Fortalecer a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres.”²

El fin del Programa, establecido en su MIR es “Contribuir a disminuir la violencia contra las mujeres, a través de la prevención, detección y atención que brindan las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas” y su propósito es tener “Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas fortalecidas para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres”.³

La cobertura del Programa es nacional y con él se “promueve la colaboración de los tres órdenes de gobierno, fortaleciendo el pacto federal y coadyuvando a que los recursos se canalicen a la población más necesitada, con perspectiva de género”.⁴

El PAIMEF otorga recursos federales catalogados como subsidios, para apoyar acciones específicas que, a iniciativa y a través de las IMEF, ejecuten los gobiernos estatales. Las vertientes del Programa son las siguientes:⁵

- A) Fortalecimiento institucional: sensibilización, capacitación, actualización y profesionalización para la prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres, sus hijos e hijas, desde una perspectiva de género. Acciones dirigidas a desarrollar capacidades, habilidades y competencias conceptuales, metodológicas y operativas de las IMEF, así como de las y los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o centros de investigación.

² Reglas de Operación, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre 2008.

³ Matriz de Indicadores de Resultados 2009 del PAIMEF. Proporcionada por Indesol.

⁴ Presentación “Logros y Retos del PAIMEF 2007-2008”. Foro de la Red de Estudios de Género de la Región Sur-Sureste de la ANUIES – REGEN.

⁵ Fuente: Reglas de Operación 2009.

- B) Acciones y prácticas de prevención y detección de la violencia contra las mujeres, dirigidas a la población en general conforme a las características sociodemográficas y necesidades de los diferentes grupos a atender.
- C) Generación y difusión de estudios, investigaciones, sistemas de información y bases de datos, que sirvan de fundamento para el diseño, instrumentación y evaluación de los programas y proyectos encaminados a la creación o mejoramiento de políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres.
- D) Creación y/o fortalecimiento de refugios, casas de tránsito, centros de atención externa, unidades móviles, módulos de orientación y atención, líneas telefónicas, ventanillas de información, así como otras modalidades de atención especializada dirigidas a mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia, para que desarrollen procesos de independencia, autonomía y empoderamiento. Los servicios deberán incluir al menos apoyos gratuitos de orientación y atención en materia legal, psicológica, trabajo social, así como derivación médica.

Como se planteó anteriormente, las Reglas de Operación del Programa establecen que la Vertiente D es obligatoria y que a ella deben las IMEF destinar el 50% de los recursos que reciben del PAIMEF. La otra parte de los recursos pueden destinarse a acciones enmarcadas en cualquiera de las tres primeras vertientes.

3.1.2 Presupuesto

Desde 2006, la distribución del presupuesto asignado a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) ha evolucionado tomando en consideración criterios que tienen la intención de focalizar mejor los recursos a la atención de la problemática. El Cuadro 1 muestra la información presupuestal y la evolución de los criterios para la distribución de recursos.

Cuadro 1: Presupuesto 2006-2009

Año	Monto autorizado PEF (millones de pesos)	Criterios para la distribución de los recursos
2006	100	Total distribuido entre las 32 IMEF (partes iguales)
2007	200	Total distribuido entre las 32 IMEF (partes iguales)
2008	200	Índice de ponderación basado en el rezago social (Coneval)
2009	196.8	Índice de ponderación basado en un índice ajustado: rezago social (Coneval) e índice de violencia (ENDIREH)

Fuente: Presentación proporcionada por Indesol, fechada el 18 de agosto de 2009.

La distribución de los recursos se analizará más adelante en el documento (capítulo de planeación, dada su importancia en materia de focalización.

3.1.3 Evaluaciones externas

A continuación se presentan los principales hallazgos de dos evaluaciones previas del Programa y un estudio encargado por el PAIMEF, así como los cambios que ha implementado el PAIMEF a partir de ellos.

En 2007 se realizó la Evaluación Externa en Materia de Diseño del PAIMEF por la Universidad de Autónoma de la Ciudad de México. Esta evaluación señaló que “la principal fortaleza del PAIMEF es la de ser el instrumento gubernamental de mayor importancia, por su monto de financiamiento federal y por su población objeto para desarrollar proyectos para prevenir, detectar y atender la violencia de género.” Dos de las más importantes áreas de oportunidad detectadas fueron:

- Aunque los objetivos del PAIMEF están claros, conviene contar con un diagnóstico que permita mejorar el diseño del Programa. También los proyectos presentados por las IMEF carecen de un diagnóstico sobre la problemática de la violencia contra las mujeres en las entidades donde opera el PAIMEF.

- Introducir mesas para la revisión de proyectos, con especialistas externos al Programa.

De la Evaluación Específica de Desempeño 2008, realizada por el Colegio de la Frontera Norte, se desprende que el Programa no cuenta con resultados de impacto o de seguimiento de beneficiarios.

Entre los aspectos y acciones de mejora que esa evaluación propone, pueden mencionarse los siguientes:

- Incorporar un mecanismo de evaluación externo de las propuestas presentadas por las IMEF.
- Establecer mecanismos para detectar complementariedades o posibles duplicidades con otros programas.
- Contar con un diagnóstico actualizado y adecuado de la violencia en cada entidad federativa y una conceptualización de la problemática de la violencia.

Indesol realizó algunos cambios en los procesos del PAIMEF que parecen derivarse de las evaluaciones externas:

- En el ejercicio 2008 se estableció el mecanismo de las Mesas de Revisión de los Proyectos PAIMEF, mismo que fue incluido en las Reglas de Operación del 2009.
- El PAIMEF está en proceso de construcción del diagnóstico correspondiente, en el marco de la implementación de los Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de los programas de Desarrollo Social, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2009.

Además, en las Reglas de Operación 2009, el Indesol instrumentó acciones orientadas a la mejora de la gestión administrativa y de estructuración de los proyectos presentados por las Instancias de Mujeres:

- Se conformaron Mesas de Revisión de Proyectos por especialistas en la materia: representantes de OSC, Instituciones Académicas y del Gobierno Federal, con el objetivo de emitir recomendaciones y sugerencias para la mejora conceptual, operativa y metodológica de los proyectos apoyados.

- El Índice de Ponderación para este ejercicio atendió por primera vez al índice de rezago social en las entidades federativas, según los criterios definidos por el Coneval, para que los recursos públicos llegaran en mayor medida a las entidades federativas que más lo necesitaran.
- Se incluyó la obligación de que el proyecto destinara por lo menos el 50% de los recursos solicitados para la atención directa especializada a mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos, entre otras acciones, la creación y fortalecimiento de refugios, casas de tránsito y centros externos.
- Asimismo, se elaboró una Guía Técnica para la Aplicación de los Recursos del PAIMEF que precisa aspectos administrativos de las Reglas de Operación 2008 y sus Anexos (formatos).

Finalmente, el Instituto Nacional de Salud Pública inició en el 2008 una investigación relativa al PAIMEF, estudio que, aunque no forma parte del programa de evaluación establecido por Coneval, aporta al conocimiento del Programa. Los resultados fueron presentados en octubre de 2009 y se espera que sean de utilidad en 2010.

- Se basó en la visita a entidades federativas, para conocer las IMEF.
- Confirma que el trabajo de las IMEF no está orientado por diagnósticos de la situación de violencia contra las mujeres en la entidad.

3.2 Identificación y etiquetado de procesos

En este subcapítulo se presenta el análisis normativo de los procesos del PAIMEF. Primero se muestra la correspondencia entre los procesos del PAIMEF y el Modelo de Procesos identificado por el Coneval. El Cuadro 2 resume esta relación para los procesos del nivel federal, responsabilidad del Indesol, que después es detallada. Posteriormente se incluye el flujograma de procesos de PAIMEF que resume el análisis normativo a nivel federal. Finalmente, se presenta el etiquetado de los procesos estatales identificados en el trabajo de campo en las entidades federativas.

3.2.1 Etiquetado de procesos a nivel federal

A continuación se presenta el cuadro resumen del etiquetado de procesos a nivel federal. Posteriormente se presenta una breve descripción de los mismos.

Cuadro 2 Etiquetado de procesos a nivel federal

Modelo de Procesos identificado por el Coneval	Procesos etiquetados por el Programa que coinciden con el Modelo de Procesos
Diseño: Proceso mediante el cual el Programa analiza si los procesos que realiza para obtener los bienes y servicios que otorga el Programa son los necesarios y suficientes, o si es necesaria la modificación, incorporación o eliminación de alguno de ellos.	Diseño
Planeación: Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del Programa.	Ponderación de los recursos Planeación operativa
Difusión: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del Programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.	Difusión Federal
Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan tanto los operadores del Programa como los posibles beneficiarios con el objetivo de solicitar los apoyos del Programa y registrar y/o sistematizar la información de dichas solicitudes.	Presentación de los Proyectos
Selección de beneficiarios: Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.	Validación Revisión de Proyectos Ajuste de los Proyectos
Producción o compra de apoyos: Herramientas, acciones y mecanismos a través de las cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del Programa.	

Modelo de Procesos identificado por el Coneval	Procesos etiquetados por el Programa que coinciden con el Modelo de Procesos
<p>Distribución de apoyos: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del Programa).</p>	
<p>Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados solicitan y/o reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.</p>	<p>Suscripción del Instrumento Jurídico</p> <p>Transferencia y ejercicio de recursos</p>
<p>Seguimiento a la utilización de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales el Programa comprueba que los apoyos entregados a la población objetivo son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.</p>	<p>Informe Parcial</p> <p>Visitas de seguimiento</p> <p>Informe Final</p> <p>Acta de Terminación</p> <p>Control y Auditoría</p>
<p>Evaluación de Resultados: Proceso mediante el cual el Programa analiza el cumplimiento de su propósito y fin.</p>	<p>Proceso de evaluación del Programa</p>
<p>Transversales: Acciones que impacten en los procesos señalados anteriormente de manera transversal.</p>	<p>Capacitación</p> <p>Sistema Informático.</p> <p>Gastos de operación</p> <p>Arreglo institucional.</p>

3.2.1.1 Diseño del programa

Si bien el Programa inició sin un proceso de diseño acabado en términos de la descripción que hace el modelo de procesos de Coneval, algunos elementos de diseño forzosamente se realizan al elaborar las Reglas de Operación cada año. Por ejemplo, la definición de las 4 vertientes, es una parte del diseño del Programa. Durante el año 2009 el Indesol ha

trabajado en un árbol de problemas y una matriz de indicadores, que son elementos de diseño y que servirán para el ejercicio 2010.

3.2.1.2. Planeación

Con este apartado se alinean la planeación operativa anual y la Ponderación de los recursos, que es el proceso mediante el cual se define la distribución presupuestal por entidad federativa utilizando una fórmula. Esta ponderación se relaciona con la planeación en tanto que es el proceso que más influye en el establecimiento de metas.

3.2.1.3 Difusión

La *Difusión Federal y Estatal* se alinean con este apartado; son los procesos que llevan a cabo tanto el Indesol como las IMEF al realizar la promoción y difusión del Programa, dando a conocer las acciones a realizar y las comunidades beneficiadas.

3.2.1.4 Solicitud de apoyos

Aquí se alinea la acción de *Presentación de proyectos*, mediante la cual las IMEF presentan sus proyectos ante Indesol.

3.2.1.5 Selección de beneficiarios

Con este apartado se alinean tres procesos. El primer proceso es la *Validación* de los criterios de participación que el Indesol realiza de conformidad con lo señalado en las Reglas de Operación. En caso de que falte algún documento o información, el Indesol notifica por escrito a las IMEF en un plazo no mayor a 5 días hábiles, contados a partir de la recepción del proyecto, para que solventen dicha solicitud a más tardar en 10 días hábiles, contados a partir de la recepción de la notificación.

Los criterios de aprobación de proyectos son los siguientes:

- Enmarcarse en las vertientes antes señaladas. Al menos el 50% de los recursos financieros solicitados deberán ubicarse en la Vertiente D.
- Contener metas que prevengan, detecten y atiendan la violencia contra las mujeres, priorizando la atención de mujeres en situación de vulnerabilidad.
- Considerar la articulación o coordinación con actores e instancias públicas y sociales, en el marco de una agenda de desarrollo social y de equidad de género.

- Apegarse a la normatividad nacional y a los principios internacionales suscritos por nuestro país en la materia: La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés); el Protocolo facultativo CEDAW; la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará); Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Desarrollo Social, documentos que están disponibles en la página electrónica www.Indesol.gob.mx.
- Evidenciar la congruencia entre los objetivos, las metas y las acciones establecidas en el Proyecto, de acuerdo con las vertientes antes referidas.
- Plantear objetivos, metas y acciones alcanzables y medibles acorde al presupuesto solicitado.
- Presentar un presupuesto pormenorizado que identifique, por cada vertiente y meta, cada uno de los conceptos que se van a financiar.
- Tener una incidencia amplia, en términos de cobertura, integralidad de la propuesta, duración en el tiempo y su perspectiva de continuidad.

El segundo proceso es la *Revisión de proyectos* que es realizada por las Mesas de Revisión, cuya integración es colegiada y tripartita: un(a) servidor(a) público(a) del Gobierno Federal; un(a) integrante de organizaciones de la sociedad civil y un(a) especialista o académico(a) de centros de investigación o instituciones de educación superior.

El resultado de la revisión de los proyectos, así como recomendaciones, en su caso, se asientan en el acta correspondiente. A partir de allí, el Indesol cuenta con cinco días hábiles para notificar los resultados a la IMEF, por escrito, con la finalidad de incorporarlas en el proyecto.

Finalmente, el tercer proceso es *Ajuste de los proyectos*, proceso mediante el cual las IMEF, con acompañamiento del Indesol, realizan los ajustes necesarios a los proyectos a partir de las recomendaciones emitidas por las Mesas de Revisión.

3.2.1.6 Entrega y ejercicio de apoyos

Dos procesos se alinean con este apartado. En primer lugar, la *Suscripción del Instrumento Jurídico* en el cual el Indesol conviene con las IMEF la ejecución de sus respectivos proyectos. En segundo lugar, la *Entrega y ejercicio de recursos*, que se realizan en una o dos ministraciones (o más, en caso de ampliaciones), conforme a lo establecido en el Instrumento Jurídico y la programación presupuestal.

De acuerdo con la suficiencia presupuestal, el Indesol debe entregar los recursos 15 días hábiles posteriores a la firma del Instrumento Jurídico.

- El Indesol evalúa la posibilidad de otorgar una sola exhibición de acuerdo con las características de los proyectos, los plazos previstos para el blindaje electoral de los programas sociales, las emergencias climáticas y la programación presupuestal, entre otras.
- Las IMEF deben utilizar una cuenta bancaria exclusiva para el manejo de los recursos federales del Programa.
- Las IMEF deben ejercer los recursos, invariablemente de acuerdo a lo siguiente:
 - Dentro de la vigencia del Instrumento Jurídico y de los límites de los calendarios financieros actualizados, respetando el principio de anualidad y las disposiciones federales normativas aplicables.
 - En apego al Instrumento Jurídico y Anexo Técnico que suscriban con el Indesol y demás normatividad aplicable, debiendo mantener la comprobación de los gastos a disposición de las instancias correspondientes, por un periodo mínimo de cinco años.
 - Las IMEF deben comprobar el ejercicio de los recursos según lo establecido en el Instrumento Jurídico correspondiente y la normatividad aplicable.

3.2.1.7 Seguimiento a la utilización de apoyos

Cinco mecanismos se alinean con este apartado:

- 1) *Informe Parcial*, proceso en el que las IMEF presentan un informe parcial, que comprende la mitad del periodo de conformidad con lo establecido en el Instrumento Jurídico. Este informe está disponible en la página electrónica www.indesol.gob.mx.

Por otra parte, el Indesol valida los informes y, en su caso, emite observaciones dentro de los veinte días hábiles posteriores a su recepción. Las IMEF que reciben observaciones a sus informes parciales deben integrarlas porque este informe es determinante para otorgar la segunda ministración. Lo anterior no aplicará para aquellas IMEF a las que se les haya otorgado el recurso autorizado en una sola exhibición.

- 2) *Visitas de seguimiento:* Personal del PAIMEF, especialmente las coordinadoras regionales, en ocasiones acompañadas de la Directora del Programa, realizan visitas de seguimiento a las entidades federativas. Personal del PAIMEF visitará aproximadamente 23 de las entidades federativas en 2009 y verificará el destino de los recursos del Programa y el avance en las metas comprometidas.
- 3) *Informe Final:* Las IMEF entregan un informe final que deberá estar disponible en la página electrónica www.indesol.gob.mx, máximo 15 días hábiles posteriores a la conclusión del ejercicio fiscal, de conformidad con el Instrumento Jurídico. El Indesol valida los informes y, en su caso, emite observaciones a los mismos, para lo cual notifica a las IMEF el resultado de la validación dentro de los veinte días hábiles posteriores a su recepción.

Las IMEF que reciben observaciones a sus informes finales deben subsanarlas antes del 15 de marzo del siguiente ejercicio fiscal, con la finalidad de reportar oportunamente a la cuenta pública los resultados de la aplicación de recursos federales.

- 4) *Acta de Terminación:* El Indesol valida los informes y, en su caso, emite observaciones a los mismos. Notifica a las IMEF el resultado de la validación dentro de los veinte días hábiles posteriores a la recepción de los informes.
- 5) *Control y Auditoría:* Las IMEF son responsables de la supervisión directa de las obras o acciones, así como de verificar que en su ejecución se cumpla con la normatividad aplicable. Los recursos federales del Programa podrán ser auditados por el Órgano Interno de Control de la Sedesol, la Secretaría de la Función Pública –en coordinación con los órganos de control de los gobiernos locales–, y la Auditoría Superior de la Federación.

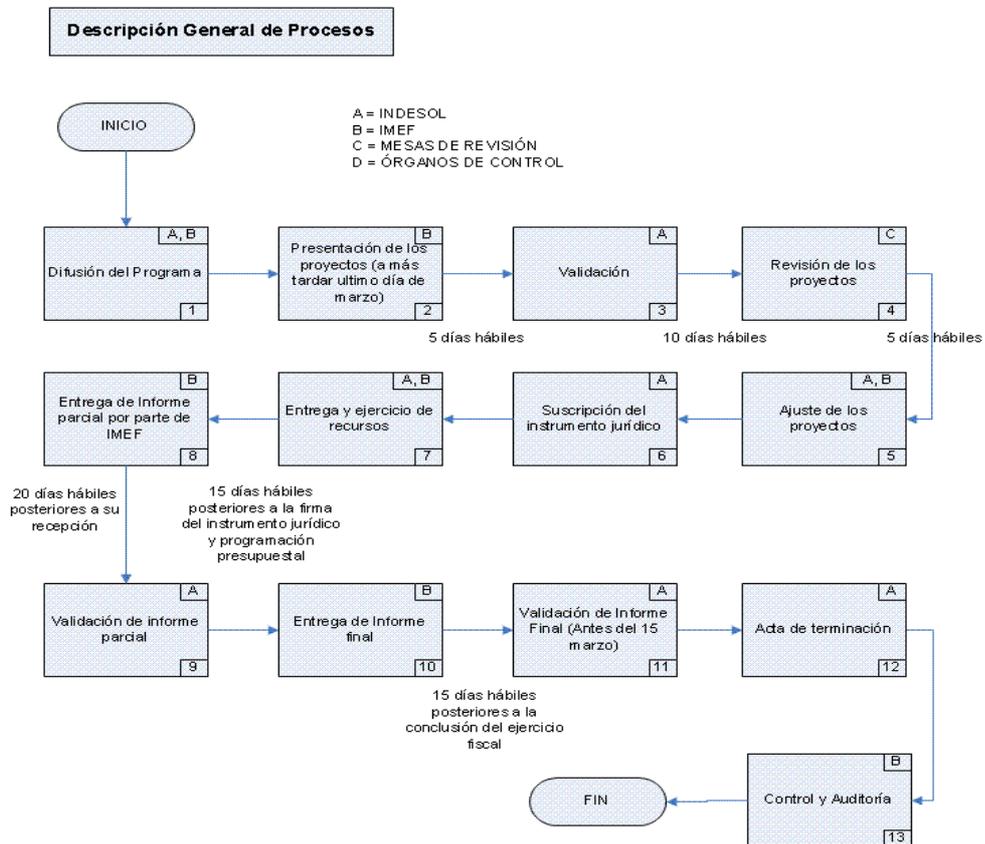
3.2.1.8 Transversales

Bajo este rubro se analizarán aspectos que inciden en la operación del Programa de manera transversal en distintos procesos. En especial lo relativo a la capacitación, el diseño, construcción y mantenimiento de un sistema informático, el arreglo institucional a través del cual se implementan los procesos del PAIMEF y los gastos de operación.

3.2.2 Flujograma de procesos

A partir de lo anterior, se resume en un flujograma el resultado del análisis normativo de los procesos de PAIMEF.

Figura 1. Flujograma normativo de procesos del PAIMEF



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis normativo del PAIMEF.

3.2.3 Etiquetado de procesos a nivel estatal

El análisis normativo mostró que no existe una definición detallada de los procesos que se realizan a nivel estatal. Por ello se realizó un ejercicio de identificación y etiquetado de procesos que permite conocer la secuencia operativa en ese ámbito de gobierno. Si bien existen diferencias entre las IMEF, el modelo que se presenta en el siguiente cuadro, resume de manera global las prácticas operativas observadas.

Cuadro 3. Identificación de procesos a nivel estatal (empírico)

Modelo de Procesos identificado por el Coneval	Procesos etiquetados por el PAIMEF que coinciden con el Modelo de Procesos	Breve descripción de los procesos
<p>Diseño: Proceso mediante el cual el Programa analiza si los procesos que realiza para obtener los bienes y servicios que otorga el Programa son los necesarios y suficientes, o si es necesaria la modificación, incorporación o eliminación de alguno de ellos.</p>		<p>No hay un proceso de diseño dado que las IMEF se sujetan a lo establecido en ROP</p>
<p>Planeación: Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del Programa.</p>	<p>Planeación de actividades de la IMEF</p>	<p>Es el proceso mediante el cual se definen las acciones y estrategias a incluir en el proyecto anual de PAIMEF en el marco de todas las acciones a realizar por la IMEF en el ejercicio fiscal</p>
	<p>Elaboración del Proyecto PAIMEF</p>	<p>Es el proceso de elaboración del proyecto PAIMEF a ser presentado ante Indesol.</p>
<p>Difusión: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del Programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.</p>	<p>Difusión Estatal</p>	<p>En las IMEF no se realizan acciones de difusión del PAIMEF como tal, pero sí se realizan acciones de difusión de los servicios que ofrece la institución con el recurso del PAIMEF. En el caso de medios impresos se colocan los logotipos de acuerdo con lo establecido en las ROP.</p>

Modelo de Procesos identificado por el Coneval	Procesos etiquetados por el PAIMEF que coinciden con el Modelo de Procesos	Breve descripción de los procesos
<p>Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan tanto los operadores del Programa como los posibles beneficiarios con el objetivo de solicitar los apoyos del Programa y registrar y/o sistematizar la información de dichas solicitudes.</p>	<p>Captación de demanda y necesidades de refugios y centros a apoyar (vertiente d)</p>	<p>Por distintos mecanismos, las IMEF recogen las necesidades de los refugios. Pueden ser convocatorias o visitas a los centros.</p>
	<p>Captación de demanda de funcionarios a capacitar</p>	<p>En algunos casos las IMEF reciben solicitudes de distintas dependencias o entidades para la capacitación de sus funcionarios.</p> <p>En otros casos se opera con una lógica de oferta de servicios de capacitación de parte de la IMEF.</p>
	<p>Definición de necesidades de material de difusión y equipamiento</p>	<p>Una definición institucional de necesidades de bienes de equipamiento y material de difusión en función de las acciones a realizar anualmente.</p>
<p>Selección de beneficiarios: Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.</p>	<p>Selección de refugios y centros a apoyar</p>	<p>Este proceso difiere entre las distintas IMEF, desde casos en que se decide apoyar a todos los refugios registrados en la entidad, hasta casos en que no se apoya a refugios de la sociedad civil y sólo se destinan recursos a la atención directa por parte de la IMEF.</p>
	<p>Selección de funcionarios a capacitar</p>	<p>De la demanda detectada se define la población a ser capacitada por Inmujeres y la población a ser capacitada por PAIMEF. En algunos casos las IMEF no destinan recursos del PAIMEF para esta actividad.</p>
	<p>Definición de necesidades de material de difusión y equipamiento a ser atendidas</p>	<p>Son generalmente procesos de definición de necesidades institucionales en función de las acciones a realizar en el marco de PAIMEF.</p>

Modelo de Procesos identificado por el Coneval	Procesos etiquetados por el PAIMEF que coinciden con el Modelo de Procesos	Breve descripción de los procesos
<p>Producción o compra de apoyos: Herramientas, acciones y mecanismos a través de las cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del Programa.</p>	Contratación de personal o adquisición de material y equipo para los refugios y centros a apoyar.	<p>La contratación de servicios se realiza de conformidad con las normas estatales dependiendo de los conceptos de gasto y montos (pueden ser licitaciones, invitaciones, adjudicaciones directa)</p>
	Contratación de talleristas	
	Producción de material de difusión y adquisición de equipamiento.	
<p>Distribución de apoyos: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del Programa).</p>	Asignación de personal, material y equipo a los refugios y centros a apoyar.	<p>Los apoyos se distribuyen conforme a planes y calendarios establecidos, en función de su disponibilidad.</p>
	Asignación de talleristas y programas de talleres a las dependencias o entidades.	
	Distribución de material de difusión y equipamiento	
<p>Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados solicitan y/o reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.</p>	Provisión de servicios de atención a mujeres víctimas de violencia en los centros y refugios apoyados.	<p>En el caso de la Vertiente D, la entrega de apoyos corresponde a la provisión de servicios de atención en los refugios y centros apoyados.</p>
	Realización de talleres de capacitación	<p>Se realizan los talleres de capacitación a funcionarios de dependencias estatales.</p>
	Distribución de material de difusión a la población en general y uso del equipamiento.	<p>Se realizan campañas de difusión y distribución de medios impresos a la población objetivo del proyecto en la entidad federativa.</p>
<p>Seguimiento a la utilización de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a la población objetivo son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.</p>	Seguimiento al trabajo del personal contratado con recurso de PAIMEF	<p>Se realizan tareas de seguimiento al personal contratado, se reportan metas. Se verifica la existencia y uso de los bienes de equipamiento.</p>
	Verificación del uso de los bienes de equipamiento	
	Evaluación del desempeño de los funcionarios capacitados antes y después de los talleres.	<p>En el caso de talleres, el seguimiento es la evaluación que se realiza a los funcionarios antes y después de los talleres.</p>
Elaboración de informes parcial y final	<p>Las IMEF realizan informes parciales y finales para Indesol a fin de que éste dé seguimiento a los proyectos.</p>	

Modelo de Procesos identificado por el Coneval	Procesos etiquetados por el PAIMEF que coinciden con el Modelo de Procesos	Breve descripción de los procesos
	Generación de reportes del PASH	Las IMEF llenan formatos para el reporte de avances de indicadores y metas al sistema PASH
Evaluación de Resultados: Proceso mediante el cual el Programa analiza el cumplimiento de su propósito y fin.	Valoración de resultados y selección de prácticas exitosas.	Al final del ejercicio se realizan ejercicios para la valoración de resultados del Programa. Este proceso se realiza de manera distinta y con diferentes niveles de sistematización en las entidades federativas.

Fuente: Elaboración propia.

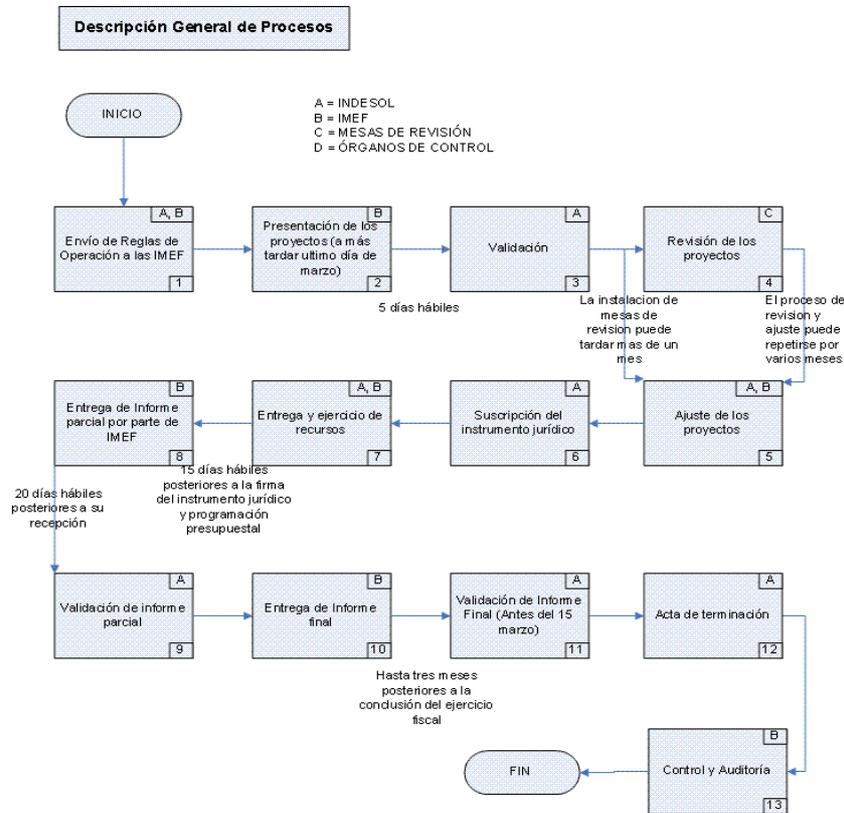
A partir de la identificación y descripción de los procesos a nivel federal y estatal que se realiza en esta sección, a continuación se presenta el análisis detallado de los procesos.

3.3 Análisis de los procesos del PAIMEF

A continuación se presenta el análisis de los procesos del Programa. Se ordena, primero, con base en el Modelo de Procesos identificado por el Coneval y al interior de cada sección se estudian los procesos de acuerdo con el etiquetado expuesto en la sección anterior. En cada apartado se analiza lo relativo al ámbito federal y al ámbito estatal.

El análisis empírico de esta evaluación encuentra que los procesos de la operación del PAIMEF siguen a los procesos estipulados en sus Reglas de Operación. No obstante, los tiempos y plazos definidos en las Reglas no se cumplen en todos los casos, tal vez debido a que no establecen sanciones para los actores que los incumplan, como se detallará más adelante. El siguiente flujograma sintetiza de manera gráfica los hallazgos de esta evaluación en materia de análisis empírico de procesos.

Figura 2. Flujograma empírico de procesos del PAIMEF



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis empírico del PAIMEF.

3.3.1 Diseño

De acuerdo con los procesos de diseño y elaboración de MIR de programas conducidos por Coneval desde 2007, el diseño de programas debe partir de un diagnóstico previo, un árbol de problemas, un árbol de objetivos, un análisis de involucrados, una selección de alternativas y una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), entre otros instrumentos. Si bien al inicio del ejercicio 2009, el PAIMEF no contaba con todos estos elementos, durante el año el Indesol ha trabajado en un árbol de problemas, ha mejorado su MIR, y está realizando un diagnóstico de acuerdo con lineamientos publicados este año, que son elementos de diseño y que servirán para el ejercicio 2010.

En el proceso de diseño del Programa interviene Sedesol; en él se definen la población objetivo y las vertientes del Programa, entre otras dimensiones que quedan plasmadas en las Reglas de Operación. Estas últimas constituyen el marco normativo general, mientras que PAIMEF genera documentos que constituyen guías específicas del funcionamiento de todos sus procesos para comunicarlos a las IMEF. El marco general no es fijo, sino que puede ser modificado cada año con base en una valoración de los resultados del ejercicio anual del Programa.

Como responsable último de la administración y funcionamiento del Programa, el Indesol podría iniciar un proceso de revisión que ofrezca un marco de trabajo estable que sea válido por un periodo largo de tiempo, dentro del cual ocurran las mejorías anuales a las Reglas de Operación. Esto orientaría de mejor manera el funcionamiento mismo del Programa, dado que cierta estabilidad permite consolidar procesos de aprendizaje en las IMEF. También contribuiría hacer más confiable el análisis de la evolución del desempeño del Programa a lo largo de los años.

Por su diseño como programa sujeto a Reglas de Operación, la anualidad fiscal limita la operación del PAIMEF. Se interrumpe por varios meses la operación en los estados, al no contar con una continuidad presupuestal para brindar servicios y realizar actividades que son necesarias todo el año. Se trata de una debilidad del Programa, que afecta además el proceso de planeación.

La definición de los beneficiarios del Programa queda establecida en las Reglas de Operación: las IMEF constituyen la población objetivo. Y si bien esta definición es correcta, gran parte de los recursos del PAIMEF se operan a nivel estatal a través de otros actores sociales entre los que se encuentran las instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención, detección, atención y estudio de las manifestaciones de violencia contra la mujer. Los impactos del PAIMEF, finalmente, deberían observarse en los cambios que lograron estos actores y los efectos que su quehacer tuvo en contribuir a mejorar la atención brindada y con ello a reducir el problema de violencia contra las mujeres. En la medida en que estos otros actores sean considerados en el diseño de indicadores, habrá mayor claridad en cuanto a los resultados del Programa. En particular, se facilitaría la presentación de los proyectos por parte de las IMEF y el seguimiento a las metas relacionadas con compromisos adquiridos por México ante instancias internacionales.

Así, el diseño descentralizado del Programa implica que son las IMEF quienes ejercen los recursos en sus diferentes entornos y contextos, por lo que existe la necesidad de tener mecanismos para el seguimiento cercano de los procesos y las actividades realizados en los estados. Esto es, los objetivos del Programa se cumplen cuando las IMEF ejercen de manera adecuada los recursos y no cuando los reciben, por lo que el monitoreo a lo largo de las distintas etapas operativas resulta esencial.

Conviene entonces que el diseño del Programa incluya lineamientos específicos que orienten con mayor claridad el tipo de acciones que corresponden a cada una de las vertientes y que dichas acciones queden establecidas en las Reglas de Operación. Es decir, el Programa podría acotar y explicitar las opciones de asignación de recursos para fomentar ciertos modelos de acción que garanticen el pleno cumplimiento de los objetivos de Indesol en lo que a atención de mujeres en riesgo o situación de violencia respecta. Esto es importante ya que, como se vio en Tabasco, durante 2009 no se dirigieron recursos a refugios para mujeres, a pesar de que en Indesol existe la intención de que se destinen recursos del PAIMEF a ello. Las ROP se cumplieron, ya que la vertiente D) incluye unidades de atención móviles, que ese estado sí tiene. En este orden de ideas, el diseño del Programa puede prever no solamente lineamientos sino acciones concretas, como podría ser el desarrollo de protocolos de atención a las mujeres víctimas de violencia, que ya algunos estados han elaborado.

Se observa que algunos procesos que se realizan a nivel estatal no están previstos a detalle en las Reglas de Operación. Por ejemplo, la forma en que se seleccionan los refugios a apoyar, el tipo de apoyos a brindar, la manera en que se contrata a los talleristas o la definición de beneficiarios de las acciones queda a la libre decisión de cada IMEF. Si bien esto es positivo porque flexibiliza la operación en ese ámbito de gobierno y la adapta a las necesidades locales, tiene la desventaja de abrir espacios para la opacidad en el ejercicio de los recursos y/o para perder el enfoque adecuado de perspectiva de género.

Otro aspecto a destacar es que no se cuenta con un manual de procedimientos actualizado. Se considera que constituye una herramienta de gestión que se debe elaborar, ya que permitirá institucionalizar, clarificar y optimizar el trabajo interno.

De acuerdo con un árbol de problemas elaborado en 2009 de manera conjunta por Sedesol e Indesol para el PAIMEF, el problema central que el Programa debe atender es

la “capacidad institucional limitada frente al problema de la violencia contra las mujeres”. Con base en ello, la MIR, elaborada también en 2009, establece como propósito “instancias de las mujeres en las entidades federativas fortalecidas para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres”. Sin embargo, en los hechos, el fortalecimiento parece ser únicamente financiero: Indesol entrega a las IMEF recursos económicos para que sean destinados a cuatro vertientes, una de las cuales es “el fortalecimiento institucional, la capacitación, la actualización y la profesionalización”. Esta vertiente, tal como especifican las ROP, está abierta para aplicarse a las IMEF, a otros servidores públicos, a organizaciones de la sociedad civil, a instituciones de educación superior o centros de investigación. Las otras tres vertientes están dirigidas a la población en general, a la creación y/o fortalecimiento de refugios, y a la generación y difusión de estudios sobre el tema. Con esto, el fortalecimiento institucional finalmente queda diluido en las mismas Reglas de Operación.

Como consecuencia de esto, se percibe una tensión entre resolver el problema de las capacidades institucionales de las IMEF y resolver el problema de la violencia de género en los estados. Actualmente por diseño, la mayor parte de los recursos y esfuerzos se orienta a atender este último aún cuando el propósito del Programa según su Matriz de Indicadores de Resultados es contar con IMEF fortalecidas para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres. La realización de ejercicios de planeación conjunta con las IMEF, diferenciando los objetivos que pretende alcanzar a nivel federal y estatal permitiría aclarar la orientación del Programa y definir los indicadores de impacto tanto en materia de fortalecimiento de las IMEF como de disminución de la violencia contra las mujeres en los estados.

3.3.2 Planeación

Para el ejercicio 2009, el Programa no ha tenido un proceso de planeación estratégica en sentido estricto. El Indesol no cuenta con un área de planeación que coordine dicha actividad para los programas que se operan en el Instituto. Si bien esto rebasa al PAIMEF, es un factor de arreglo institucional que ha incidido negativamente en el diseño e implementación de este proceso. A continuación se analizan a detalle el proceso de planeación.

3.3.2.1 Planeación operativa

Como se mencionó antes, en los años 2008 y 2009, el Programa definió una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). Este instrumento permite sintetizar la planeación, detectar y dar seguimiento a problemas, así como generar indicadores de resultados. Permite también visualizar la ejecución del Programa porque en él se sistematizan objetivos, metas, indicadores, tanto de gestión como de impacto. En la definición de la MIR participa todo el equipo de PAIMEF; sin embargo, no hay un área del Indesol que se haya dedicado exclusivamente a la planeación del Programa. Recientemente se creó un área de Evaluación y Seguimiento en el PAIMEF que eventualmente podría asumir funciones de planeación, lo que significa una oportunidad para destinar tiempo a la planeación de mediano plazo utilizando insumos derivados del seguimiento y evaluación.

Por otra parte, el PAIMEF realiza un Plan Operativo Anual, en el que se identifican sus metas. De acuerdo con un entrevistado del Programa, éste “cuenta con una planeación de actividades operativas y, desde ahí, se busca generar una planeación estratégica”. Es así que, al inicio del ejercicio fiscal, el equipo realiza una evaluación de lo ocurrido el anterior año y encuentra espacios de mejoría para el ejercicio. Con base en ello se genera un Plan Operativo Anual, documento que es validado por los integrantes del equipo PAIMEF.

En términos operativos, el PAIMEF está estructurado en cuatro regiones en el país y ha iniciado procesos de planeación con cada una de ellas. Desde la planeación operativa, el PAIMEF busca asesorar y generar documentos de apoyo para que los proyectos sean presentados de manera más adecuada y para facilitar la rendición de cuentas y seguimiento. En este marco, en 2006 y 2007 se realizaron reuniones nacionales (una por año), con las titulares de las IMEF. Hacia finales de 2007 se realizó una capacitación para la elaboración de los informes finales. En 2008 se realizó una capacitación para la elaboración de proyectos, una reunión de encuentros regionales, así como una reunión de titulares nacional. En abril de 2009 se realizó una reunión nacional con titulares, donde cada una de ellas expuso las mejores prácticas en su entidad y se prevé la realización de reuniones regionales con un enfoque operativo-administrativo.

Más allá de estas actividades, como se menciona en otras secciones de este informe, no hay certeza de que la transmisión de la información de las titulares de las IMEF hacia el personal operativo sea eficaz en las entidades federativas, lo que se observa sobre todo al momento de elaborar proyectos para Indesol.

El equipo del Programa realiza un trabajo muy coordinado con las entidades federativas para la generación de los proyectos estatales. Sin embargo, la planeación que realizan las IMEF no integra de manera explícita las definiciones estratégicas del PAIMEF. Esta constituye un área de oportunidad que debería ser asumida por Indesol, a fin de identificar dentro de la estructura operativa de las IMEF a los encargados de los procesos críticos relacionados con el otorgamiento de los fondos o, en su defecto, a establecer lineamientos para la definición de un organigrama mínimo estándar que facilite la coordinación entre el PAIMEF y las IMEF.

También es un área de oportunidad importante establecer, como parte del proceso de planeación, coordinación con otras instancias que tienen objetivos similares al PAIMEF en relación con la violencia contra las mujeres. Tal es el caso de las secretarías de salud y de educación, el Instituto Nacional de las Mujeres, Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Programa de Coinversión Social, así como institutos de investigación.

En el caso de las coordinaciones regionales, el fortalecimiento de la planeación es clave, porque los 32 proyectos que realiza el PAIMEF son diferentes. Es por ello que las coordinadoras regionales se reúnen sistemáticamente con la directora del PAIMEF, para ir monitoreando (y afinando) los objetivos, los tiempos y los indicadores. Así, la planeación permite al equipo concentrarse no únicamente en los aspectos urgentes, sino también en los estratégicos, al contar con una panorámica completa de la manera en que los proyectos avanzan y que el recurso se aprovecha. Sin embargo, la definición de una visión estratégica de conjunto para el PAIMEF es tarea pendiente.

La planeación que realizan las IMEF no integra la definición de objetivos de largo plazo para el PAIMEF y se reduce, en el mejor de los casos, a una planeación operativa. Esto ha llevado a que en muchos estados en lugar de diseñar estrategias propias de atención al problema de la violencia contra la mujer que integren al PAIMEF como un instrumento entre otros, la planeación se limite a definir acciones en función del recurso federal que estiman recibir, para entonces diseñar sus proyectos de PAIMEF.

Cada año, la MIR se comunica a las IMEF y, a partir de ella, se les solicita información para el cálculo de indicadores. La información de indicadores que más efectivamente recoge el Programa es la de Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

Varios entrevistados plantean la necesidad de fortalecer los procesos de planeación porque el Programa es muy amplio y se visualiza un equipo pequeño trabajando en él. Algunos entrevistados de Coahuila, Distrito Federal, Morelos y Jalisco dicen, además, conocer solo las etapas del proceso de planeación relacionadas directamente con sus funciones. Así, por ejemplo, quienes trabajan en el área administrativa, están familiarizados con la planeación y procesos en términos administrativos únicamente.

Durante el ejercicio 2009 se incorporaron procesos a la operación del Programa que no estaban inicialmente previstos en las ROP. Ejemplo de ellos son los procesos e instrumentos de seguimiento que realiza Indesol y la información que se solicitó a las IMEF generar para la evaluación de talleres y reporte de actividades. Si bien es cierto que la mejora de procesos es una actividad continua, es importante que desde el inicio de cada ejercicio, en el marco de procesos de planeación, se establezcan las reglas del Programa, a fin de brindar certidumbre. En el caso de la generación de información para el seguimiento, desde el inicio de la operación deben preverse los instrumentos y actividades correspondientes.

3.3.2.2 Ponderación de los recursos

Después de dos años —2006 y 2007— en que los recursos del PAIMEF se repartían por igual entre las 32 entidades federativas, en 2008 una parte del presupuesto se asignó ponderando por el índice de rezago social del Coneval. Para el ejercicio 2009 se realizó otro ajuste, multiplicando el índice de rezago social por el porcentaje de mujeres que declaró haber vivido violencia en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2006.⁶

Este cálculo ajustado se utilizó para repartir el 10% del monto base a distribuir, mientras que el 90% se repartió, de manera inercial, por partes iguales entre las 32 entidades federativas. Los resultados según este método de asignación se presentan en el Cuadro 4.

⁶ Mujeres mayores de 15 años y más que han vivido algún tipo de violencia a lo largo de su última relación.

Cuadro 4. Asignación presupuestal 2009, según la fórmula

Entidad Federativa	Grado de rezago "ajustado" por violencia	Monto total asignado por estado (pesos M. N.)
Distrito Federal	Muy bajo	5,147,593.47
Aguascalientes		5,147,593.47
Nuevo León		5,147,593.47
Coahuila	Bajo	5,147,593.47
Colima		5,147,593.47
Sonora		5,147,593.47
Jalisco		5,147,593.47
Chihuahua	Medio	5,147,593.47
Tamaulipas		5,147,593.47
Baja California		5,147,593.47
México		5,147,593.47
Sinaloa		5,147,593.47
Baja California Sur		5,147,593.47
Nayarit		5,147,593.47
Durango		5,147,593.47
Morelos	Alto	5,879,695.65
Zacatecas		5,879,695.66
Querétaro		5,879,695.66
Tabasco		5,879,695.66
Tlaxcala		5,879,695.66
Guanajuato		5,879,695.66
Quintana Roo		5,879,695.66
San Luis Potosí		5,879,695.66
Campeche		5,879,695.66
Yucatán		5,879,695.66
Hidalgo	Muy alto	6,716,383.86
Michoacán		6,716,383.86
Veracruz		6,716,383.86
Puebla		6,716,383.86
Chiapas		6,716,383.86
Oaxaca		6,716,383.86
Guerrero		6,716,383.86
		Total

Fuente: "Ponderación de los Recursos del PAIMEF para el ejercicio fiscal 2009" Texto entregado por Indesol a la evaluación. Estas cifras se modificaron a lo largo del ejercicio por la falta de participación de Nuevo León, por los montos establecidos en los convenios y por el nivel de avance en el ejercicio.

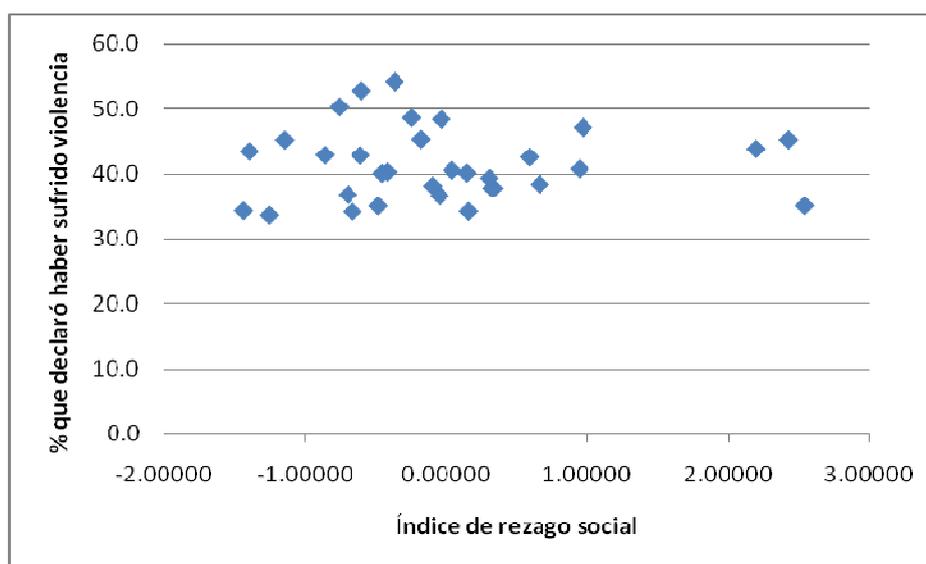
La suma corresponde al monto total a distribuir entre las entidades federativas en el ejercicio 2009, que es el 93% de lo asignado al Programa en el Presupuesto de Egresos

de la Federación 2009, debido a que el 7% restante corresponde a gastos de operación que permanecen en el Indesol. En relación a esta manera de asignar recursos, a continuación se presentan comentarios de algunos actores entrevistados y comentarios el equipo evaluador:

- El hecho de que se utilice la ponderación únicamente para el 10% de los recursos resulta en una asignación con menos dispersión de la que hay entre las entidades federativas en cada uno de los componentes de la fórmula. Esto tiene argumentos a favor y otros en contra: a favor se cita una intención de equidad entre entidades federativas, en contra se menciona que no establece incentivos claros al logro de resultados concretos. En todo caso, es un punto que merece mayor debate en Indesol.
- Esta fórmula no podría actualizarse cada año, ya que el índice de rezago social se calcula cada cinco años y la ENDIREH no tiene una periodicidad determinada, si bien se realizó en el 2003 y el 2006. En particular, esto implica que la fórmula no establece incentivos para las IMEF para gestionar de mejor manera los recursos que reciben. Esta circunstancia, que tiene que ver con un elemento puramente operativo, hace indispensable contar con una fórmula que integre los resultados de los ejercicios anuales, tema que se detalla más adelante.
- La fórmula no toma en cuenta el tamaño de la población de cada entidad. También esto tiene argumentos a favor y en contra, pero debe debatirse. En una primera aproximación, el tamaño de la población no sería tan relevante si la totalidad de los recursos se destinaran a la prevención de la violencia, pero sí se vuelve un factor importante en la medida en que se destinen recursos a la atención de mujeres víctimas de violencia. De hecho, en la mayoría de las entrevistas realizadas a instituciones públicas u organizaciones de la sociedad civil que se benefician por el PAIMEF se remarca mucho la idea de que el recurso recibido no sirve tanto a la institución como a las mujeres que, en última instancia, son las que cuentan con un servicio mejorado gracias al apoyo de Indesol. Por esta razón, es importante que se establezcan criterios de asignación considerando que el recurso federal se entrega a una institución que funge como intermediaria de otros actores sociales que son a su vez beneficiarios y cuya consideración es necesaria para la evaluación y seguimiento del cumplimiento de las metas y objetivos tanto estratégicos como operativos.

- Por la forma en que se construye el índice de rezago social sus valores tienen cero como promedio y su rango va de -1.45 a 2.55. El rango de valores para la variable de porcentaje de hogares que manifestaron violencia (de la ENDIREH 2006) va de 33.7% a 54.1%. Estos dos indicadores pueden verse en el siguiente diagrama de dispersión, en que cada punto representa una entidad federativa. Puede percibirse que la correlación entre ambas variables es prácticamente nula, lo que es deseable en la elaboración de un índice. Sin embargo, la diferencia en la **escala** de las variables ocasiona que, en la práctica, el ajuste introducido este año ocasione muy pocos cambios de posición en la ordenación de estados según el índice de rezago social.

Dispersión de las entidades federativas según los dos indicadores utilizados en la fórmula de asignación de recursos



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos citados y proporcionados por Indesol.

Esta evaluación no ha encontrado en el Presupuesto de Egresos de la Federación restricciones a la manera en que Indesol reparte los recursos del PAIMEF entre entidades federativas. La asignación de recursos, por lo tanto, podría tomar dar mayor peso a la calidad, pertinencia y perspectiva de género que presentan las IMEF, así como de los resultados que éstas hayan alcanzado en ejercicios anteriores.

Actualmente, Indesol está elaborando una fórmula de distribución distinta para el año 2010. No se tiene conocimiento de una versión oficial, pero en la reunión de Indesol con titulares de las IMEF realizado en octubre de 2009, se anunció que la nueva fórmula tendría un elemento relacionado con la capacidad de gestión demostrada por cada IMEF en el año previo. Se trata de un paso importante en la dirección de establecer incentivos a un mejor ejercicio de los recursos.

Otro elemento nuevo para la fórmula de distribución será la inclusión de una calificación otorgada por la mesa de revisión al proyecto que cada Instancia presente en el ejercicio. Más adelante se analiza el proceso de revisión de proyectos.

El Programa hace una propuesta presupuestal a cada estado en función del presupuesto disponible. Sin embargo, durante el ejercicio anual, los diferentes proyectos se van modificando. Así, algunas IMEF solicitan ampliaciones presupuestales para completar sus proyectos, mientras otras no logran ejercer todo el presupuesto que se les había asignado. En el momento del Informe Parcial, los funcionarios del PAIMEF tienen información para tomar estas decisiones. No se observa la existencia de criterios claros y difundidos entre los actores interesados para la reasignación de recursos a las IMEF. Esto constituye una debilidad del proceso de planeación que abre espacios para la discrecionalidad y que genera el riesgo de percepción de falta de transparencia en la toma de decisiones de asignación de recursos.

3.3.3 Difusión Federal y Estatal

PAIMEF no tiene una estrategia institucional de difusión. En el nivel federal, el Programa se comunica directamente con las 32 IMEF que constituyen su público objetivo. Como principal medio de comunicación cuenta con una página web al interior del sitio de Indesol, en la que se difunden reglas de operación, informes y padrones de beneficiarios principalmente. De acuerdo actores entrevistados, el Programa ha solicitado la realización de difusión nacional, así como de otros materiales de promoción. Actualmente el PAIMEF está preparando un primer tríptico informativo, como parte del proceso de Contraloría Social que impulsa la Secretaría de la Función Pública.

La comunicación directa que tiene el equipo del PAIMEF con su población objetivo (las IMEF) a través de reuniones, llamadas telefónicas, correo electrónico, entre otros, puede

considerarse como el principal mecanismo de difusión del Programa. En términos generales las personas entrevistadas en las IMEF opinan que se trata de una difusión adecuada y oportuna. Únicamente se encontraron áreas de mejora en materia de oportunidad en la difusión de las ROP. Es importante leer este cuestionamiento en el contexto de que las fechas de presentación de los proyectos se han ido adelantando, con la intención de iniciar más oportunamente el ejercicio de los recursos y la publicación de las Reglas de Operación no se ha adelantado en la misma medida. Algunas IMEF perciben que tienen menos tiempo para presentar su proyecto y lo atribuyen a la difusión de las ROP.

Sobre la comunicación con las IMEF, la directora del PAIMEF realiza un trabajo de coordinación con las titulares en las entidades, así como las coordinadoras regionales establecen una coordinación estrecha con los equipos operativos en los estados. Como ejemplo puede plantearse que los últimos cambios en las ROP comenzaron a socializarse a las entidades con tiempo. Personal del PAIMEF comentó: “este año hicimos una teleconferencia, les mandamos la información para que nos vieran y nos hicieron preguntas. Así, la asesoría es muy personalizada, muy cercana”.

La relación que establece el equipo del PAIMEF con las IMEF para la difusión, la capacitación y el acompañamiento –particularmente en la elaboración de los proyectos– podría ser apoyada con acciones de comunicación más oportunas de la información fundamental para la operación del Programa, como los aspectos relacionados con el cumplimiento de plazos y la elaboración de informes.

No hay difusión formal de los resultados del Programa. Entre las consecuencias negativas de esto destaca la imposibilidad de replicar acciones exitosas de algunos estados en otros. Es importante señalar que esta réplica es valorada de manera positiva por algunos actores entrevistados. En este sentido existe un área de oportunidad en la generación de espacios para la presentación de resultados de los proyectos de los diferentes estados.

Actores entrevistados señalaron el ejemplo del desarrollo de un sistema informático para la atención de víctimas de violencia, diseñado por Puebla, que fue replicado por Sinaloa, atendiendo a sus características y particularidades. Como el Programa no tiene una intencionalidad de comunicar y hacer públicas estas acciones, los otros estados no se enteran y se pierden oportunidades de mejorar a partir de las propias experiencias.

En ese contexto, Indesol tiene un área de oportunidad en la generación de espacios para de manera sistemática, difundir y hacer públicas las acciones exitosas del Programa en las entidades federativas, lo que el equipo evaluador considera necesario en términos de posicionamiento y aprendizaje institucional. El Programa debe concebirse como un proveedor de información para la toma de decisiones que constituye un bien público del cual pueden beneficiarse los distintos actores involucrados en el Programa.

En el nivel estatal, las IMEF, por su parte, son las encargadas de difundir las actividades que realizan con apoyo del PAIMEF y sus resultados, particularmente desde sus páginas electrónicas. De acuerdo con las Reglas de Operación, en esta difusión las IMEF deben nombrar de dónde provienen los recursos federales y colocar los logotipos de las instituciones involucradas. Los productos de difusión integran, entre otros, anuncios en radio y televisión, cine minuto, y publicidad en prensa. En general, el objetivo de esta difusión es abordar el problema de la violencia contra las mujeres y comunicar las posibilidades de asistencia que tienen las familias y no el de posicionar la marca PAIMEF.

Actores entrevistados de PAIMEF y de algunas IMEF plantearon la necesidad de difundir la existencia del Programa a los beneficiarios indirectos del mismo, como son instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, así como a las mujeres que pueden encontrar un apoyo en caso de vivan situaciones de violencia. Además, la importancia de tener una estrategia institucional de difusión tiene que ver con la identificación del Programa en los estados.

Es importante que se diseñen estrategias sistemáticas de difusión para evitar asimetrías de información que favorezcan a algunos actores sobre otros. Esta evaluación recomienda crear sinergias entre el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil a cargo de Indesol y el PAIMEF a fin de brindar a las IMEF acceso a bases de datos de OSC cuyo objeto social y actividades en los estados se orienten a la atención de temas de violencia contra las mujeres. De igual manera, podría mejorarse la difusión del PAIMEF enviando información directamente desde Indesol a dichas organizaciones sociales.

Un asunto a analizar es la importancia de lograr un posicionamiento nacional del Programa ante la opinión pública. Una posible ventaja es que la opinión pública conozca el Programa y que esto apoye las tareas de difusión que hacen las IMEF en cada estado y ayude al posicionamiento de las mismas. Otra ventaja sería que las organizaciones sociales se enteraran por los medios masivos, con una comunicación del gobierno federal,

de las características del Programa. Finalmente constituiría un medio de gran alcance para informar a las mujeres de todo el país sobre los apoyos gubernamentales para la atención a la violencia contra las mujeres.

Otro argumento a favor para la difusión del Programa, por parte de un entrevistado en un estado, es que ayudaría a comunicar el origen de los recursos del PAIMEF al público en general. Posiblemente un folleto –que está en vías de realizarse– apoyaría la difusión que ya se realiza desde la página web. Este entrevistado señaló, además, que “muchas veces las personas [de las organizaciones de la sociedad civil] ni siquiera identifican con claridad la instancia estatal, por lo que menos aún identifican el Programa”.

Algunos entrevistados del Programa y de las instancias estatales plantearon la posibilidad de dirigir la difusión del Programa a las mujeres. En este sentido, la propuesta de difusión nacional tendría el objetivo de que las mujeres identificaran si son o no víctimas de violencia e informar que pueden acudir a instancias especializadas.

La difusión de los servicios que brinda el PAIMEF debe ir acompañada de mecanismos adecuados para brindar y acercar la atención a las mujeres víctimas de violencia. Por ejemplo, aún cuando en algunas entidades se acercan unidades móviles (identificadas con logotipo de la IMEF y del PAIMEF) para atender problemas de violencia contra las mujeres, estas últimas tienden a no acudir, por temor a ser identificadas en sus comunidades como personas que tienen este problema. En cambio sí utilizan otros espacios, como los de la Secretaría de Salud, donde queda más diluida la razón principal por la que consultan y desde allí son derivadas con especialistas en violencia de género. Parece pertinente entonces cuidar la discreción en materia de comunicación directa con las mujeres víctimas de violencia. Un ejemplo de difusión que atiende la necesaria discreción, es el de la impresión de mensajes sobre la problemática de la violencia en papel para tortillas, dado que a las tortillerías acuden principalmente mujeres. Por esto es importante que la difusión sea diseñada por expertos en comunicación, perspectiva de género y violencia.

3.3.4 Solicitud de Apoyos

El proceso de solicitud de apoyos, en los términos del modelo de procesos de Coneval, se identifica en este Programa con el nombre de Presentación de Proyectos.

3.3.4.1 Presentación de Proyectos

Las IMEF deben presentar anualmente los proyectos en las oficinas del Indesol. Para ello, existe un formato de recepción de los proyectos estandarizado que ha sido mejorado tras las sucesivas evaluaciones que se realizan del desempeño del Programa. Si bien las IMEF tienen una fecha límite, el Programa no la tiene para darles respuesta.

Para la presentación de proyectos, las instancias cuentan con asesoría de las coordinaciones regionales y otros actores del PAIMEF. El envío de los proyectos se realiza por mensajería y correo electrónico.

Si bien existe capacitación para la presentación de los proyectos (visitas, teleconferencias, llamadas telefónicas, comunicación vía correo electrónico, etc.), preocupa a algunos actores de PAIMEF la calidad de los proyectos. “Una de nuestras hipótesis es que las capacitaciones o las reflexiones que se hacen con las titulares no bajan a los operadores”, señaló un actor.

Se observa heterogeneidad en la presentación de los proyectos de las IMEF: mientras algunas los entregan a tiempo, completos y con los enfoques de género adecuados, otras los entregan tarde y, en el extremo, no integran la perspectiva de género. Es importante destacar la poca experiencia sobre estos temas en varios estados; la prevención, detección y atención a la violencia son prácticas incipientes en México por lo que el conocimiento es limitado y hay pocas personas capacitadas en este sentido. A esto hay que agregar la importante rotación de personal en las IMEF, que en gran medida se debe a la discontinuidad de acceso a los recursos del PAIMEF. Una buena práctica en términos de este proceso es la capacitación permanente a los equipos operadores en materia de elaboración de proyectos.

Las coordinadoras regionales tienen toda la facultad de apoyar y acompañar a las instancias desde la entrega de propuestas. Normalmente, las IMEF cumplen con las fechas de entrega de los proyectos. Sin embargo, cuando no se entregan a tiempo, el equipo de PAIMEF tiene dificultades para ejercer presión en esta entrega porque, de acuerdo con el diseño del Programa, los recursos están asegurados y no hay incentivos a entregar en tiempo y forma. Las fechas límite no funcionan, plantea un entrevistado, porque “si no hay consecuencias (en términos de sanciones), para qué poner fechas límites”. Esta es una consecuencia de que el Programa tenga como meta operativa tener 32 proyectos aprobados y no hay criterios para que las diferentes IMEF concursen por los

recursos. A esto se agrega la dificultad de un programa de nivel federal que necesita que se cumplan tiempos y formas desde otros órdenes de gobierno.

En el nivel estatal también existe el proceso de recepción de proyectos, en el sentido de que las IMEF deberían recibir solicitudes por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) o instancias de gobierno que operan refugios para mujeres, e incluso para solicitantes de capacitación en materia de transversalización o violencia contra las mujeres. Un problema de este proceso radica en que depende demasiado de la relación que exista entre las titulares de las IMEF y las instituciones que reciben los recursos.

Una de las entrevistadas de OSC señaló que, dada la buena relación que tenía con la titular de la IMEF de su estado, no presentaba ningún tipo de proyecto para obtener el recurso, sino que la IMEF se limitaba a hacer una consulta de necesidades que luego se traducía en el proyecto que se presentaba ante Indesol para la ministración de los fondos. Frente a esta situación, las ROP o un manual de procesos y procedimientos deberían establecer elementos mínimos para que la dirección de las IMEF realice los procesos adecuados de consulta y evaluación de necesidades de los potenciales beneficiarios de los recursos federales del PAIMEF. Esta definición contribuiría a que los fondos llegaran a actores seleccionados de manera estratégica, con lo cual también se fortalecería esta dimensión estratégica del Programa.

Para este proceso estatal de recepción de proyectos conviene establecer desde Indesol una herramienta estándar para todas las entidades federativas y que promueva un diálogo y una relación abierta, basada en criterios técnicos debidamente validados entre las IMEF y las organizaciones sociales interesadas en recibir los apoyos. Esto permitiría presentar a las mesas de revisión proyectos que garantizaran una distribución mejor sustentada y focalizada del recurso federal.

3.3.5 Selección de beneficiarios

Con este apartado se alinean tres procesos. Primero, la *Validación* de los criterios de participación que el Indesol realiza de conformidad con lo señalado en las Reglas de Operación. Segundo, la *Revisión de proyectos* realizada por las Mesas de Revisión, cuyos resultados y recomendaciones se asientan en el Acta correspondiente. Finalmente, el *Ajuste de los proyectos*, proceso mediante el cual las IMEF, con acompañamiento del

Indesol, realizan los ajustes necesarios a partir de las recomendaciones emitidas por las Mesas de Revisión.

Es importante destacar que en el nivel estatal las IMEF realmente no tienen un proceso de selección de beneficiarios en relación con la capacitación: hacen invitaciones abiertas a las cuales reciben respuestas diversas. En cuanto al equipamiento de refugios, sí seleccionan las organizaciones a las cuales podrían apoyar, aunque no siguen para ello un proceso sistemático.

3.3.5.1 Validación

El proceso por el cual los responsables de Indesol revisan las propuestas de las IMEF para proceder a su aprobación o devolución con observaciones es bastante conocido por los entrevistados que forman parte de las IMEF. El Programa utiliza las fichas de recepción de proyectos, instrumento para revisar que la documentación esté completa y que se aplica a todos los proyectos. Se trata de un instrumento adecuado.

Otros beneficiarios, aquellos que componen el sector aquí llamado “beneficiarios últimos” no necesariamente están familiarizados con ese proceso, lo cual es comprensible: se debe tomar en cuenta que los procesos del PAIMEF tienen como interlocutor principal a las instancias estatales —así está definido en las Reglas de Operación—, no a las instituciones que se verán beneficiadas con el reparto del recurso federal.

3.3.5.2 Revisión de proyectos

Para el proceso de selección de proyectos, el planteamiento de las ROP del 2006 dejaba un alto margen de discrecionalidad. La evaluación de diseño realizada en 2007 colocó este asunto como un problema importante y propuso la instalación de una instancia externa de evaluación de los proyectos. En 2008, el Programa implementó las mesas de revisión, las que fueron integradas, en 2009, a las Reglas de Operación.

Las mesas de revisión del PAIMEF se integran con tres actores: un(a) representante académico, un(a) representante de organización de la sociedad civil y un(a) representante del sector público. La dirección del Programa busca personas con experiencia de trabajo en el tema de la violencia contra las mujeres y, en el caso de los servidores públicos, que hayan recibido capacitación en perspectiva de género. La selección de los revisores es realizada por la dirección y las coordinaciones regionales y éstas realizan la invitación a

los especialistas. Posteriormente, envían los proyectos a los revisores seleccionados, con anticipación, por correo electrónico.

Los insumos con que cuentan estos revisores son de dos tipos: (a) el primero tiene que ver con las razones por las cuales son identificados como potenciales colaboradores del PAIMEF, esto es, su conocimiento comprobado sobre el tema de la violencia de género; (b) el segundo es un formato de revisión de proyectos, elaborado por el PAIMEF, y que materializa la manera en que las ROP vigentes afectan el proceso global de asignación de los apoyos desde el momento mismo de la recepción de los proyectos. Es importante tener claro esta doble disponibilidad de los insumos, dado que de su existencia dependen los principales problemas que se desprenden de esta etapa del proceso.

Empezando por el segundo insumo, el formato, prácticamente todos los entrevistados concuerdan en que las ROP son claras y se adaptan en lo posible a las condiciones en que operan las IMEF (incluso, en el caso de los entrevistados del Distrito Federal, reconocían que sus condiciones de funcionamiento habían motivado la modificación en algunos términos de las ROP).

Uno de los entrevistados del PAIMEF sugirió que la retroalimentación de los revisores respecto de este formato se da de manera informal, generalmente durante las sesiones de revisión. No hay un recurso formal para que los revisores puedan canalizar sus comentarios o sugerencias.

Las mesas de revisión son consideradas, por el equipo de PAIMEF y por las mismas IMEF como una buena práctica, ya que la presencia de actores externos permite que el Programa no sea juez y parte: otorga una neutralidad importante, que permite disminuir sensiblemente la discrecionalidad en la entrega de recursos. El paso a seguir consistiría en definir con mayor precisión el papel que ocupan dentro del proceso global las recomendaciones de las mesas y las formas adecuadas de retroalimentación, siempre y cuando estas últimas no ralenticen excesivamente el proceso de la dictaminación de los proyectos y por tanto el inicio de la operación en las entidades federativas.

Un área de oportunidad importante para el PAIMEF en este proceso es permitir a las mesas la interacción con las IMEF en algunos momentos de la revisión. Si bien se ha hecho en algunos casos, parece deseable integrarlo como una práctica sistemática. Esto atendería el llamado que hacen las IMEF y los mismos revisores de participar en espacios

de retroalimentación directa que permitan, por el lado de las mesas, sustentar adecuadamente sus comentarios y, por el lado de las IMEF, aclarar aquellos aspectos que solo sean malos entendidos o que no requieran más que un cambio de forma en la formulación del proyecto.

Otra área de oportunidad tiene que ver con la información disponible para la revisión. El formato de presentación de los proyectos no prevé un espacio para que la IMEF muestre la forma en que el proyecto se insertará en su estrategia de trabajo integral. En ese sentido, es posible que se emitan recomendaciones sin conocer el contexto ni la forma en que el proyecto complementa o será complementado por otros recursos y acciones en el estado. El desconocimiento de la “realidad del estado” por parte de las mesas dictaminadoras fue criticado por algunos actores de las IMEF.

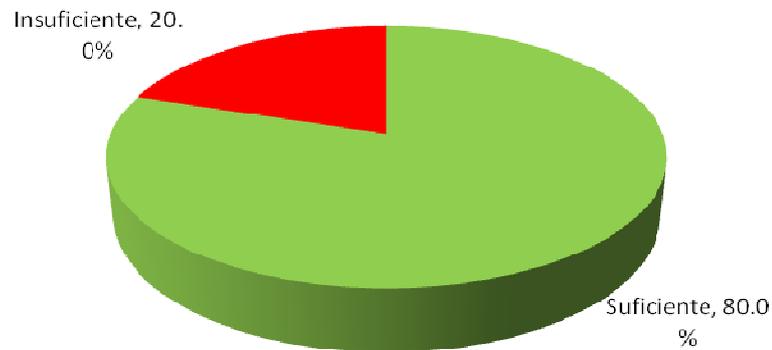
Finalmente, en términos de la comunicación del Programa con los participantes de las mesas de revisión, algunas acciones ejecutadas por el PAIMEF han querido reconocer el papel de los revisores dentro del proceso global de asignación de los apoyos, dado que no se les paga honorarios. Las reuniones anuales que se realizan con ellos, en donde la titular del PAIMEF les agradece por su trabajo es un ejemplo de esto.

Este año se realizó un desayuno con estas características donde, además, Indesol presentó los avances del Programa a la fecha. Esta evaluación aprovechó la presencia que se esperaba de varios/as revisores/as para recoger sus opiniones sobre el proceso de revisión, mediante un cuestionario. Quince personas respondieron. El equipo evaluador considera que el proceso de revisión es un área de oportunidad central para mejorar el Programa y lograr incrementar sus impactos mediante una adecuada focalización de recursos. Por ello, a continuación se presentan a detalle los principales resultados y comentarios emitidos por los revisores.

Invitación a participar en las mesas de revisión.

Con respecto a la anticipación con que recibieron la invitación a participar, recordaron un tiempo de 1 a 4 semanas. El 20% opinó que era insuficiente y que habría preferido de 3 semanas a un mes. El 80% restante lo consideró suficiente.

¿Qué le pareció el tiempo de anticipación con que recibió la invitación para participar en las mesas de revisión?

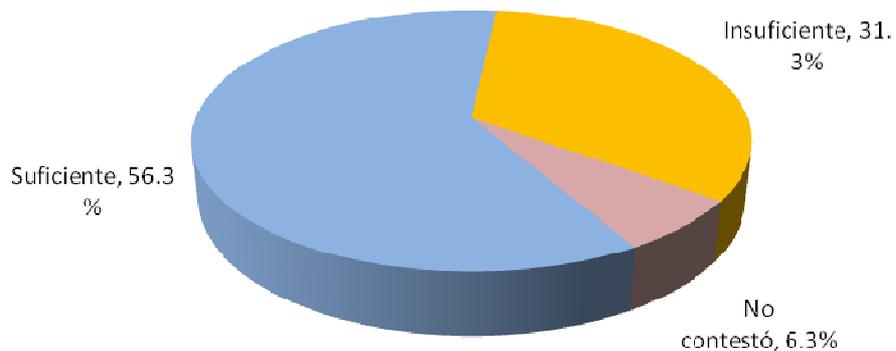


Fuente: Cuestionario a Revisores. Total de respuestas: 15.

Recepción de la información

En cuanto a la anticipación con que recibieron la información de los proyectos que habrían de revisar. El 31.3% consideró que era insuficiente y que se requerían de 2 a 3 semanas.

¿Qué le pareció el tiempo de anticipación con que recibió la información sobre los proyectos a revisar este año?

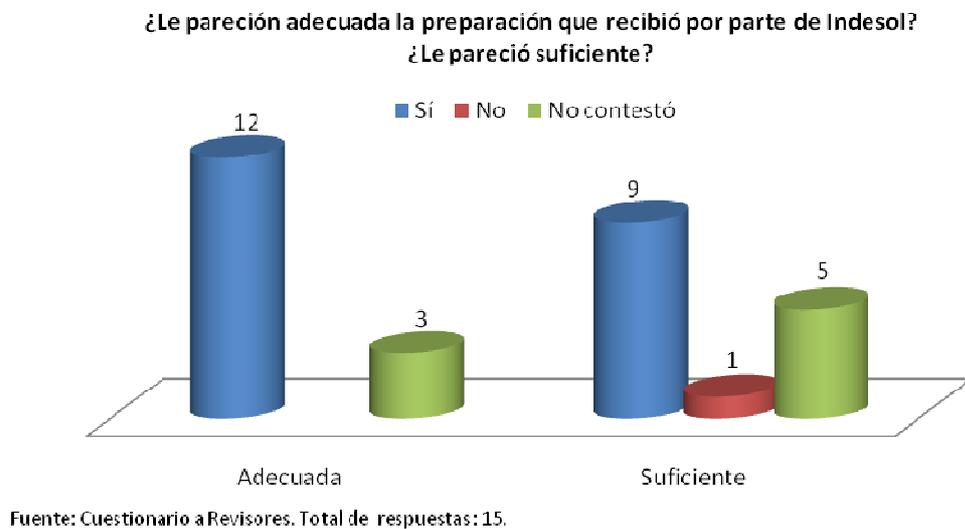


Fuente: Cuestionario a Revisores. Total de respuestas: 15.

Preparación para realizar la revisión

Sobre la preparación recibida por parte de Indesol para esta labor, todos los respondientes aceptaron haber recibido documentos de preparación.

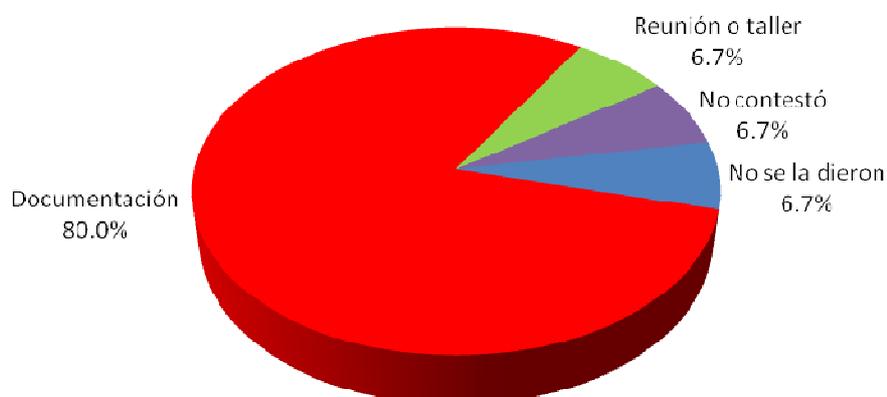
- 3 personas mencionaron la vía telefónica como fuente de información.
- 12 personas consideraron adecuada esa preparación (3 personas no contestaron esa pregunta)
- 9 personas la consideraron suficiente, 1 insuficiente (el resto no contestó)
- 2 personas plantearon la necesidad de tener un conocimiento mayor de los criterios y pautas generales de evaluación, así como una breve capacitación sobre aspectos técnicos muy puntuales para la evaluación.



Conocimiento de la metodología de trabajo

El 80% reportó haber tenido acceso a la metodología de trabajo para la revisión mediante documentos. Solo una persona mencionó que no se la dieron a conocer.

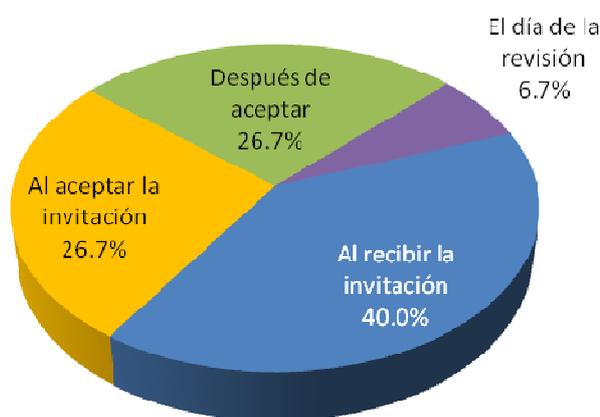
¿Cómo le dieron a conocer la metodología de trabajo?



Fuente: Cuestionario a Revisores. Total de respuestas: 15.

Con respecto a la oportunidad con que se les dio a conocer la metodología, debe destacarse que las respuestas se distribuyeron en tres grandes grupos: 40% al recibir la invitación, 26.7% al aceptar la invitación y el mismo porcentaje después de aceptar. Es importante que se estandarice el proceso de acceso a la información para la revisión, a fin de garantizar que la totalidad de los proyectos y revisores reciban el mismo tratamiento.

¿En qué momento le dieron a conocer la metodología de trabajo?



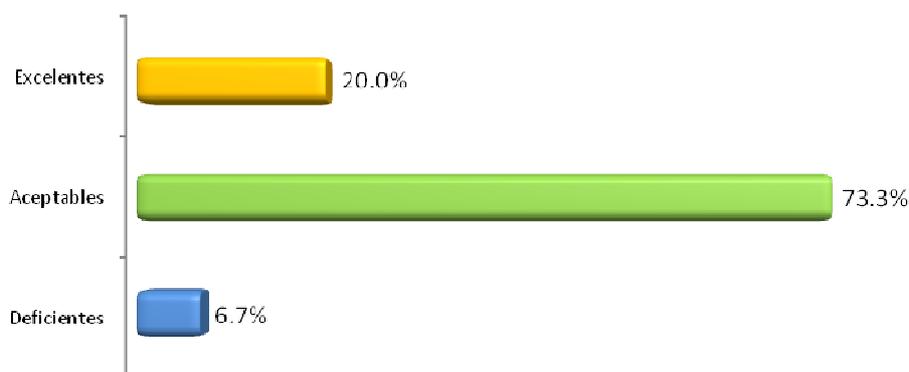
Fuente: Cuestionario a Revisores. Total de respuestas: 15.

Conformación de las mesas y metodología de trabajo

Sobre la conformación de mesas y metodología de trabajo, se encuentra que existen áreas de oportunidad en la medida en que únicamente el 20% de los respondientes la

calificaron de excelente. Si bien la mayoría la considera aceptable, es importante tomar en cuenta los comentarios de los revisores para mejorar el proceso.

¿Qué le parecen la metodología y la conformación de las mesas de revisión?



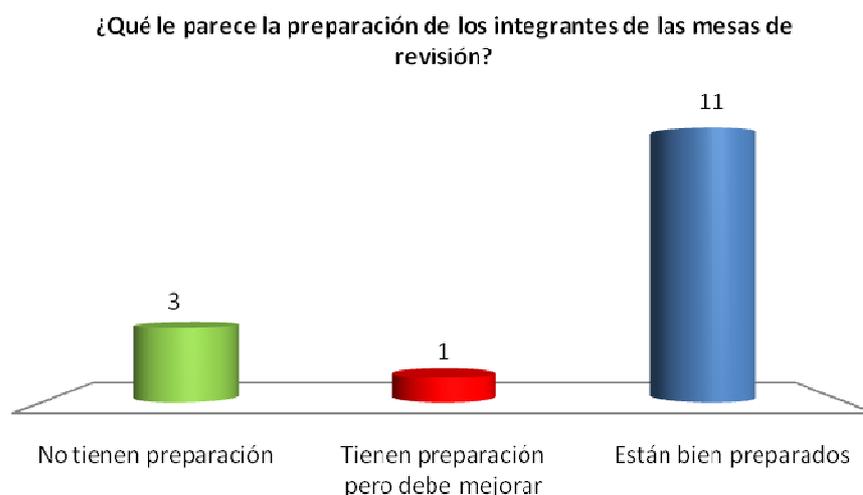
Fuente: Cuestionario a Revisores. Total de respuestas: 15.

Al respecto, los revisores comentaron lo siguiente:

- El hecho de ser académica o integrante de una OSC no es suficiente para dictaminar este tipo de proyectos. Se requiere una experiencia y formación especializadas.
- Falta mejorar los formatos de revisión.
- Hay que pensar cómo garantizar que cuando participe algún funcionario público, este asista y no envíe a sus representantes, que luego se inhiben en las discusiones.
- Deberían ser menos proyectos de revisión al día, máximo 2, para permitir ahondar en cada proyecto con el detenimiento y minuciosidad posible.
- La gente que participa como parte del gobierno no parece tener la formación para dictaminar sobre el tema.

- “En alguna ocasión he percibido que otras dictaminadoras no leyeron el material.”

Sobre las compañeros/as de mesa de revisión la opinaron general fue que están bien preparados y que tienen las aptitudes necesarias.



Fuente: Cuestionario a Revisores. Total de respuestas: 15.

Entre los comentarios de los revisores al respecto destacan los siguientes:

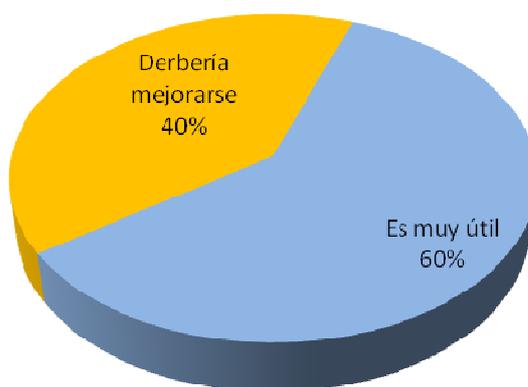
- En algunas personas hay la formación necesaria, en otras no
- Invitar gente con ciertos perfiles de equidad de género y experiencia en metodología de proyectos
- Considerar que las mesas de revisión han estado conformadas por profesionistas especializados en cada tópico a dictaminar
- Las dos compañeras con las que colaboré me parecen profesionales y muy capaces
- La sensibilidad de la gente no es suficiente
- Excelente preparación y se nota que han leído los programas
- Bien, hay buenos colegas con preparación

Utilidad y pertinencia del acta de revisión

Al indagar sobre la utilidad y pertinencia del acta de las mesas de revisión, el 60% respondió que el instrumento es muy útil y el 40% que aunque sirve, debería mejorar. En ese sentido los comentarios fueron los siguientes:

- A una persona le pareció largo.
- Una persona contestó que no es claro, contiene cosas que no son pertinentes y le faltan elementos relevantes.
- Las medidas de calificación no responden a la diversidad de acciones y objetivos de forma adecuada. Hay que cambiarlas.
- No se puede evaluar igual una plática que un servicio de atención a la violencia, por ejemplo. No hay objetivos mínimos comunes para todas los Institutos de las Mujeres.
- La idea es buena pero debería afinarse.
- Es útil siempre y cuando se amplíen los campos y quede muy especificado.
- Es importante y útil el acta como instrumento. El procedimiento incluye prácticas de transparencia y rigor metodológico que permite mejorar el trabajo.
- Incluir apartado de metodología para la evaluación de resultados y referencias bibliográficas.
- Dar mayor atención a los rangos de análisis sobre el apartado económico.

¿Qué opinión tiene del acta de mesa de revision?



Fuente: Cuestionario a Revisores. Total de respuestas: 15.

Comunicación entre PAIMEF y revisores

En cuanto a la comunicación que el Programa tuvo con cada revisor la gran mayoría de las respuestas la calificó como buena (14 respuestas). Entre las opiniones emitidas al respecto se destaca:

- La comunicación fue sólo vía Internet y de forma apresurada.
- Las responsables de cada una de las regiones así como la directora del Programa son muy cuidadosas y se preocupan por mantener los canales abiertos para que como dictaminadora pueda recibir la información requerida en cada momento.
- Sí hubo comunicación y sobre todo resaltar la retroalimentación.
- Muy buena, atenta, cordial y muy eficiente.
- A tiempo.

Con respecto a la relación que tuvieron los revisores con el Programa después de la revisión de proyectos, 5 personas comentaron que no volvieron a tener relación y 10 que sí tuvieron; 6 de estas personas, para una segunda mesa de revisión de algún proyecto específico; Las otras cuatro personas describieron:

- Se me informó sobre la evolución de los proyectos, los cambios realizados y las acciones de apoyo por parte del personal de Indesol.
- Me mantuvieron informada de cómo las instancias iban o no incorporando los cambios que habíamos propuesto.
- Seria, comprometida, pero quisiera saber si las instancias cumplieron lo que ofrecieron.
- Pero insuficiente, no nos informan cuales fueron las acciones de seguimiento.

Este es un tema central que requiere ser sistematizado y atendido, ya que el trabajo de los revisores es voluntario y una gratificación debe ser contar con información sobre la evolución de los proyectos en que participaron.

Relación entre las IMEF y las mesas de revisión

En el proceso de revisión no está claramente establecida la comunicación entre las IMEF y las mesas de revisión. El 86% de los revisores manifestó que no hubo comunicación y solo una persona comentó: “Creo que sería bueno que existiera, con normas muy concretas y claras”. El resto (dos casos) mencionaron que sí hubo contacto y una lo calificó de fructífero, positivo, aunque “no estoy segura si las representantes nos harían caso o sólo nos dijeron que sí”.

Buenas prácticas

Como buenas prácticas del PAIMEF los revisores destacaron las siguientes:

- El empeño para trabajar con las instancias estatales, “ámbito importantísimo para el adelanto de las mujeres”.
- El asesoramiento y acompañamiento del personal del Indesol a las IMEF.
- La transparencia en la asignación de recursos y el hecho de que se haga tomando en cuenta la valoración de la sociedad civil.
- La formación de mesas de revisión con profesionalismo y personas especialistas.
- La libertad de expresión que tuvieron las revisoras durante el proceso.

Aspectos a mejorar

Como aspectos por mejorar en el proceso de revisión del Programa, mencionaron:

- Dar a conocer las evaluaciones de proyectos que ya han sido autorizados antes.

- Falta algún momento de contacto con los Institutos de las Mujeres participantes y una mayor participación social en las elaboraciones de las ROP y dictamen.
 - Podría mejorarse la comunicación y retroalimentación con las IMEF y las mesas de revisión.
 - Dar más tiempo de trabajo y debate en las mesas de revisión.
 - Tener normas para la revisión de proyectos más claras y apelables para las instancias (IMEF).
 - Establecer un tabulador de pagos para quienes participan en los proyectos, como capacitadores y talleristas.
 - Diseñar un marco de referencia y criterios (cuantitativos y cualitativos) de evaluación y seguimiento.
 - Tener espacios para la reflexión de los revisores.
 - La definición del perfil de los revisores.
 - Debería profesionalizarse la participación de los revisores, deberían ser remunerados por honorarios para formalizar la relación, ya que los especialistas tienen su trabajo y no es correcto no reconocerlo.
 - También sería dar seguimiento a las características de los especialistas.
- Otros aspectos que podrían mejorar del PAIMEF son
 - Se necesitan objetivos mínimos de exigibilidad para las Instancias de las Mujeres beneficiarias.
 - Brindar un informe de los proyectos, una vez que estos ya han concluido.
 - Lograr tener un perfil de condicionamiento para la atención psicológica / jurídica / médica aún cuando haya variaciones en el perfil social.
 - Identificación de inversiones prioritarias.
 - Crear indicadores para el Programa.

- Promover mucha más congruencia teórico-metodológica en cada proyecto
- Que en adelante ya no se asignen más fondos para capacitar a funcionarias/os, sino que sea parte de su perfil, que se marque en el currículum, pues se van muchos fondos para esto, no sólo de Indesol también de Inmujeres y no se refleja en sus actos de gobierno

3.3.5.3 Ajuste de los proyectos

En este proceso, las IMEF integran las observaciones que surgieron de las mesas de revisión. Es visualizado como un momento crítico, particularmente por las capacidades para integrar las observaciones por parte de las IMEF. Algunos operadores de las IMEF no alcanzan a dimensionar la importancia de algunas de las recomendaciones que se les hacen en los dictámenes de las mesas. En esto se puede verificar la existencia de una brecha entre el conocimiento teórico de quienes conforman las mesas y la experiencia práctica-empírica tanto de las IMEF, como de las instituciones que recurren a ellas para obtener algún apoyo.

Dado que los revisores trabajan *ad honorem*, no es sencillo ni conveniente pedirles más tiempo para recibir y atender en persona a los responsables de los proyectos que han debido evaluar. Además, como las observaciones no tienen un carácter vinculante, no necesariamente se integran al proyecto en un primer ajuste, por lo que algunos revisores han leído varias veces un proyecto al que hicieron sugerencias que no fueron integradas. Esto ha causado molestias. En este sentido, otro aspecto crítico es el tiempo que toman estos ajustes, particularmente en proyectos que son sometidos a varias revisiones.

Los operadores del Programa en el nivel federal perciben en algunos casos falta de entendimiento con sus contrapartes estatales, particularmente en el planteamiento de proyectos que abonen a la superación de situaciones de violencia y sometimiento de la mujer y fomenten la equidad de género. La falta de capacitación en perspectiva de género hace que algunos proyectos se presenten sin una intención de defender el derecho de las mujeres. También perciben que algunos de los proyectos de las IMEF no son técnicamente solventes.

De parte de los entrevistados en las IMEF se encuentran opiniones encontradas. Por una parte, hay quienes se muestran inconformes con el proceso, porque en ocasiones se

entrega un recurso etiquetado para actividades que difieren del planteamiento inicial del proyecto.⁷ Un entrevistado señaló que “finalmente terminamos haciendo algunos proyectos que no los habíamos concebido, pero fueron *sugeridos*. Yo no sé qué está pasando, porque se supone que uno conoce la realidad del estado, conoce las necesidades de la gente y por eso, en esa vía, es que uno diseña los proyectos. Si bien hay un área de planeación, participamos todas las áreas, para tratar de, en conjunto, poder decir yo lo que necesito es esto. Sin embargo, a veces te frustra porque te sugieren otra cosa.”

Pero existen otros entrevistados que opinan lo contrario: que las diferencias entre lo solicitado y lo entregado, sobre todo en las indicaciones finales de cómo aprovechar los recursos en el marco de los proyectos, son mínimas. De este modo, para una buena parte de los entrevistados sí hay una percepción positiva de la manera en que opera el proceso de revisión de los proyectos. Lo anterior muestra que el proceso es percibido por los distintos actores de manera distinta y es importante que las reglas del juego estén claramente establecidas y sean del conocimiento de todos los involucrados a fin de que no se interprete como un tratamiento diferenciado a cada IMEF.

El ajuste de los proyectos es visualizado como un momento crítico, particularmente por las capacidades de integrar las observaciones por parte de las IMEF y los incentivos a hacerlo. Con respecto a lo primero, en los casos en que las observaciones implican rehacer el proyecto, generalmente se trata de IMEF con personal con poca experiencia y/o capacidades por lo que se les complica concluir el proceso. Respecto a lo segundo, varios actores entrevistados consideran que las IMEF no incorporan las observaciones a sus proyectos, porque creen que tienen el recurso autorizado de antemano. Al no existir mecanismos de sanción reales y sistemáticos en caso de presentación de proyectos inadecuados, las IMEF consideran este proceso como un mero trámite sin repercusiones y en cierta forma tienen razón porque el Programa busca alcanzar la meta de 32 proyectos apoyados, sin importar el número de revisiones que sea necesario llevar a cabo. Existen muchos retrasos y esto afecta la gestión de los propios proyectos. También afecta en los indicadores del PAIMEF: “un indicador que tenemos es el número de

⁷ De hecho, esta situación ya está contemplada dentro del proceso general de asignación del recurso federal, desde luego que las mesas de revisión fungen precisamente como “correctoras” de las actividades y planteamientos de los proyectos que no se apeguen a los criterios de revisión que les son encomendados.

proyectos que apoyamos trimestralmente. Si nosotros planeamos que para el segundo trimestre tendríamos 32 proyectos, y no (por retrasos en el ajuste), salimos bajos en la evaluación que nos hace Hacienda a través del PASH”.

Sin embargo, como el proceso de las mesas de revisión se inició el año pasado y se volvió parte de la operación del Programa en 2009, varios actores opinan que es necesario tener un poco más de experiencia en estos procesos, antes de integrar la capacidad de sancionar (decidir si sí o si no va un recurso) los proyectos. Se trata, finalmente, de una necesidad que se prevé para el futuro cercano.

Para lograr la integración de los ajustes, “normalmente hay una insistencia y una comunicación muy directa con ellas (las instancias) para ir las llevando de la mano, de tal manera que al cierre del ejercicio fiscal anterior, prácticamente esté listo el informe final y *dibujado en la cabeza* el proyecto para el siguiente año”. En términos del tiempo para realizar los ajustes, depende de la naturaleza de las recomendaciones. Algunos de los entrevistados del D.F. mencionaron que los términos en que se plantean los proyectos pueden modificarse incluso después de que se han revisado y aprobado. Para ello, mencionaron que se pueden enviar oficios al PAIMEF en donde se justifican modificaciones que, si bien no implican una redefinición profunda de lo ya aprobado, sí representan un espacio para tomar distancia de las observaciones y sugerencias que hacen las mesas de revisión.

Muchas veces se realizan ajustes a los proyectos con celeridad: “cuando son observaciones y recomendaciones que no comprometen el contenido, sino que son prácticamente de forma”. En este sentido, es importante plantear que, para que los objetivos se cumplan, los procesos no se aplican de manera dogmática. Hay un aprendizaje en los últimos años para la operación y la confianza es un elemento clave para ella. Existe la percepción de que si no se realiza de manera flexible, no se cumplen los objetivos. Sin embargo, este ajuste es un proceso que ocupa mucho tiempo del equipo de PAIMEF, porque con frecuencia se empalman los proyectos a revisar, los proyectos de ajuste y el cierre de proyectos.

3.3.6 Producción o compra de apoyos

Este proceso no se presenta a nivel federal. A nivel estatal, sin embargo, los apoyos a refugios son en especie. Por lo tanto, cada IMEF realiza compras para estos refugios, además de las compras en equipamiento, material de difusión y otros que son parte del Programa. Similarmente, las IMEF contratan con fondos del PAIMEF recursos humanos que brindarán apoyo a las mujeres que lo soliciten.

La manera de hacer estas compras y contrataciones varía entre entidades, de acuerdo con su normatividad interna. También cumplen las normas federales. En general, hay quejas en el sentido de que estas normas les restringen la agilidad para ejercer los recursos y les limita el número de proveedores a los cuales pueden acudir, ya que necesariamente deben hacer las compras a crédito. No obstante, esta dificultad no es exclusiva del PAIMEF, sino que parece ser intrínseca al sector público.

3.3.7 Distribución de apoyos

A nivel federal no hay propiamente una distribución de apoyos, ya que se realizan transferencias bancarias a las IMEF. En la medida en que éstas generalmente se realizan al firmarse el instrumento jurídico, lo que hay por decir respecto a esto se presenta como parte del proceso Entrega de apoyos.

A nivel estatal, en cambio, las IMEF distribuyen apoyos en equipamiento, materiales de difusión y recursos humanos, entre otros. Esto lo realizan de acuerdo con su propia normatividad, que en términos generales, es congruente con la norma federal. En este Programa este es un proceso sencillo, ya que son pocos los actores que reciben apoyos y están completamente identificados. Una vez que las IMEF han comprado o producido los apoyos, su distribución la realizan de manera expedita y el proceso es eficiente.

3.3.8 Entrega de apoyos

Dos procesos del PAIMEF se realizan para la entrega de apoyos. En primer lugar, la *Suscripción del Instrumento Jurídico* en el cual el Indesol conviene con las IMEF la

ejecución de sus respectivos proyectos. En segundo lugar, la *Entrega y ejercicio de recursos*.

3.3.8.1 Suscripción del instrumento jurídico

En este proceso no se detectaron otras dificultades que las propias del lenguaje legal.

3.3.8.2 Entrega y ejercicio de recursos

Los recursos autorizados se entregan a las IMEF en una o dos ministraciones, conforme a lo establecido en el Instrumento Jurídico y la programación presupuestal. En casos de ampliación pueden ser más ministraciones.

Una vez que se han firmado los instrumentos jurídicos con cada IMEF, el proceso de pago de recursos es percibido como sencillo y tendiente a mejorar. Muchos entrevistados concuerdan en que los procesos relacionados con la entrega de recursos son ágiles y ofrecen mucha seguridad y confianza. Puede considerarse que este tema en lo general está resuelto ya que la entrega de recursos es vía electrónica y generalmente se realiza en los tiempos establecidos en las Reglas de Operación.

Sin embargo, algunas personas entrevistadas mencionan que las oficinas federales que se encargan de la entrega del apoyo no operan con la celeridad que se espera en las entidades federativas. Existe cierta lentitud que se debe a las dificultades propias de Indesol en el ejercicio de los recursos, ya que el área administrativa del PAIMEF debe tramitar cada uno de los pagos ante oficinas "externas". Se refieren al área de finanzas de Indesol, pero aún así lleva su complicación. Al respecto, una funcionaria del Programa planteó que la entrega de recursos a los estados se agilizaría si el Programa contara con la totalidad de sus recursos en su cuenta bancaria y, a partir de allí, hacer las ministraciones a cada IMEF.

No existen acuerdos entre los entrevistados del punto exacto en donde ocurren las demoras en la asignación: mientras que en Jalisco algunos entrevistados mencionaron a la Cámara de Diputados como responsable de los retrasos, en Coahuila mencionaron directamente a los operadores de Indesol, y en el Distrito Federal no se menciona directamente al responsable. Es posible que esta percepción de lentitud se deba a procesos previos, en particular el de ajuste de proyectos. Al respecto, un entrevistado planteó: "Salen las Reglas de Operación muy temprano, nosotros mandamos [el proyecto] desde febrero, pero casi hasta junio nos dicen que no está bien, que hay que volverlo a

hacer... Ha sido de verdad un recurso bendito que nos ha servido mucho, pero también que nos ha dado muchos dolores de cabeza, por los tiempos. No se puede ejecutar bien un proyecto cuando se tiene un mes y medio o dos para sacarlo.” Otro aspecto que influye en la percepción de lentitud son los procesos propios de cada entidad federativa: hay algunas en que la transferencia del PAIMEF debe hacerse a la secretaría de finanzas o similar de la entidad y ésta demora en entregar los recursos a la IMEF. En Tabasco, por ejemplo, la Secretaría de Administración y Finanzas recibió los recursos federales el 6 de julio 2009, pero la IMEF los registra como ingreso el 27 de julio.

Adicionalmente a este punto y por las características mismas del Programa —se basa en un calendario de entregas definido—, éste disminuye sus operaciones por períodos de hasta 3 meses en el año, lo cual dificulta la asignación adicional de recursos a las entidades, sobre todo en los casos en que se presentan informes parciales o que se informa sobre la disponibilidad de refuerzos presupuestarios. Esto significa un problema para las entidades, muchas de las cuales consultan a las coordinaciones regionales para saber qué hacer. Dado que el Programa tiene una duración efectiva de 8 o 9 meses, no todos los estados pueden integrar a su plantilla al personal que trabaja estos temas y que es responsable del diseño de los proyectos. En este sentido, un entrevistado plantea: “violentamos a nuestro propio personal con eso de no pagarle en 3 o 4 meses, eso es violencia institucional, y hay que decirlo como es.”

Con respecto a los procesos de entrega del recurso que se dan en el nivel estatal, su principal característica es que Indesol no ha definido una política que indique cómo deben trasladarse los recursos federales a los beneficiarios últimos. Esto significa flexibilidad para las IMEF. Hay entidades que combinan la entrega de recursos en especie —computadoras, equipo para talleres de formación, etc.—, otras se encargan de la contratación de cierto personal ligado a proyectos o a refugios —trabajadores sociales, abogados, psicólogos—, mientras que otras proporcionan dinero en efectivo para gastos específicos de proyectos previamente aprobados.

En un estado se identificó como complicada la forma de pagos porque se dificulta la operación local con los trámites burocráticos federales. Una posibilidad interesante, en este sentido, es permitir que las IMEF soliciten, de manera oportuna y con tiempos establecidos para ello, la posibilidad de modificar sus proyectos. Un área de oportunidad es clarificar con mayor precisión en cuáles categorías o conceptos espera Indesol que se entregue el recurso a los beneficiarios finales —capacitación, recursos informáticos,

insumos para talleres, contrataciones, financiamiento de actividades, entre otras–, así como definir procesos claros para justificar y autorizar las modificaciones, como por ejemplo, establecer el porcentaje por el que se pueden realizar transferencias entre rubros sin autorización y el porcentaje que requiere autorización. Se trata de opciones que, si bien burocratizarían el aprovechamiento del recurso, ofrecería también más certidumbre a los operadores del PAIMEF.

3.3.9 Seguimiento a la utilización de apoyos

El PAIMEF cuenta con varios momentos en este proceso. Uno de ellos es solicitar a las IMEF, trimestralmente, la información que Indesol debe capturar en el PASH. Al respecto, se observa que existe poca claridad en las fuentes y variables que deben considerarse para el reporte de avance de los indicadores. Si bien la implementación de este sistema constituye un avance, es importante que desde áreas centrales se definan con claridad los criterios de llenado y se generen mecanismos para facilitar y homogeneizar el proceso e integración y envío de información. A continuación se analizan los instrumentos de seguimiento que se establecen explícitamente en ROP.

3.3.9.1 Informe parcial

Las IMEF están obligadas a presentar un informe parcial a Indesol. Las IMEF que reciban observaciones a sus informes parciales deberán subsanarlas debido a que este informe es determinante para otorgar la segunda ministración. Lo anterior no aplica para aquellas IMEF a las que se les haya otorgado el recurso autorizado en una sola exhibición.

Las coordinaciones regionales hacen seguimiento de los informes parciales, normalmente vía telefónica, preguntando por el desarrollo de las metas. Algunas instancias tienen la iniciativa de invitar al Programa a eventos de presentación de documentos: se trata de momentos importantes para dar seguimiento de avances y del desarrollo de los proyectos.

El informe parcial permite evaluar si pueden darse las segundas ministraciones: “en algún momento hemos podido ver que un proyecto no va a dar y preferimos retirar ese recurso y redistribuirlo con las otras instancias que lo requieren para la ampliación de las metas autorizadas”. Por tanto, en la decisión de a quién reasignar estos presupuestos intervienen dos variables: que haya solicitudes de aumentar los recursos por parte de instancias, y que se compruebe un avance en la consecución de las metas de los

proyectos. Aún así se considera necesario normar y difundir los criterios para evitar una percepción de poca transparencia en la toma de decisiones.

Sin embargo, el informe parcial también podría ser redefinido para que no solo funcione como candado a la entrega de fondos, sino que también proporcione información valiosa y actualizada para el cumplimiento de las metas generales del PAIMEF y, por tanto, de Indesol. Esto supondría la posibilidad de que, sin importar que se haya definido con anticipación la entrega de los recursos federales en una sola exhibición, las IMEF estarían obligadas a presentar un informe parcial en determinado momento del ejercicio de los mismos para conocer el desarrollo de las acciones que se han apoyado en el escenario estatal.

3.3.9.2 Visitas de campo

En términos del seguimiento a la utilización de los apoyos, el equipo de PAIMEF realiza visitas a los estados para dar seguimiento a los proyectos. Se trata de una buena práctica porque permite al equipo de PAIMEF ver cómo se utilizan los apoyos. La apretada agenda y la escasez de presupuesto limitan la visita a algunos estados y no a la totalidad, (en 2009 se espera visitar 23 estados).

Una buena parte de los entrevistados de las entidades estudiadas recordaron momentos de seguimiento de los proyectos, particularmente en términos administrativos. Una entrevistada del Programa plantea que con estos momentos de seguimiento “nos hemos dado cuenta de algunas irregularidades que nos han permitido pedir la devolución de algún recurso”.

Este año el Indesol avanzó de manera importante en el diseño e implementación de este proceso al desarrollar un documento metodológico para el seguimiento físico y revisó los formatos que se han de aplicar durante estas visitas. Este es un paso importante hacia la sistematización de este proceso, que hacía falta debido a que las visitas son realizadas por personas distintas.

3.3.9.3 Informe final

Las ROP del Programa establecen que las IMEF entregan un informe final y que estará disponible en la página electrónica *www.indesol.gob.mx* durante un máximo de 15 días hábiles posteriores a la conclusión del ejercicio fiscal, de conformidad con el Instrumento Jurídico. No se puede realizar un proyecto sin haber entregado el informe final del

ejercicio anterior. En los hechos, sin embargo, las demoras de algunas IMEF obligan a realizar la revisión de los informes finales de manera simultánea con la recepción de sus nuevos proyectos.

Hasta ahora, sin embargo, la calidad del contenido del informe no se integra como una calificación que permita aumentar o disminuir los recursos que se asignen a cada IMEF en el año siguiente. Hay una propuesta, aún no aprobada, de que a partir del 2010 la calidad de los proyectos presentados forme parte de la fórmula de asignación de recursos.

3.3.9.4 Acta de terminación

Indesol valida los informes y en su caso emite observaciones a los mismos. Notifica a las IMEF el resultado de la validación dentro de los veinte días hábiles posteriores a su recepción. Una vez validado el informe final se elabora un acta de terminación, que es el acto formal de fin del ejercicio. Los retrasos en este proceso impactan negativamente el inicio del siguiente ejercicio fiscal.

3.3.9.5 Control y auditoría

Las IMEF son las responsables de la supervisión directa de las obras o las acciones que han sido apoyadas con los recursos del Programa, así como de verificar que en su ejecución se cumpla con la normatividad vigente. Los recursos federales pueden ser auditados por el Órgano Interno de Control en la Sedesol, la Secretaría de la Función Pública —en coordinación con los órganos de control de los gobiernos locales—, así como por la Auditoría Superior de la Federación.

La mayoría de los entrevistados de las IMEF contestaron directamente que la unidad de contraloría de Sedesol o de Indesol les había buscado en más de una ocasión para presentar información como parte de auditorías periódicas. Esto es un dato importante en dos sentidos: por un lado, ninguno de los entrevistados se mostró en desacuerdo o citó alguna experiencia negativa con respecto a este aspecto y, por otro, implica que ya hay terreno ganado en el ámbito de la rendición de cuentas.

Cabe señalar que prácticamente todos los entrevistados que trabajaban directamente en las IMEF dijeron que, en el nivel estatal, había ciertos aspectos que convendría mejorar con respecto al aprovechamiento de los recursos. Esto refuerza lo que se ha venido diciendo a lo largo de esta evaluación de procesos: sin restar autonomía financiera a las

IMEF, el Indesol debería definir con mayor especificidad los rubros y porcentajes en los cuales se intenta invertir el recurso federal que está disponible para las IMEF.

3.3.10 Evaluación de resultados

El Programa cuenta con dos evaluaciones externas realizadas conforme al programa de evaluación de Coneval. Ninguna es de resultados, lo cual es entendible dada la juventud del Programa y su tamaño. Actualmente Indesol se encuentra en el proceso de diseño de una estrategia para la evaluación de resultados, acorde con los medios de verificación de la Matriz de Indicadores de Resultados. Para ello, recientemente se creó un área de evaluación y seguimiento en el PAIMEF. Se considera importante generar incentivos institucionales para que las instancias de las mujeres se preocupen más por el impacto de sus acciones y la efectividad de sus resultados. Promover evaluaciones nacionales de impacto podría contribuir a esto, sin embargo debe reconocerse que el costo de las evaluaciones de impacto resulta caro en relación con la escala del Programa.

Es importante para algunos actores pensar en una evaluación del impacto que tiene el aprovechamiento de los recursos, dado que mientras mejor se conozca el destino final de los mismos, mejor se sabrá en qué áreas reforzar el apoyo. De hecho, uno de los entrevistados sugirió que esta evaluación permita “que el tema de la violencia desde la perspectiva del género se trabaje desde una política de desarrollo de estado” lo cual, si bien rebasa el alcance del presente estudio, puede considerarse en futuros ejercicios de evaluación.

En términos de gestión y operación sí hay indicadores y evaluaciones, en la mayoría de los casos encargados a instituciones externas al Indesol. Para el Indesol, el principal indicador de los procesos del PAIMEF es la constatación de que hay 32 proyectos apoyados, uno por cada entidad federativa. Desde el Programa, el seguimiento y la evaluación han sido marginales en los anteriores ejercicios: de acuerdo con los entrevistados, se ha reducido, en muchos casos, a la revisión del informe parcial y del informe final. Sí se realizan tareas de asesoría permanente que, posiblemente, permiten tener información de seguimiento. En este sentido, las visitas a los estados son un momento importante para el seguimiento de los proyectos por parte de PAIMEF. Sin embargo, la escasez de presupuesto limita la visita a algunos estados y no a la totalidad.

Esto permite concluir que el proceso de evaluación del PAIMEF ha sido débil en tanto no formaba parte de su estructura fija y sus procesos continuos. En cambio, ha tenido la ventaja de involucrar perspectivas externas para conocer y mejorar el funcionamiento del Programa.

El PAIMEF ha buscado en los últimos tiempos construir una estrategia interna de seguimiento y evaluación. Recientemente se ha dotado de un área de seguimiento y de evaluación, que constituye otra área de oportunidad para el Programa en términos de la consolidación de una metodología clara y de unas normas que vinculen la rendición de cuentas con la asignación del recurso y el fortalecimiento de las IMEF. Así, el seguimiento que estaban realizando las coordinaciones regionales, pasa a formar parte del trabajo del área de seguimiento y de evaluación del PAIMEF, de reciente creación. Entre sus funciones, está el diseñar y estructurar las metodologías, los instrumentos, el trabajo de campo, la sistematización y el análisis. Esta constituye otra área de oportunidad para el Programa: a pesar de que existe una voluntad clara de acercarse a las direcciones y coordinaciones de las IMEF a fin de retroalimentar el proceso y conocerlo con mayor precisión, hace falta pasar a una etapa en la cual haya una metodología clara y unas normativas que vinculen la rendición de cuentas con la asignación del recurso y el fortalecimiento de las IMEF.

El seguimiento que se da a los beneficiarios para reportar al PASH se complementa con la MIR, que, de acuerdo con algunos entrevistados, juega un papel central en el proceso de evaluación, monitoreo y seguimiento. En lo administrativo, el Programa realiza seguimiento, con base en la MIR, de algunos componentes como fecha límite para la recepción de los proyectos y día de entrega, procesos administrativos y diferencias en tiempos, tanto para la entrega de ministraciones, como la entrega y ajuste de proyectos.

Uno de los entrevistados señaló la necesidad de “generar incentivos institucionales para que los resultados de las acciones sean mejores, para que las instancias de las mujeres se preocupen más por la calidad de los resultados”, lo cual implica como se ha mencionado antes incorporar como uno de los criterios de asignación del recurso el desempeño que cada estado haya tenido en diferentes etapas del proceso: la coordinación con el PAIMEF, la calidad en la elaboración de los proyectos, la celeridad en la incorporación de las observaciones, la inclusión de un abanico plural de instituciones y proyectos beneficiarios y la adecuada rendición de cuentas, entre otros aspectos.

Otro tema importante es la generación de conocimiento. Para algunos entrevistados de Coahuila y Distrito Federal, este es uno de los puntos débiles de los apoyos, sobre todo si se toma en cuenta de que forma parte de las vertientes que rigen la asignación de los recursos (Vertiente C). Para Indesol, de hecho, es un área de oportunidad importante: la investigación en temas relacionados con la violencia y su adecuada difusión forma parte de los escenarios deseados a futuro por el Indesol. Esto implica la posibilidad de convertirse en una referencia obligada para entender mejor la situación de la violencia contra las mujeres en México y diseñar acciones que contribuyan al control del problema

Finalmente, convendría tomar en cuenta dentro de un mecanismo de evaluación, la evaluación de aspectos relacionados con la concepción misma del apoyo que se ofrece a las entidades para el combate y prevención de la violencia contra la mujer. Un recurso importante que se tiene para soportar esta modalidad de evaluación está prácticamente instalado en las mesas de revisión: al ofrecer observaciones y recomendaciones que se basan tanto en aspectos técnicos, como en aspecto de concepción y aprovechamiento, estas mesas ya aportan criterios que deberían ser retomados en evaluaciones posteriores. Lógicamente, el instrumento idóneo para el registro de dicha evaluación serían los informes parciales y finales, pero en caso de que la evaluación se delegue en una unidad específicamente destinada a dicho fin, sería igualmente conveniente que se calendarizarán visitas periódicas a las IMEF en las que, además, se fortalezca la relación horizontal entre estas instancias y el PAIMEF.

3.3.11 Temas transversales

Este subcapítulo integra el análisis de algunos procesos identificados como transversales a los otros procesos ya descritos. Particularmente, se analiza la capacitación, la falta de un sistema informático del Programa, así como asuntos de arreglo institucional y el ejercicio de los gastos de operación. Sin embargo, antes de iniciar con este análisis, se presentan temas que, aunque trascienden el análisis de los procesos del PAIMEF, son hallazgos de la evaluación que se consideran importantes porque tienen que ver con la política pública sobre la prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres y, además, impactan en la asignación de recursos del Programa.

3.3.11.1 La capacitación en enfoque de género entre los actores

Tanto el personal del PAIMEF como especialistas invitados a revisar proyectos y académicas consultadas en entidades federativas manifestaron la necesidad de que los funcionarios de las IMEF tengan mayor capacitación en temas de perspectiva de género y violencia. Esto es importante para mejorar la pertinencia de las acciones que hace la IMEF en la materia y por lo tanto, los resultados del Programa. En particular, mejoraría la calidad de los proyectos que elaboran para presentar al PAIMEF, lo que facilitaría su revisión y aumentaría la agilidad en el ejercicio del presupuesto. Un elemento importante a considerar en la estrategia de capacitación es la alta rotación de recursos humanos en las IMEF, lo que refuerza la necesidad de capacitación permanente.

La perspectiva de género es un asunto que, en muchos estados mexicanos, se aborda desde una perspectiva ideológica. La capacitación permitiría avanzar hacia un abordaje cada vez más profesionalizado. En este sentido, las capacitaciones que realiza el Programa de Coinversión Social del Indesol en temas de género, son identificadas como muy positivas por algunas organizaciones sociales en los estados, que encuentran en el diálogo con estos actores más sintonía que con los actores de las IMEF. En algunos casos, estas capacitaciones ponen sobre la mesa temas fundamentales que aún no han sido identificados y/o comprendidos por los actores de las IMEF, lo que queda de manifiesto en los proyectos que elaboran.

3.3.11.2 El sistema informático

La generación de información que realiza el equipo de PAIMEF es visualizada como una buena práctica. Sin embargo, constituye un área de oportunidad importante el establecimiento de un sistema informático para sistematizarla y compartirla entre los distintos tomadores de decisiones. Más allá de permitir operar de manera más eficaz y eficiente al interior del PAIMEF, un sistema informático adecuado permitiría un trabajo más articulado y sistemático con las IMEF. Abonaría, además, a la transparencia y la rendición de cuentas. Un apropiado sistema informático podría derivar en un sistema nacional de investigación que permitiera el monitoreo, la revisión y la evaluación puntual del estatus de la violencia y de las acciones para atenderla y prevenirla.

Dado que muchas de las etapas del Programa dependen de un adecuado manejo de información, es necesario que se proyecte para el mediano plazo la generación de un sistema que (a) permita el almacenamiento de dicha información y (b) procure la

conectividad entre las diferentes IMEF y unidades del PAIMEF relacionadas con la asignación y seguimiento de los recursos. La función más importante del sistema consistiría en facilitar el manejo de información crítica, dependiendo de la etapa en que se desarrolla el proceso global de asignación del recurso solicitado. Al examinar el conjunto de las entrevistas realizadas en los cinco estados, se puede pensar en que esas etapas podrían organizarse como se muestra a continuación, con base en una lógica de manejo de información crítica:

- Hay una serie de documentos de consulta obligada que podrían estar disponibles de forma oportuna mediante un sistema informático que adquiriera la forma de una intranet. Las ROP, los acuerdos internacionales que funcionan como marco del PAIMEF y las leyes nacionales entre otros documentos, podrían formar parte de esta base de datos. Si el sistema adoptara la forma de una intranet para el PAIMEF en todo el país, cada IMEF podría contar, además, con un espacio para el almacenamiento y disposición de documentos que determinen el funcionamiento de la instancia en el nivel estatal (programas y leyes estatales, por ejemplo). Otro tipo de documentos, como formatos, cuestionarios y formularios también podrían incluirse dentro de esta categoría de información crítica para el PAIMEF, tanto a nivel federal como estatal.
- Varios entrevistados señalaron la necesidad de contar con catálogos o registros nacionales y estatales de instituciones relacionadas con el combate y prevención de la violencia contra la mujer. Esta sería una herramienta útil para la operación del sistema y para la medición del cumplimiento de las metas del Programa. Si bien el PAIMEF no está definido para medir sus logros en términos exclusivamente cuantitativos, un parámetro para conocer su incidencia en el trabajo de instituciones públicas y OSC, podría ser la cantidad de instituciones sociales apoyadas durante cada ejercicio en contraste con el total de instituciones relacionadas con el tema que hay en cada entidad. En otra lógica, un catálogo o registro de esta naturaleza podría contribuir a que las IMEF identifiquen y entablen relaciones con instituciones cuyo trabajo se apegue a las metas del periodo o a los compromisos adquiridos por el país en materia de prevención y combate de la violencia contra la mujer.
- En la misma lógica, un sistema de esta naturaleza podría contener un seguimiento de las mujeres que se benefician mediante acciones financiadas total o parcialmente por el PAIMEF —en la medida en que los registros lo permitan—. Algunos entrevistados

mencionaron el hecho de que algunos registros guardan la confidencialidad de las beneficiarias por encontrarse éstas en una situación de acoso o amenaza, pero en todo caso se pueden definir variables mínimas a tomar en cuenta (edad, motivo de la solicitud de apoyo, tipo de apoyo otorgado, tiempo en que se dio seguimiento al caso, etc.) para mantener un intercambio oportuno de información entre las autoridades de Indesol, las IMEF y las instituciones que brindan la atención a las mujeres con apoyo del PAIMEF.

- En este sistema podrían estar disponibles también los proyectos anuales que presentan las IMEF para hacer la solicitud de recursos, así como los informes parciales y finales. Dado que se tiene contemplado incorporar como un criterio de asignación de recursos el tipo de ejercicio que se hizo de ellos en el periodo anterior, el contar con esta información en un sistema informático podría facilitar el trabajo de las mesas de revisión y contribuir, en definitiva, a que cada IMEF identifique sus áreas de mejora, a fin de garantizarse un acceso expedito y adecuado a la norma de los recursos que solicite.
- Los proyectos de las IMEF parten, a su vez, de otros proyectos o solicitudes de apoyo de las instituciones públicas u OSC que recibirán recursos del PAIMEF asignados a las entidades federativas. Con el fin de ampliar el campo de interlocución del PAIMEF, se podría contar con estas solicitudes o proyectos para integrar una serie de datos ampliada de los beneficiarios efectivos de cada ejercicio. Con esta información se podría mejorar la efectividad de las reuniones regionales de capacitación que se organizan periódicamente desde Indesol, incluyendo si no a todos, a una muestra representativa de dichos actores.
- Un sistema de esta naturaleza también podría ofrecer un acceso regulado a los registros contables relacionados exclusivamente con el uso de los recursos federales que están a disposición de las IMEF. Aunque el Programa contribuye a que las IMEF crezcan en autonomía financiera, es importante que se cuente con información fidedigna y actualizada de la manera en que el presupuesto se ejecuta. De nuevo, esta disponibilidad de información contribuiría a llevar un mejor seguimiento de los recursos y de la manera en que se ejecutan, con lo cual se vuelve aun más factible el incorporar este aspecto como criterio de asignación de recursos.

La situación actual de las IMEF y del PAIMEF es que existen datos de administración y operación que están sistematizados, pero no cuentan con un sistema informático que permita integrar la información de manera estandarizada para la consecución de metas de seguimiento. Esto produce un escenario poco integrado de manejo informativo: por ejemplo, la información de las coordinaciones regionales se sistematiza de diferente manera.

Como la población objetivo del PAIMEF son las IMEF y no las beneficiarias finales de los recursos, el Programa no tiene un padrón ni de instituciones ni de mujeres beneficiarias. Sí existe una base de datos con información general, la cual es solicitada a las IMEF y enviada por correo electrónico. La sistematización de dicha base de datos es manual. De acuerdo con los entrevistados, la base de datos que se ha construido en los últimos tiempos en el PAIMEF almacena información de seguimiento de beneficiarios desde el 2006 hasta el 2009, con proyecciones a 2012.

Un sistema organizado en los términos arriba descritos contribuiría a identificar (a) las etapas del proceso global de entrega de los apoyos que requieren indispensablemente de información para darse por cumplidas y (b) aquellas en las que dicha información se requiera en forma periódica. El sistema en sí mismo podría funcionar como formato de llenado y sistematización de información. La situación actual ha producido que los diferentes actores del PAIMEF y de las IMEF compartan información fundamental para el desarrollo del Programa de manera informal o “familiar”.

En el caso del área de Finanzas, los datos que se solicitan a las IMEF están estandarizados: todas las instancias reportan de igual manera y el equipo vacía los datos en una base en Excel. Un sistema informático estructurado en los términos descritos líneas arriba facilitaría este trabajo.

3.3.11.3 El arreglo institucional

Con respecto al arreglo institucional para la operación del PAIMEF dentro del Indesol, es importante destacar que el Programa es coordinado por una Dirección de Área, con únicamente 16 personas, algunas de las cuales no forman parte de la plantilla de Indesol sino que cobran mediante un esquema de honorarios asimilados a salarios. Esta Dirección de Área está adscrita a una de las cuatro Direcciones Generales Adjuntas del Indesol. Esto es sólo una pequeña parte de Indesol, donde trabajan 240 personas. En este contexto, es posible que las otras áreas de Indesol que son importantes para operar

los procesos del PAIMEF (como la administrativa, la jurídica, la de apoyo técnico y la de comunicación) tiendan a ver este Programa con menos prioridad de la que merece por el tema que aborda y los objetivos que persigue. Como ejemplo, una tarea pendiente es dotar al personal de PAIMEF de espacios adecuados para realizar sus funciones. Actualmente cuentan con oficinas de tamaño muy reducido, compartidas entre dos personas y con archiveros. En especial destaca la falta de áreas adecuadas para recibir a funcionarios de las IMEF y para el trabajo en equipo.

Por otro lado, la definición en el PAIMEF de cuatro coordinaciones regionales responsables de la atención y seguimiento a las Instancias de Mujeres es considerada un acierto por parte del personal entrevistado en las cinco entidades federativas de la muestra. Al respecto, el personal de Indesol considera que esta distribución de funciones ha permitido mejorar la atención, pero que en determinados periodos el personal resulta insuficiente. Ejemplo de ello es la etapa de supervisión o seguimiento de los proyectos, en que se realizan visitas a las entidades federativas y se limita de manera importante la atención a las IMEF que es posible brindar desde Indesol.

Para el ejercicio 2009, el PAIMEF se ha dotado de un equipo responsable de coordinar la supervisión a los proyectos de las entidades federativas. Se han diseñado instrumentos para la supervisión y seguimiento en campo que al momento en que se escribe este informe están en etapa piloto. El personal entrevistado considera que la supervisión en campo es una tarea de vital importancia para conocer los avances y el contexto en que se desarrollan los proyectos. Estos actores comentan que, en general, se logran mayores resultados que los que se reportan mediante los mecanismos de seguimiento periódico como el PASH.

Otro acierto lo constituye la creación de un área de apoyo en materia financiera al interior del equipo PAIMEF. Esta área facilita la asesoría a las IMEF en materia de ejercicio y comprobación de gastos, agilizando los trámites y permitiendo una atención oportuna y más eficaz. También facilita el contacto y enlace con la coordinación administrativa del Indesol en materia de gastos de operación.

En el caso de Coahuila se identificó la existencia de una Coordinación de Proyectos que fue mencionada por varios entrevistados como una práctica positiva, en tanto que se ha delegado a dicha coordinación la responsabilidad de entablar una relación directa con las autoridades del PAIMEF en materia jurídico-presupuestal y de seguimiento, mientras que

otra área es la responsable operativa. Esta división de funciones ofrece confianza al resto de los trabajadores de la IMEF y, además, distribuye positivamente las responsabilidades con el fin de ordenar la comunicación entre estas dos entidades. La manera en que se han definido las funciones de esta coordinación en Coahuila podría ser replicada en otros estados.

3.3.11.4 Gastos de operación

Como puede observarse en el Anexo de Indicadores y Elementos Mínimos que acompaña a este informe, el presupuesto del PAIMEF prevé que el 7% de los recursos se destine a gastos de operación. En la práctica, estos recursos se ejercen en Indesol y el resto del presupuesto se distribuye entre los proyectos de las entidades federativas.

Para 2009 se cuenta con 13,776,116.34 pesos para gastos de operación, de los cuales al mes de octubre se había ejercido el 43% en honorarios. El personal operativo del PAIMEF no tiene control directo sobre los gastos de operación. Además, el personal con que se cuenta para la operación es insuficiente en ciertos periodos del año.

Si bien la problemática antes expuesta no es exclusiva del PAIMEF, se considera que es un factor central que juega en detrimento de la calidad de los servicios que brinda el PAIMEF. Esto a su vez incide en los impactos que se derivan del ejercicio de los recursos, ya que, por ejemplo, no es posible realizar visitas de seguimiento al 100% de las IMEF apoyadas.

3.3.12 Hallazgos generales

Existen varias tensiones en el PAIMEF que están pendientes de resolver. Un primer asunto por mencionar es la proporción de los recursos y del esfuerzo que debe destinarse a la prevención y detección de la violencia contra las mujeres, y la proporción a la atención directa de este problema. A pesar de que el nombre completo del Programa indica que las IMEF implementen y ejecuten programas de prevención contra la violencia contra las mujeres, sus Reglas de Operación les exigen destinar 50 por ciento de los recursos a la Vertiente D, que es primordialmente de atención. Además, el único indicador de la MIR en el nivel de fin se refiere a la atención a denuncias de violencia.

Otro tema estratégico es la pertinencia de integrar a hombres que tienden a la violencia como parte de la población a atender a través de las IMEF, además de las mujeres y sus hijas e hijos. En los estados las opiniones difieren y se encuentran casos como el del Distrito Federal que ha asignado al DIF la responsabilidad del trabajo con agresores y casos como los de Coahuila, Jalisco y Morelos donde se considera que la atención a la violencia no está completa sin el trabajo con los agresores y piensan que las IMEF deberían tener recursos y atribuciones para hacerlo. Varios entrevistados en las entidades federativas, particularmente académicos y directivos de organizaciones de la sociedad civil, plantean la importancia de establecer acciones de política con hombres. En Indesol se reconoce la importancia del trabajo con agresores, pero se considera que debe lograrse con recursos distintos a los del PAIMEF.

Por otra parte, en Indesol esperan atender primordialmente los sectores más pobres, en localidades con mayor grado de rezago social, debido a que los recursos del PAIMEF provienen del Ramo 20 para el Desarrollo Social. Si bien las Reglas de Operación no limitan la atención a este sector, en los hechos se hace énfasis en acercar la atención y la información a la población de escasos recursos y en localidades rezagadas, por ejemplo mediante módulos de atención itinerante o unidades delegacionales y municipales de atención. Está claro que la violencia contra las mujeres se da en todos los estratos socioeconómicos, y es importante que exista la flexibilidad para incluir a toda la población en las acciones para la prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres. Personal del Programa preferiría priorizar a cierto sector y que las IMEF acudan a otras fuentes de recursos para prevenir y atender otros sectores.

Sin embargo, en los hechos, los recursos del PAIMEF y los recursos del programa de Transversalización de Género de Inmujeres, son los que principalmente y de manera sistemática destinan las entidades federativas a la prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres. En este sentido es importante que Indesol, a través de su Dirección General Adjunta de Equidad de Género y Proyectos Estratégicos para el Desarrollo defina su papel como parte integral de una estrategia en la materia.

De manera más amplia, el punto a discutir a nivel federal es el diseño y conducción de una política de estado para instrumentar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia así como los compromisos internacionales contraídos por México en la materia. En ese marco, el PAIMEF, el programa de Transversalización de Género

de Inmujeres y las acciones de las Procuradurías deberían ser, idealmente, instrumentos de esta política. Las entidades federativas tienen leyes propias sobre la materia, pero sus gobiernos no parecen demasiado comprometidos con aportar recursos para su cumplimiento. En este contexto, no se puede esperar que el PAIMEF sustituya la definición de una política pública federal integral en la materia.

Es importante recordar que muchas acciones financiadas con el PAIMEF se suspenden en las IMEF en los primeros meses del año, debido a que ya terminó el ejercicio anterior y todavía no reciben recursos del ejercicio fiscal en curso. Vale la pena considerar que el problema de la violencia contra las mujeres es permanente y, por lo tanto, esos primeros meses del año debería tener financiamiento. Indesol espera que este financiamiento lo cubran los estados, pero no ocurre en la mayoría de los casos.

Una manera de abordar esta falta de corresponsabilidad de las entidades federativas en el Programa consiste en que Indesol establezca, en Reglas de Operación y en el instrumento jurídico, las garantías financieras que deben aportar los gobiernos estatales y su disponibilidad en los primeros meses el año a cambio del apoyo del PAIMEF. Esto lleva a otra tensión presente en el PAIMEF, dada por las ventajas y desventajas de un diseño federalizado, en que la federación delega en las entidades federativas el logro de los objetivos que se plantea la política federal.

3.4 Medición de los atributos mínimos de los procesos

Los TDR de la evaluación contemplan la colecta y análisis de información de un conjunto de elementos mínimos e indicadores para cada proceso del modelo de Coneval. Gran parte de esos indicadores no son aplicables a este Programa, por sus características ya descritas. En esta sección se sintetizan de manera cualitativa los principales hallazgos, mientras que en los medios digitales que forman parte integral del presente informe se incluye el Anexo IV de Principales Indicadores y Elementos Mínimos con los resultados numéricos que se logró obtener.

Planeación

A nivel Federal el Programa cuenta con objetivos generales y específicos, así como con metas, líneas de acción, información de presupuesto y calendarios de trabajo, todos los cuales se consideran adecuados. Se encontró que el área de finanzas de Indesol está a cargo del ejercicio de los recursos de operación de PAIMEF.

A nivel estatal, en la medida en que las IMEF tienen que elaborar un Proyecto para acceder a los recursos de PAIMEF, se considera que se cumplen los elementos mínimos para la planeación.

Con respecto a indicadores de planeación en los estados se encuentra que en el caso del porcentaje de recursos ejercidos en relación con los programados para los beneficiarios, los resultados son heterogéneos y van desde un 7.24%, al 15 de octubre, en el estado de Morelos a un 92.02%, al 15 de septiembre en el estado de Tabasco. Esto es resultado principalmente de las importantes diferencias en las fechas de aprobación de proyectos y de ministración de recursos entre las entidades federativas.

Difusión

No se cuenta con una estrategia de difusión del Programa, aunque existen los medios de acceso y se cuenta con una página web donde se precisa la población objetivo del Programa, los tipos de apoyo con que se cuenta y los requisitos generales de participación. La página web está todo el año y las reglas de operación se publicaron el 29 de diciembre de 2008, por lo que se considera que la información sobre el Programa está disponible los 365 días del año.

Una acción de difusión que se realizó en 2009 fue la producción de folletos de Contraloría Social. Cabe señalar que dichos folletos se imprimieron y distribuyeron en el mes de octubre. Constituyen la única acción específica de difusión que se reportó.

Indesol no realiza difusión ni a nivel nacional ni a nivel estatal y son las IMEF las que realizan difusión de sus acciones y, cuando corresponde, incluyen los logos de PAIMEF, Indesol y Sedesol en sus materiales, de acuerdo con la normatividad.

A nivel estatal no en todos los casos se realiza difusión a través de los medios masivos de comunicación a nivel estatal o nacional y en los casos en que hay difusión, esta se orienta

no al Programa sino a las acciones que las IMEF realizan o a campañas específicas financiadas con PAIMEF. En las entidades federativas que se visitaron, los recursos destinados a la difusión oscilaron entre el 30 y 40% de los recursos destinados a la operación. Sin embargo, en un caso sólo se destinó a difusión un recurso equivalente a un 2.3% y en otro un recurso equivalente al 56.4%.

Solicitud de apoyos

En materia de solicitud de apoyos se analizó la entrega/recepción de proyectos de las IMEF. En ese sentido se considera que el proceso de recepción en Indesol cuenta con elementos mínimos como claridad de los requisitos que se deben cumplir para integrarse al Programa, mecanismos para revisar que los documentos estén completos y mecanismos de validación de la información. Sin embargo, no se establece con claridad un plazo para comunicar a las IMEF el resultado de sus solicitudes y se observó que en 2009 se aplicó un criterio de *primero en tiempo, primero en derecho* para la revisión de proyectos, sujeto al cumplimiento de compromisos con el cierre de 2008.

A nivel estatal, se analizaron los procesos de solicitud de apoyos por parte de refugios o centros a las IMEF. Se encontró que en estados como D.F., Morelos, Coahuila, no se lleva a cabo un proceso de recepción de solicitudes sino que se hace un proceso de identificación de necesidades y en función de ello se deciden los apoyos. En el caso de Tabasco en 2009 no se apoyaron refugios. En Jalisco sí se cuenta con un proceso para la solicitud de apoyos por parte de refugios.

Se analizó también el proceso para la solicitud de talleres. Al igual que en el caso anterior, se encuentra que en algunas IMEF es un proceso que opera por oferta y no mediante recepción de solicitudes. Así, se hacen procesos de detección de necesidades y se propone a las instancias un programa, sin que éstas hagan una solicitud.

Selección de beneficiarios

En materia de selección de beneficiarios en el caso de Indesol no existe como tal un proceso de discriminación de proyectos en la medida en que el Programa se ha planteado el objetivo de apoyar a todas las entidades federativas. En cambio sí se realiza un proceso de revisión de proyectos mediante las mesas de revisión que, como se ha

mencionado anteriormente, presenta áreas de oportunidad en su definición. Se encontró que si bien la información sobre la personalidad jurídica y atribuciones de la IMEF para suscribir convenios se valida, el resto de la información contenida en los proyectos no es validada. En este sentido se considera que las acciones de seguimiento que realiza el Indesol podrían incluir la validación de elementos específicos mencionados en los proyectos.

En materia de selección de refugios a nivel estatal nuevamente destaca la diversidad en los procesos y criterios. Así, en Morelos se ha definido únicamente apoyar a los centros de la propia IMEF, mientras que en Coahuila se brinda un apoyo homogéneo a los cinco refugios de OSC registrados en el estado. Por su parte el Distrito Federal decidió en 2009 apoyar los refugios de la Procuraduría, dos casas de emergencia y el refugio de la delegación Tlalpan, sin que los criterios para esta definición estén claramente establecidos. En el caso de Tabasco no hubo apoyos a refugios a pesar de lo establecido en Reglas de Operación, y en Jalisco no se aplicó metodología alguna para la selección de refugios, ya que reportaron haber apoyado todas las solicitudes recibidas (esto es, solamente recibieron 5 solicitudes).

Con respecto a la selección de instancias y funcionarios a capacitar, se encuentra una gran diversidad de procesos. En algunos estados se define que dichas acciones quedan fuera del ámbito de PAIMEF (por ejemplo en Coahuila) al poder ser financiadas con recursos de INMUJERES. Generalmente no hay un proceso de selección sino que a partir de las necesidades detectadas la IMEF hace una oferta a las instituciones tanto estatales como, en algunos casos municipales.

Producción de apoyos

A nivel federal no se realiza producción de apoyos, excepto si se considera que el material impreso de Contraloría Social es un apoyo adicional a los recursos que se transfieren.

En el caso de los estados, se estudiaron los procesos de producción o adquisición de material de equipamiento y el desarrollo de material de información y difusión. En ambos casos se encuentra que los procesos de adquisición o contratación se sujetan a la normatividad estatal y que de acuerdo a montos y conceptos se realizan licitaciones, adjudicaciones directas u otras. La definición de contenidos y volumen de producción de

material impreso o promocional se realiza al interior de las IMEF generalmente en función del presupuesto disponible. También podría considerarse “producción” la contratación de personal que brinda los apoyos, como talleres o asistencia psicológica y legal. Las Reglas de Operación no definen la manera en que estas contrataciones deben hacerse.

Distribución y entrega de apoyos

La distribución y entrega de equipamiento se realiza en función de la disponibilidad y se realizan planes de distribución en función de la demanda detectada. Generalmente las áreas administrativas son las responsables y generan los resguardos y actas de entrega-recepción correspondientes. En materia de distribución de material impreso, se observaron desde procesos detallados en los que se registra la entrega de cada folleto, hasta mecanismos como actas de entrega-recepción de los paquetes de material.

Seguimiento a beneficiarios

En cuanto al seguimiento a beneficiarios a nivel estatal se estudiaron dos aspectos. El primero es el seguimiento a refugios y centros. Al respecto, en D.F. se realizan reuniones periódicas con los responsables pero no se observa una sistematización de la información derivada de dichas reuniones ni reportes periódicos. En el caso de Morelos, el proceso de seguimiento se facilita en la medida en que los centros apoyados son de la propia IMEF. Se cuenta con formatos de seguimiento que se recaban de manera periódica. En Jalisco se cuenta con bitácoras de visitas y se visita a todos los centros apoyados. En Coahuila se realizan informes mensuales del personal contratado por PAIMEF para operar en los refugios. También se hace un informe parcial del refugio (ingresos, egresos, permanencias). Se hacen reportes y supervisión de las coordinaciones regionales. Este último es el caso en que se encontró una mayor sistematización de la información. En el D.F. se realizan encuestas de servicio en unidades delegacionales.

El segundo aspecto es el seguimiento a los funcionarios y personal capacitado mediante talleres. Se encontró que hacia finales del ejercicio, Indesol instruyó a las IMEF para que se realizaran evaluaciones ex ante y ex post del personal, por lo que esa constituye la actividad central de seguimiento. Destaca la práctica del D.F. ya que la dirección de fomento hace seguimiento de las políticas públicas que se generan por parte de las dependencias capacitadas.

4. CONCLUSIONES

El PAIMEF es, de manera general, bien valorado por los actores públicos, académicos y de la sociedad civil. Además de considerar un acierto el contar con recursos etiquetados específicamente para atender el tema de la violencia, también consideran que es un elemento importante para poner en las agendas de los estados el tema y para avanzar en la instrumentación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de los acuerdos y tratados internacionales a que ha suscrito México.

4.1 Hallazgos por proceso

En esta sección se presentan las principales conclusiones identificadas con cada proceso.

4.2.1 Diseño

En términos del diseño del Programa se considera un elemento positivo el que actualmente este cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados y que durante 2009 se haya realizado un diagnóstico y un árbol de problemas. La operación del Programa es consistente con las Reglas de Operación, que constituyen el marco más completo y específico de funcionamiento de todos sus procesos. Este marco no es fijo, sino que puede ser modificado cada año con base en una evaluación de los resultados del ejercicio anual del Programa. Algunos de estos cambios traen dificultades e introducen elementos de incertidumbre para la planeación y operación de los distintos actores involucrados. Por ejemplo, la introducción en las Reglas de Operación 2009 de la obligatoriedad de destinar el 50% de los recursos otorgados a las IMEF a la Vertiente D implicó, para ellas, una reorientación de recursos que quizás significó una discontinuidad de las acciones y proyectos que tenían en años anteriores.

Por la propia dinámica de todos los programas sujetos a Reglas de Operación, la anualidad fiscal limita la operación del PAIMEF, porque se interrumpen por varios meses las acciones en los estados, al no contarse con una continuidad presupuestal para brindar servicios y realizar actividades que son necesarias todo el año. Esto afecta también a la planeación y en este sentido representa una debilidad del Programa.

El diseño descentralizado del PAIMEF implica que el cumplimiento de sus objetivos estratégicos (nivel de propósito y fin de la Matriz de Indicadores de Resultados) esté sujeto al ejercicio de los recursos que las IMEF realicen en sus diferentes entornos. En este sentido, resulta indispensable acotar de mejor forma las vertientes de apoyo del Programa y seguir con los mecanismos para el seguimiento cercano de los procesos y actividades realizados en los estados, a fin de asegurar que el recurso federal se ejercerá en acciones que contribuirán al logro de los objetivos plasmados en la MIR y Reglas de Operación.

En relación con lo anterior, se observa que algunos procesos que se realizan a nivel estatal y sus mecanismos de seguimiento por parte de Indesol no están normados. Por ejemplo, la forma en que se definen los refugios a apoyar, el tipo de apoyos a brindar, la manera en que se contrata a los talleristas o la definición de beneficiarios de las acciones, quedan a la libre decisión de cada IMEF. Si bien esto es positivo en la medida en que permite flexibilizar la operación en ese ámbito de gobierno y adaptarla a las necesidades locales, tiene la desventaja de abrir espacios para la opacidad en el ejercicio de los recursos y/o para perder el enfoque adecuado de perspectiva de género. A este respecto, el Programa no cuenta con un manual de procedimientos actualizado.

En el diseño del Programa se percibe una tensión entre dos problemáticas ligadas al tema de violencia: por un lado la necesidad fortalecer las capacidades institucionales de las IMEF y por otro resolver el problema de la violencia contra las mujeres en los estados. Actualmente por diseño, la mayor parte de los recursos y esfuerzos se orienta a atender este último problema, aún cuando el propósito del Programa es contar con IMEF fortalecidas para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres. La realización de ejercicios de planeación conjunta con las IMEF, diferenciando los objetivos que pretende alcanzar a nivel federal y estatal permitiría aclarar la orientación del Programa y definir los indicadores de impacto tanto en materia de fortalecimiento de las IMEF como de disminución de la violencia contra las mujeres en los estados.

4.2.2 Planeación

El PAIMEF cuenta con varios instrumentos que resumen distintos ejercicios de planeación. Por un lado cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados con

objetivos estratégicos y operativos y sus respectivos indicadores de impacto y gestión, por otra parte el equipo realiza cierta planeación, a partir de una valoración de lo ocurrido en el ejercicio anterior, para encontrar espacios de mejora en el diseño y operación del Programa. Adicionalmente se observa un trabajo muy coordinado del equipo de PAIMEF con las entidades federativas para la generación de los proyectos estatales. Sin embargo, la planeación que realizan las IMEF no integra de manera explícita las definiciones estratégicas del PAIMEF.

Indesol no cuenta con un área responsable de la planeación estratégica de sus actividades, lo que impacta en la planeación del PAIMEF. En este sentido, si bien se realiza una planeación operativa anual, no existen definiciones estratégicas que permitan establecer un punto de llegada para el Programa en el marco de la política de desarrollo social que se impulsa a través de Indesol. Realizar esta planeación estratégica es un área de oportunidad para el Programa.

Del proceso de planeación destaca la aplicación de una fórmula de distribución de recursos entre las IMEF. Al respecto es importante señalar que hasta 2009 la evaluación del desempeño de las IMEF no forma parte de los criterios para la asignación de los recursos. Esto constituye un tema central en la medida que no hay incentivos ni sanciones financieras a los resultados del trabajo de las IMEF. Actualmente, Indesol está elaborando una fórmula de distribución distinta para el año 2010 donde se integrarán estas dimensiones, entre otras, que es un paso importante en la dirección de establecer incentivos a un mejor ejercicio de los recursos.

El equipo considera que para el Programa es un área de oportunidad incluir en la fórmula de distribución de recursos una calificación otorgada por los revisores a los proyectos, el tamaño de la población de cada entidad federativa y una medida de la eficacia en la gestión demostrada con anterioridad.

Mediante la fórmula de distribución se definen los techos presupuestales para cada IMEF, sin embargo los recursos que finalmente reciben pueden variar por dos razones: la primera al momento de firmar el convenio en razón del monto solicitado en el proyecto presentado y la segunda en caso de solicitar una ampliación o devolución de los recursos en función de los avances del ejercicio. Con respecto a esto último, el Programa no cuenta con criterios sistemáticos ni claramente normados de reasignación de recursos, lo que se considera una debilidad. Si bien no se detectaron fallas en el proceso de

reasignación de recursos, es necesario establecer y difundir con claridad las reglas del juego.

Otra área de oportunidad en materia de planeación es buscar la coordinación con otras instancias, públicas y de la sociedad civil, que tienen relación con la violencia contra las mujeres. Por ejemplo, la planeación de acciones conjuntas en materia de atención a la violencia con las secretarías de salud y de educación, así como con Inmujeres permitiría articular esfuerzos y potenciar el impacto de los recursos federales destinados al tema. Es deseable que el mismo esfuerzo de planeación conjunta se replique a nivel estatal.

Durante el ejercicio 2009 se incorporaron procesos a la operación del Programa que no estaban inicialmente previstos en las ROP. Ejemplo de ello son los procesos e instrumentos de seguimiento que realiza Indesol y la información que se solicitó a las IMEF generar para la evaluación de talleres y reporte de actividades. Si bien es cierto que la mejora de procesos es una actividad continua, es importante que desde el inicio de cada ejercicio, en el marco de procesos de planeación, se establezcan las reglas del Programa, a fin de brindar certidumbre. En el caso de la generación de información para el seguimiento, desde el inicio de la operación deben preverse los instrumentos y actividades correspondientes.

4.2.3 Difusión federal y estatal

La comunicación que tiene el equipo del PAIMEF con las IMEF –reuniones, llamadas telefónicas y correo electrónico– puede considerarse como el principal mecanismo de difusión hacia su población objetivo. En términos generales, los beneficiarios y operadores del Programa lo consideran un adecuado mecanismo de transmisión de información. Sin embargo, es posible encontrar algunas áreas de oportunidad para la difusión de las Reglas de Operación a su público objetivo de manera más oportuna.

El PAIMEF no tiene una estrategia institucional de difusión a la población en general a nivel federal. Hasta el momento su principal mecanismo de difusión es el sitio web del Indesol.⁸ En el nivel estatal, las IMEF difunden las actividades que realizan y en el caso de

⁸ <http://148.245.48.10/web/index.asp?seccion=3&subnivel=5&subnivel1=1>, octubre 2009.

las actividades apoyadas con PAIMEF incluyen los logos del Programa, en el material de difusión y en sus páginas electrónicas, conforme a las Reglas de Operación. En estricto sentido ni a nivel federal ni a nivel estatal se cuenta con estrategias de difusión específicas del Programa, por lo que este no está posicionado como “marca”.

No hay difusión formal de los resultados del Programa. Entre las consecuencias negativas de esto destaca la imposibilidad de replicar acciones exitosas de algunos estados en otros. Es importante señalar que esta réplica es valorada de manera positiva por algunos actores entrevistados. En este sentido existe un área de oportunidad en la generación de espacios para la presentación de resultados de los proyectos de los diferentes estados, Indesol debe ser un proveedor de información para la toma de decisiones que constituye un bien público del cual pueden beneficiarse los distintos actores involucrados en el Programa.

En el nivel estatal, la difusión que realizan las IMEF integra, entre otros productos, anuncios en radio y televisión, cine minuto, y publicidad en prensa. En general, el objetivo de esta difusión es abordar el problema de la violencia contra las mujeres y comunicar las posibilidades de asistencia que tienen las familias. Así pues, en las entidades federativas no se realiza estrictamente difusión del Programa, sino de las acciones y servicios que ofrecen las IMEF.

En los estados visitados que trabajan con OSC, un mecanismo de difusión del Programa es “correr la voz” informando a las organizaciones con las que las IMEF tienen relación. Este mecanismo tiene serias debilidades porque sólo posibilita la comunicación con algunas organizaciones. Las debilidades de la difusión que realizan las IMEF se encuentran en los canales utilizados para llegar al público objetivo.

Un asunto a analizar es la importancia de lograr un posicionamiento nacional del Programa ante la opinión pública, una posible ventaja es que la opinión pública lo conozca y que esto apoye las tareas de difusión que hacen las IMEF en cada estado y ayude al posicionamiento de las mismas. Otra ventaja sería que las organizaciones sociales se enteraran por los medios masivos, con una comunicación del gobierno federal, de las características del Programa. Finalmente constituiría un medio de gran alcance para informar a las mujeres de todo el país sobre los apoyos gubernamentales para la atención a la violencia contra las mujeres.

Con respecto a esto último, algunos actores entrevistados consideran que la difusión a nivel federal tendría el efecto de que las mujeres identificaran si son o no víctimas de violencia y pudieran saber que pueden acudir a instancias especializadas.

La difusión de los servicios que brinda el PAIMEF debe ir acompañada de mecanismos adecuados para brindar y acercar la atención a las mujeres víctimas de violencia. Por ejemplo, aún cuando en algunas entidades se acercan unidades móviles (identificadas con logotipo de la IMEF y del PAIMEF) para atender problemas de violencia contra las mujeres, estas últimas tienden a no acudir a ellas, por temor a ser identificadas en sus comunidades como personas que tienen este problema. En cambio sí utilizan otros espacios, como los de la Secretaría de Salud, donde queda más diluida la razón principal por la que consultan y desde allí son derivadas con especialistas en violencia de género. Un ejemplo de difusión que atiende la necesaria discreción, es el de la impresión mensajes sobre la problemática de la violencia en papel para tortillas, dado que a las tortillerías acuden principalmente mujeres. Parece pertinente entonces cuidar la discreción en materia de comunicación directa con las mujeres víctimas de violencia y a la vez fomentar alianzas con otras instancias para abordar el problema.

4.2.4 Solicitud de apoyos

La solicitud de apoyos del PAIMEF inicia con la presentación de los proyectos estatales ante Indesol. Si bien existe capacitación para la elaboración de estos proyectos (visitas, teleconferencias, llamadas telefónicas, comunicación vía correo electrónico, etc.), preocupa a algunos actores, especialmente a los revisores y al personal operativo de PAIMEF, la calidad de los mismos. Hay mucha disparidad en la presentación de los proyectos de las IMEF, mientras algunas entregan a tiempo sus proyectos, completos y con los enfoques adecuados, otras entregan con retraso y, en el extremo, ni siquiera integran la perspectiva de género de manera adecuada. La inexperiencia sobre estos temas en varios estados se debe a que la prevención, detección y atención a la violencia son prácticas incipientes en México, el conocimiento es limitado y hay pocas personas capacitadas al respecto. A esto hay que agregar la importante rotación de personal en las IMEF, que en gran medida se debe a la discontinuidad de acceso a los recursos del PAIMEF. Además, no hay incentivos a entregar los proyectos en tiempo y forma ya que

no existen sanciones en caso de no hacerlo. Por otra parte, las ROP no establecen el tiempo que Indesol tiene para dar respuesta.

Lo anterior refuerza la idea de que más recursos del Programa deberían destinarse al fortalecimiento institucional de las propias IMEF y de su personal, para generar capacidades y por tanto proyectos de mejor calidad.

En algunas instancias estatales se realizan procesos de recepción de proyectos, en estos casos las IMEF reciben las solicitudes de OSC o instancias de gobierno que operan refugios y centros de atención para mujeres víctimas de violencia. Debido a que las Reglas de Operación del PAIMEF no norman estos procesos, hay tantas formas de llevarlos a cabo como entidades federativas. Esto se considera una debilidad en la medida que abre un espacio para la discrecionalidad en la asignación de recursos.

Por lo anterior, parece deseable establecer un mecanismo estándar desde el Indesol para que las OSC presenten proyectos a las IMEF, basado en criterios técnicos debidamente validados entre los distintos actores involucrados. Esto contribuiría a que los proyectos, la atención y la sistematización de resultados sean más homogéneos.

4.2.5. Selección de beneficiarios

La revisión de proyectos es un proceso central en el que se determina la focalización de los recursos y dado su diseño actual, constituye un espacio de tensión entre Indesol y las IMEF.

La instauración de las mesas de revisión, conformadas por funcionarios de gobierno, representantes de organizaciones sociales y académicos, se identifica como una fortaleza, que permite a los operadores del Programa mantenerse neutrales en la asignación de recursos y disminuye los espacios de discrecionalidad.

Un área de oportunidad importante para el PAIMEF en este proceso es permitir a las IMEF la comunicación con las mesas de revisión. Relacionado con esto, el formato de presentación de los proyectos no prevé un espacio para que la IMEF muestre la forma en que el proyecto se insertará en su estrategia de trabajo integral. En ese sentido, es posible que las mesas emitan recomendaciones sin conocer el contexto ni la forma en que

el proyecto complementa o es complementado por otros recursos y acciones en el estado. El desconocimiento de la realidad del estado por parte de las mesas dictaminadoras fue criticado por algunos actores de las IMEF. Incluir la voz de las IMEF en el proceso de revisión permitiría, además de mejorar la calidad de la revisión, agilizar sus tiempos.

Otro aspecto a mejorar, es la definición del número de revisiones y el acotamiento de los plazos para que éstas se realicen. Adicionalmente, es necesario brindar un tratamiento homogéneo a todas las IMEF en materia de revisión.

El ajuste de los proyectos es visualizado como un momento crítico, particularmente por las capacidades de integrar las observaciones por parte de las IMEF y los incentivos a hacerlo. Con respecto a lo primero, en los casos en que las observaciones implican rehacer el proyecto, generalmente se trata de IMEF con personal con poca experiencia y/o capacidades por lo que se les complica concluir el proceso. Respecto a lo segundo, varios actores entrevistados consideran que las IMEF no incorporan las observaciones a sus proyectos, porque creen que tienen el recurso autorizado de antemano. Al no existir mecanismos de sanción reales y sistemáticos en caso de presentación de proyectos inadecuados, las IMEF consideran este proceso como un mero trámite sin repercusiones y en cierta forma tienen razón porque el Programa busca alcanzar la meta de 32 proyectos apoyados, sin importar el número de revisiones que sea necesario llevar a cabo.

Otro asunto a señalar respecto a este proceso es que los actores que elaboran el proyecto desde las instancias no están presentes en las jornadas de revisión, por lo que la integración de las observaciones se vuelve más complicada.

4.2.6. Producción, distribución y entrega de apoyos

A nivel federal puede considerarse que este tema en lo general está resuelto ya que la transferencia de recursos es vía electrónica y generalmente se realiza en los tiempos establecidos en las Reglas de Operación, una vez que se han firmado los instrumentos jurídicos con cada IMEF.

Si bien persiste una percepción de lentitud en la entrega, gran parte se debe en realidad a procesos previos. Además, hay entidades federativas que reciben la transferencia federal en su secretaría de finanzas, o similar, que demora algunos días en entregar a la IMEF.

A nivel estatal las IMEF producen, compran, contratan y distribuyen apoyos para equipamiento, materiales de difusión y recursos humanos, entre otros. Esto lo realizan de acuerdo con su propia normatividad, que en términos generales, es congruente con la norma federal. Deben analizarse, en coordinación con las IMEF, los espacios deseables para homogeneizar y normar estos procedimientos a fin de garantizar que se cumple con criterios de transparencia.

4.2.7 Seguimiento a la utilización de apoyos

Las acciones de seguimiento por parte de Indesol incluyen la recepción de informes parciales de los proyectos de cada IMEF, visitas de campo, recepción de informes finales y levantamiento de actas de terminación. También se prevén auditorías, realizadas por el Órgano Interno de Control de Sedesol, las contralorías estatales y la Auditoría Superior de la Federación.

Con respecto al proceso de supervisión que se está implementando en 2009, este debería de considerarse como un mecanismo para ajustar los proyectos y realizar recomendaciones a las IMEF.

A raíz del seguimiento, pueden hacerse reasignaciones de recursos entre IMEF. Normar esto es un área de oportunidad para mejorar el Programa.

A nivel estatal, se encuentra una gran heterogeneidad en los mecanismos de seguimiento que realizan las IMEF, en estados como Coahuila se cuenta con un sistema informático de seguimiento a todas las acciones que se financian con recursos de PAIMEF, en otros estados se cumple únicamente con generar y reportar el mínimo de información requerido por Indesol. Con respecto al PASH, se observa que existe poca claridad en las fuentes y variables que deben considerarse para el reporte de avance de los indicadores, si bien la implementación de este sistema constituye un avance, es importante que desde áreas centrales se definan con claridad los criterios de llenado y se generen mecanismos para facilitar y homogeneizar el proceso e integración y envío de información.

4.2.8 Evaluación

El PAIMEF es un Programa joven que se ha evaluado conforme a lo establecido en los planes anuales de evaluación del Coneval. Sin embargo, evaluaciones previas han mencionado como debilidad la ausencia de evaluaciones de impacto o resultados. Para avanzar en este sentido, se considera imprescindible avanzar en la definición de indicadores, tanto estratégicos como operativos y en la forma de generar la información para calcularlos. Si bien hay avances en la Matriz de Indicadores, no se cuenta con una metodología clara para calcular los indicadores de propósito y fin.

Indesol está en proceso de diseño de la estrategia de evaluación de resultados, acorde con los medios de verificación contenidos en la Matriz de Indicadores. Para algunos actores es necesario realizar una evaluación del impacto de los recursos para tomar decisiones respecto a su orientación. Es importante definir si se evaluará el impacto de los recursos en el grupo de población que en última instancia se busca atender (víctimas de violencia) a fin de que se generen indicadores y sistemas de información para el efecto. Otro tema es definir la forma de medir el grado de fortalecimiento de las IMEF.

La evaluación de resultados es, entonces, un área de oportunidad fundamental para el Programa. Es necesario generar incentivos institucionales para que las instancias de las mujeres se preocupen más por el impacto de sus acciones y la calidad de sus resultados promover evaluaciones nacionales de impacto podría contribuir a esto último.

Es importante tener claro que un problema es el que enfrentan las IMEF con respecto a su institucionalización y fortalecimiento y otro es la incidencia del delito de violencia contra las mujeres. Resulta esencial que esto se aclare desde el proceso de planeación para que se prevean los términos adecuados de evaluación.

Por estar adscrito a Desarrollo Social, al Programa se le solicita reportar información en materia de atención a las mujeres (número de beneficiarias en los centros, etc.), aún cuando su responsabilidad directa es la atención a las IMEF. En este sentido, con fines de evaluación, es importante prever la generación de información a dos niveles: 1) la población objetivo directa del Programa, es decir las IMEF y 2) la población que se atiende con esos recursos a nivel estatal (refugios, OSC, mujeres, niños)

También es necesario tomar en cuenta que el recurso de PAIMEF se integra a las actividades que realiza la IMEF y a las que realizan refugios, centros y otros beneficiarios

del Programa en los estados. En ese sentido, la definición de indicadores tiene que ser cuidadosa y medir el aporte real que realiza el PAIMEF a cada una de las acciones, no debe agregarse en un solo indicador con la parte de las mismas que se financia con otros recursos. El recurso en muchas ocasiones se utiliza para ampliar metas, pero las instancias operarían sin el PAIMEF de cualquier forma.

En materia de gestión y operación sí hay indicadores y evaluaciones, en la mayoría de los casos encargados a instituciones externas al Indesol. El principal indicador de PAIMEF es la constatación de que hay 32 proyectos apoyados anualmente, uno por cada entidad federativa. Desde el Programa, el seguimiento y la evaluación han sido marginales en los anteriores ejercicios: de acuerdo con los entrevistados, se ha reducido, en muchos casos, a la revisión del informe parcial y del informe final.

La evaluación debe estar incorporada a la formulación de los proyectos de las IMEF. El proceso de revisión y ajuste de proyectos debería verificar que éstos contengan elementos e indicadores para monitorear el avance de logros concretos. Además, tendría que existir en Indesol un área para monitorear la incidencia de las acciones apoyadas por el PAIMEF en los estados.

4.2.9 Temas transversales

Este programa enfrenta la particularidad de que hay diversidad de opiniones entre los actores respecto de lo que significa prevención y atención de la violencia con perspectiva de género. Por ello, la formación de los recursos humanos sobre el tema es fundamental para avanzar en el entendimiento entre las distintas instancias que participan.

La generación de información que realiza el equipo de PAIMEF es visualizada como una buena práctica. Sin embargo, constituye un área de oportunidad importante el establecimiento de un sistema informático para sistematizarla y compartirla entre los distintos tomadores de decisiones. Más allá de permitir operar de manera más eficaz y eficiente al interior del PAIMEF, un sistema informático adecuado también permitiría lograr un trabajo más articulado y sistemático con las IMEF. Abonaría, además, a la transparencia y la rendición de cuentas. Un apropiado sistema informático podría derivar en un sistema nacional de investigación que permitiera el monitoreo, la revisión y la

evaluación puntual del estatus de la violencia y de las acciones para atenderla y prevenirla.

Con respecto al arreglo institucional para la operación del PAIMEF dentro del Indesol, la división en 4 regiones es visualizada como una fortaleza ya que permite a las coordinaciones identificar problemáticas particulares y se espera lograr sinergias en las regiones y establecer convenios interestatales. De acuerdo con una entrevistada, “lo regional tiene importancia en el sentido no únicamente de la operación, sino de lo que ocurre en los territorios, con soluciones en conjunto”.

Las IMEF sostienen relaciones heterogéneas con sus gobiernos estatales: algunas de ellas están sectorizadas en desarrollo social y otras en secretarías de gobierno, algunas tienen autonomía presupuesta y otras no. En este sentido, una de las fortalezas del Programa es que los procesos son suficientemente flexibles para atender a todas las IMEF a pesar de sus diferencias. Sin embargo, como área de oportunidad, es necesario homologar criterios para las diferentes regiones, respetando las características particulares de cada una y las formas de trabajo diferentes de cada coordinación. Definir criterios y formatos básicos para el trabajo de las coordinaciones regionales facilitará la operación del Programa.

El perfil profesional de los integrantes del PAIMEF es valorado como una fortaleza, particularmente su formación en temas de género.

Es importante dotar a los responsables del PAIMEF en Indesol de control sobre el ejercicio de los gastos de operación. Esto permitirá mejora la calidad de los servicios y el seguimiento que se brinda a las IMEF, que constituye la tarea central de Indesol con respecto al Programa. El equipo PAIMEF debe ser reforzado con personal de honorarios ya que el personal de estructura es insuficiente. Asimismo, se debe invertir en capacitación para garantizar que el personal sea capaz de liderar procesos de implementación de políticas para la atención de la violencia contra las mujeres.

4.2 Hallazgos que trascienden los procesos

Durante el proceso de evaluación se detectaron un conjunto de temas que van más allá de la operación y los procesos del PAIMEF. Si bien estos temas son objeto de un debate que trasciende el objeto de la presente evaluación, son fundamentales para la definición de una política pública de prevención, detección y atención de la violencia contra las

mujeres y, en ése sentido, son determinantes de la orientación estratégica y de la mecánica operativa del Programa.

Dos cuestiones a considerar que surgen de las entrevistas con personal de las IMEF son: en primer lugar el tema de integrar a hombres que tienden a la violencia como parte de la población a atender a través de las IMEF, además de las mujeres y sus hijas e hijos y, en segundo lugar, la posibilidad de incluir a todos los estratos sociales en las acciones para la prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres. El personal de Indesol tiene claridad sobre ambos asuntos: se espera que haya otros recursos destinados a los hombres y a los estratos socioeconómicos menos rezagados. En los estados las opiniones difieren y se encuentran casos como el del Distrito Federal que ha asignado al DIF la responsabilidad del trabajo con agresores y casos como el de Coahuila, Jalisco y Morelos donde se considera que la atención a la violencia no está completa sin el trabajo con los agresores. En cuanto a la focalización de los recursos, en los estados la atención se brinda a toda la población femenina, aunque se hace especial énfasis en acercar la atención y la información a la población de escasos recursos y en localidades rezagadas, por ejemplo mediante módulos de atención itinerante o unidades delegacionales y municipales de atención.

En los hechos, los recursos del PAIMEF y los recursos del programa de Transversalización de Género de Inmujeres, son los que principalmente y de manera sistemática destinan las entidades federativas a la prevención, detección y atención de la violencia contra las mujeres. En este sentido es importante que Indesol, a través de su Dirección General Adjunta de Equidad de Género y Proyectos Estratégicos para el Desarrollo, defina su papel como parte integral de una estrategia en la materia. De manera más amplia, el punto a discutir a nivel federal es el diseño y conducción de una política de estado para instrumentar plenamente la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia así como los compromisos internacionales contraídos por México en la materia. En ese marco, el PAIMEF, el programa de Transversalización de Género de Inmujeres y las acciones de las Procuradurías deberían ser, idealmente, instrumentos de esta política.

5. ANEXOS.

5.1 Fortalezas, áreas de oportunidad, buenas prácticas y recomendaciones

5.1.1 Tema: Diseño

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Reglas de Operación	(AO) Los cambios anuales a las Reglas de Operación pueden implicar dificultades para los actores, si requieren modificaciones significativas a la manera de presentar proyectos y no son comunicados con oportunidad (p. 37).	Ofrecer un marco de trabajo más estable en el tiempo, que oriente el funcionamiento del Programa y los resultados que persigue. Hacer dentro de este marco los ajustes que requieran las Reglas de Operación, pero comunicarlas con tiempo suficiente para la elaboración de proyectos de acuerdo con las nuevas reglas.
Anualidad fiscal	(AO) La planeación y operación del Programa están sujetos, por su diseño, a la dinámica de la anualidad fiscal, lo que representa un área de oportunidad porque se interrumpen por varios meses las acciones en los estados, al no contarse con una continuidad presupuestal para brindar servicios y realizar actividades que son necesarias todo el año (p. 37)	Establecer los compromisos financieros que se espera de cada entidad federativa, como corresponsabilidad, al hacerse beneficiarias de los recursos del PAIMEF. En particular, que con recursos estatales se garantice la continuidad de las acciones en los primeros meses del año, específicamente la contratación de personal.

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Manual de procedimientos	(AO) El Programa no cuenta con un manual de procedimientos vigente (p. 38).	Actualizar el manual de procedimientos que incluya herramientas de gestión y que permita clarificar y optimizar el trabajo interno.
Identificación de los resultados	(AO) Si bien las reglas de operación establecen con claridad que las IMEF constituyen la población objetivo, gran parte de los recursos del PAIMEF se operan a nivel estatal a través de otros actores sociales: (a) instituciones estatales y (b) organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención, detección, atención y estudio de las manifestaciones de violencia contra la mujer. Esto implica que los resultados del Programa deben buscarse en el quehacer de dichos actores. (p. 37)	Incluir en la medición de impactos del Programa, los resultados alcanzados instancias apoyadas por las IMEF. En la medida en que dichos resultados sean considerados desde el diseño del programa habrá mayor claridad respecto a los beneficios del Programa.
Vertientes de apoyo	(AO) Debido al diseño descentralizado del Programa y a que las IMEF ejercen los recursos en sus diferentes entornos y contextos, resulta necesario contar con lineamientos más claros en cuanto a las acciones prioritarias de cada vertiente de apoyo, porque los objetivos del Programa se cumplen cuando las IMEF ejercen de manera adecuada los recursos y no cuando los reciben. (p. 38)	Establecer lineamientos específicos que orienten con mayor claridad el tipo de acciones que se apegan a cada una de las vertientes de apoyo del Programa. Esto orientaría al PAIMEF de manera más explícita hacia ciertas inversiones que garanticen el cumplimiento de sus objetivos.

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Diseño federalizado del PAIMEF	(AO) Algunos procesos que se realizan a nivel estatal no están previstos a detalle en las Reglas de Operación. Si bien esto es positivo en la medida en que permite flexibilizar la operación en ese ámbito de gobierno, tiene la desventaja de abrir espacios para perder calidad en los productos del Programa, especialmente en una adecuada perspectiva de género. (p. 38)	Establecer, en coordinación con las IMEF, criterios y requerimientos mínimos para el desarrollo de estos procesos que estén estandarizados y sean de aplicación general.
Identificación de dos problemas	(AO) Se percibe una falta de claridad entre resolver el problema de las capacidades institucionales de las IMEF y resolver el problema de la violencia contra las mujeres. La mayor parte de los recursos y esfuerzos se va al segundo y no al primero de estos problemas, lo cual es incongruente con el problema central que debe atender el PAIMEF de acuerdo con su árbol de problemas. (p. 38 y 39)	Realizar ejercicios de planeación conjunta con las IMEF, diferenciando los objetivos que se pretende alcanzar a nivel federal y estatal y definiendo indicadores de impacto tanto en materia de fortalecimiento de las IMEF como en materia de disminución de la violencia contra las mujeres.

5.1.2 Tema: Planeación

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Nivel federal	(AO) El PAIMEF no cuenta con un proceso de planeación estratégica. (p. 39)	Hacer un plan estratégico, que identifique un punto de llegada del PAIMEF.
Nivel federal	(F) Recientemente se creó un área de Evaluación y Seguimiento en el PAIMEF lo que significa una oportunidad para destinar tiempo a la planeación de mediano plazo tomando como insumos los resultados del proceso de seguimiento y evaluación. (p. 40)	Ampliar las atribuciones del área de evaluación y seguimiento para que conduzca también las tareas de planeación.
Planeación operativa	(F) El PAIMEF realiza un Plan Operativo Anual, en el que se identifican sus metas. Al inicio del ejercicio fiscal, el equipo realiza una evaluación de lo ocurrido el anterior año y encuentra espacios de mejoría para el ejercicio. Con base en ello se genera el Plan Operativo Anual, que es validado por los integrantes del equipo (p. 40)	
Contacto cercano con IMEF	(F) Indesol organiza reuniones nacionales con titulares de IMEF y regionales con sus coordinadores operativos. Hace también un cercano acompañamiento para apoyar la elaboración de informes parciales y finales. (p. 40)	
Nivel estatal	(AO) Más allá de las actividades de coordinación y capacitación con las	Identificar dentro de la estructura operativa de las

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
	IMEF, no hay certeza de que la información que se transmite a las titulares de las IMEF sea comunicada de forma eficaz hacia el personal que se encarga de los aspectos operativos en las entidades federativas, sobre todo al momento de elaborar proyectos para Indesol. (p. 41)	IMEF a aquellos encargados de los procesos críticos relacionados con el otorgamiento de los fondos o, en su defecto, establecer lineamientos para la definición de un organigrama mínimo estándar que facilite la coordinación entre el PAIMEF y las IMEF
	(AO) La planeación desde las IMEF no integra la definición de objetivos a largo plazo y se reduce, en el mejor de los casos, a una planeación operativa. Es así que, en lugar de que exista una planeación en los estados para atender el problema de la violencia contra la mujer, y que el Programa sea un recurso más –entre otros posibles– para realizar las acciones que son iniciativa de las IMEF, en la realidad gran parte de las instancias estatales de la mujer están <i>esperando</i> tener una aproximación sobre los recursos federales, para entonces definir con precisión sus proyectos (p. 41)	Solicitar a las IMEF, no solamente proyectos anuales, sino un plan de mediano plazo (proyectos multianuales), para la prevención, detección y atención de violencia contra las mujeres. El plan debe establecer, además, las distintas fuentes de recursos que se utilizarán para implementarlo, particularmente el financiamiento para los primeros meses de cada año.
MIR	(F) Cada año, la matriz de indicadores de resultados se comunica a las IMEF y, a partir de ella, se les solicita información (indicadores particulares).	Verificar que cada IMEF implemente los sistemas de información necesarios para reportar los datos que requiere

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
	Es decir se les envían los documentos metodológicos y la matriz, para que las IMEF comprendan el objetivo de la información que se les solicita. (p. 41)	la matriz de indicadores de resultados.
Ponderación de recursos	(F) Se ha mejorado la fórmula de asignación de recursos al incorporar el índice de rezago social y el porcentaje de mujeres en situación de violencia (p. 42)	
Ponderación de recursos	(AO) La asignación de recursos no toma en cuenta la calidad, pertinencia y perspectiva de género que presentan los proyectos de las IMEF, así como de los resultados que éstas hayan alcanzado en ejercicios anteriores. (p. 45)	Integrar a la fórmula de distribución de recursos elementos indicativos de la capacidad de gestión de cada IMEF en el año previo, así como integrar la calificación dada por la mesa de revisión. También debe considerarse el tamaño de población. Es necesario discutir la proporción del presupuesto que se asigna en partes iguales entre las IMEF.
Ponderación de recursos	(AO) No hay criterios claros establecidos para reasignar recursos u otorgar ampliaciones presupuestales a partir del seguimiento a los proyectos (particularmente, a partir del Informe	Establecer criterios claros para la reasignación de recursos o en la elección de proyectos particulares para las ampliaciones presupuestales con el fin de garantizar la

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
	parcial y las visitas e campo). (p. 46)	transparencia.

5.1.3 Tema: Difusión

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Difusión Federal	(AO) El PAIMEF no tiene una estrategia institucional propia de difusión nacional hacia la población en general, ni hacia Organizaciones de la Sociedad Civil. (p. 46)	<p>Elaborar la estrategia de difusión nacional, con el fin de que la opinión pública conozca el Programa, se posicionen las IMEF en cada estado y se logre informar a las mujeres de todo el país sobre los apoyos gubernamentales para la atención a la violencia contra las mujeres.</p> <p>La estrategia debería considerar la difusión de las acciones exitosas del programa y cuidar que en materia de comunicación directa con las mujeres víctimas de violencia haya discreción. Se deben generar alianzas con otras instancias para abordar el problema.</p>
	(F) El PAIMEF tiene una comunicación directa y personalizada con su población	

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
	objetivo, conformada por las 32 IMEF. Las que fueron visitadas para esta evaluación consideran este proceso adecuado y cercano. (p. 46 y 47)	
Difusión Estatal	(F) El papel de la difusión en cada estado es dejado a cada IMEF, lo cual es importante en términos de fortalecer sus capacidades institucionales. (p. 48)	
	(AO) Es importante que la difusión que hacen las IMEF tenga un enfoque adecuado, perspectiva de género y lenguaje correcto. (p. 49)	Exigir que los materiales de difusión que se pagan con recursos del PAIMEF sean diseñados por expertos en comunicación, perspectiva de género y violencia.

5.1.4 Tema: Solicitud de apoyos

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Nivel federal	(BP) Para la presentación de proyectos, las instancias cuentan con asesoría de las coordinaciones regionales y otros actores del PAIMEF. (p. 50)	
	(AO) El Programa no compromete un plazo para dar respuesta a las IMEF. (p. 50)	Incluir el plazo en las ROP.
	(AO) Hay mucha disparidad en la presentación de los proyectos de las IMEF.	Debe insistirse en que personal de las IMEF, en

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
	Mientras algunas entregan a tiempo sus proyectos, completos y con los enfoques adecuados, otras entregan con retraso y, en el extremo, entregan proyectos que no integran la perspectiva de género. (p. 50)	particular quienes elaboran los proyectos, esté capacitado en perspectiva de género y elaboración de proyectos. Indesol debe instrumentar diseños operativos innovadores para garantizar la capacitación en este sentido, como talleres de capacitación a distancia por ejemplo.
	(AO) Las IMEF conciben el recurso del PAIMEF como ya asignado y no existen sanciones para quienes no entreguen en tiempo y forma, motivos por los cuales no todas las IMEF cumplen. (p. 50)	Incluir la fecha de entrega de proyectos completos en la fórmula de asignación de recursos.
Nivel estatal	(AO) En general, las IMEF no reciben solicitudes de apoyo de las OSC formalmente, sino que la captación de demanda sigue un proceso más bien casuístico. (p. 51)	Establecer desde Indesol una difusión a OSC que podrían estar interesadas en recibir apoyo del PAIMEF. Puede aprovecharse el conocimiento que tiene el Programa de Coinversión Social (PCS) de este tipo de OSC.

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
	(AO) La asignación de recursos de las IMEF a actores externos, como instancias de gobierno u OSC, no sigue un proceso normado, sino que depende mucho de la relación que éstos tengan con la titular de la IMEF. (p. 51)	Establecer, en coordinación con las IMEF, un procedimiento estandarizado de selección de beneficiarios para que las IMEF apliquen a las organizaciones y otros actores que podrían recibir apoyos del PAIMEF.

5.1.5 Tema: Selección de beneficiarios

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Validación	(BP) La validación es un proceso eficiente en general y utiliza fichas de recepción de proyectos. (p. 52)	
Revisión de Proyectos	(BP) Las mesas de revisión son reconocidas por muchos actores como una buena práctica del Programa por la participación de especialistas externos (p. 52)	
Revisión de proyectos	(AO) El mecanismo de mesas de revisión aún puede mejorar, con cambios en su diseño. (p. 53 y 54). La gente que participa como parte del gobierno no parece tener la formación para dictaminar sobre el tema (p.58)	Establecer con toda precisión las reglas de las mesas: número de revisiones, alcances de la revisión, duración del proceso, número de proyectos a revisar por sesión y por revisor, mecanismo para dar voz a

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
		<p>las IMEF. Es importante garantizar que los participantes en las Mesas de Revisión estén capacitados en temas de género (en particular los servidores públicos)</p> <p>Es necesario revisar los formatos utilizados (presentación y revisión de proyectos)</p> <p>Debe prestarse especial atención a mejorar la relación con los revisores (son figuras que no tienen remuneración) por lo que se debe cuidar su tiempo, así como la calidad de la información que se le brinda.</p>
Ajuste de los Proyectos	(AO) El ajuste de proyectos para algunas IMEF ha sido un proceso largo, que ha implicado una segunda y hasta una tercera ronda de revisiones, lo cual retrasa el ejercicio de los recursos y modifica sustantivamente la propuesta inicial de las IMEF. (p. 64)	Es necesario definir claramente cual es la obligatoriedad de atender las modificaciones sugeridas para acceder a los recursos, el número de revisiones y normar los tiempos para concluir el

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
		proceso.
Nivel estatal	(AO) Las IMEF realmente no tienen una "selección de beneficiarios", sino que hacen invitaciones abiertas. La selección de organizaciones que recibirán equipamiento para refugios tampoco sigue un proceso sistemático (p. 51)	<p>Establecer un mecanismo estándar para que las OSC y otros actores interesados presenten proyectos a las IMEF, basado en criterios técnicos debidamente validados entre los distintos actores involucrados. Esto contribuiría a que los proyectos, la atención y la sistematización de resultados sean más homogéneos.</p> <p>En cuanto a la selección de refugios por apoyar, Indesol podría obtener o elaborar un directorio de todos los refugios de la entidad para asegurar que todos estén enterados de las oportunidades del Programa, así como establecer lineamientos para seleccionar los que recibirán apoyo.</p>

5.1.6 Tema: Producción o compra de apoyos

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Nivel estatal	(F) En la compra de materiales o la contratación de recursos humanos, las IMEF siguen normas estatales, además de las federales. (p. 67)	

5.1.7 Tema: Distribución de apoyos

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Nivel estatal	(F) En este programa la distribución de apoyos es simple debido a que son relativamente pocos los actores a quienes se reparten y están bien identificados. Este proceso funciona bien en general. (p. 67)	

5.1.8 Tema: Entrega de apoyos

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Suscripción del Instrumento Jurídico	(F) El instrumento jurídico especifica los derechos y obligaciones de las partes. No hay más dificultad que el del lenguaje legal. (p. 68)	
Transferencia y ejercicio de recursos	(BP) Una vez suscrito el instrumento jurídico (es decir, hechos los pasos previos), la transferencia de recursos es eficiente ya que se realiza de manera	

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
	electrónica. (p. 68)	
Nivel estatal	(F) Las IMEF entregan los apoyos en especie: talleres y otras formas de capacitación, materiales de difusión, equipamiento. La entrega es puntual y eficiente en general. (p. 69)	

5.1.9 Tema: Seguimiento a la utilización de los apoyos

Subtema	Fortalezas (F) / Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Informe Parcial	(BP) Requerir un informe parcial es una buena práctica de seguimiento. Es buena práctica también que las ministraciones subsiguientes se realicen hasta que se aprueba este informe. (p. 70)	
Visitas de campo	(BP) También las visitas de campo son una buena práctica. Especialmente por el documento metodológico y los instrumentos elaborados por el PAIMEF. (p. 71) (AO) Un área de oportunidad de las visitas es que sean ocasiones para el acompañamiento que permitan mejorar los logros del proyecto de la IMEF, y no solamente para la supervisión. (p. 71)	Asegurar con capacitación que quienes realizan las visitas puedan aportar una visión que apoye las acciones del proyecto y contribuyan al fortalecimiento institucional de la IMEF.
Informe Final	(BP) Es buena práctica que las IMEF	

Subtema	Fortalezas (F)/ Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
	deban presentar un informe final y que esto sea requisito para recibir recursos del ejercicio siguiente. (p. 72)	
Acta de Terminación	(BP) Dentro de los veinte días hábiles posteriores a la entrega del informe final, Indesol informa el resultado y, de ser positivo, elabora el acta de terminación, lo que da fin formal al ejercicio para esa IMEF. (p. 72)	
Control y Auditoría	(F) Las IMEF saben que los recursos que reciben están sujetos al control y la auditoría de instancias federales. (p. 72)	
Nivel estatal	(BP) Las IMEF, a su vez, realizan seguimiento a los apoyos que otorgan, con listas de asistencia, cuestionarios y visitas. Además, realizan los reportes trimestrales del PASH. (p. 70)	Definir con claridad criterios de llenado y facilitar procesos de integración y envío de información a las IMEF para alimentar el PASH.

5.1.10 Tema: Evaluación

Subtema	Fortalezas (F)/ Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Nivel federal	(BP) Hay dos evaluaciones externas al Programa. (p. 73) (AO) Falta, sin embargo, orientar el PAIMEF hacia el logro de resultados. (p. 73 y 74)	Aunque una evaluación de resultados o impacto sería demasiado costosa para un programa como el PAIMEF, es necesario generar incentivos institucionales para que las instancias de las mujeres se preocupen más por el impacto de sus acciones y la calidad de sus resultados.
Nivel federal	(F) Reciente creación de un área de evaluación y seguimiento en PAIMEF. (p. 73)	
Nivel estatal	(AO) Las IMEF, en general, solamente reportan acciones realizadas y presupuesto ejercido, sin orientación a resultados. (p. 74 y 75)	Es necesario generar incentivos institucionales para que las instancias de las mujeres se preocupen más por el impacto de sus acciones y la calidad de sus resultados promover evaluaciones nacionales de impacto podría contribuir a esto último.

5.1.11 Temas transversales

Subtema	Fortalezas (F) Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Capacitación de los actores en perspectiva de género.	(AO) Debido a que la perspectiva de género no es aún un tema en donde haya opiniones homogéneas en México, es importante reforzar la capacitación. (p. 76)	Establecer metas mínimas anuales en materia de capacitación para el personal de las propias IMEF.
Sistema informático	(AO) No existe un sistema informático para el PAIMEF. (p. 76-79)	Considerar que el sistema actualmente en construcción sea terminado por un proveedor externo.
Arreglo institucional	(AO) El Programa es operado con poco personal, en poco espacio. Esto podría llevar a darle poca prioridad dentro del Indesol, a pesar de la importancia de sus objetivos. (p. 79, 80)	Dotar al personal del PAIMEF de espacios de trabajo adecuados. Reforzar otras acciones que simbolicen la importancia que tiene el Programa para el Indesol. Esta recomendación excede lo que puede hacer el PAIMEF, sino que corresponde a Indesol encontrar estos espacios adecuados.
	(BP) La definición de cuatro coordinaciones regionales, para mejorar la atención a las IMEF, es una buena práctica. (p. 80)	

Subtema	Fortalezas (F) Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Arreglo institucional a nivel estatal	El arreglo institucional a nivel estatal, puede dificultar la llegada del recurso a las IMEF. En algunos casos se puede entregar de una manera más directa, en otros pasa por la Secretaría de Finanzas de los Estados. (p.69)	
Gastos de operación	(AO) Si bien el PAIMEF cuenta con un 7% de su presupuesto para gastos de operación, el personal administrativo del Programa no tiene el control directo de su administración. (p. 81)	Asegurar que PAIMEF pueda ejercer la totalidad de estos gastos de operación, aunque los administre otra oficina.
Recursos humanos	(AO) La gran mayoría de los entrevistados tanto en Indesol como en las Delegaciones, plantearon la necesidad de contar con más recursos humanos. (p. 79, 80)	Este problema también es recurrente en varios programas de la administración pública. Se requiere de la confección de un planteamiento sólido ante SHCP de necesidades de personal, derivado de un proceso de planeación.

5.1.12 Hallazgos generales

Subtema	Fortalezas (F) Áreas de Oportunidad (AO) / Buenas prácticas (BP)	Recomendaciones
Políticas nacional y estatal	(AO) No se vislumbran esfuerzos serios en las entidades federativas por financiar la erradicación de la violencia contra las mujeres. No puede esperarse que el PAIMEF sustituya la falta de una política nacional sobre el tema. (p. 71, 72)	Asegurar, en Reglas de Operación y en instrumento jurídico, que las entidades federativas comprometan recursos financieros para lograr la continuidad de acciones para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres, como corresponsabilidad por recibir recursos del PAIMEF.
Políticas nacional y estatal	(AO) El punto a discutir a nivel federal es el diseño y conducción de una política de estado para instrumentar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (p. 82)	Es altamente necesario que el Programa fomente alianzas con otras instancias (Secretaría de Salud, Programa de Coinversión Social, Inmujeres, entre otros), para una mejor orientación de los programas y de los recursos.

5.2 Metodología

Para la realización de esta evaluación se recurrió a una metodología que incluye análisis de documentos y entrevistas semiestructuradas, que se describe en este apartado.

5.2.1 Temas de análisis en el levantamiento de información

La selección de temas incluidos en la estrategia de levantamiento de información obedece a los Términos de Referencia de la Evaluación de Procesos del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) 2009.

Los Términos también incluyen una propuesta de guía de entrevista, ordenada por proceso del programa, cuyos extractos se presentan enseguida.

Planeación:

- Formas y criterios para la planeación del PAIMEF anual
- Actores y áreas responsables de la planeación anual
- Claridad en las atribuciones de los actores y en los procesos
- Cumplimiento de metas y objetivos
- Planeación presupuestal
- Congruencia de resultados con las metas y objetivos establecidos
- Buenas prácticas y áreas de oportunidad o áreas a mejorar dentro de la planeación del Programa.

Difusión:

- Herramientas de comunicación empleadas para la difusión
- Tiempo y pertinencia de la difusión del Programa
- Claridad en la difusión del Programa

- Suficiencia y pertinencia de la difusión
- Alcances de la difusión del Programa
- Buenas prácticas y áreas a mejorar del proceso de difusión

Presentación de proyectos:

- Mecanismos para la presentación de proyectos
- Puntos de recepción de los proyectos
- Problemas y buenas prácticas en la presentación y recepción de proyectos

Selección de beneficiarios:

- Identificación de procedimientos estandarizados para la selección de beneficiarios
- Etapas del proceso de revisión de proyectos y selección de beneficiarios
- Pertinencia de los mecanismos para la selección de beneficiarios
- Pertinencia de las mesas de revisión como instrumento de revisión y selección de proyectos
- Pertinencia y eficacia del formato de las mesas de revisión
- Pertinencia y eficacia de los criterios de evaluación y selección
- Suficiencia y pertinencia para los tiempos de revisión y selección de proyectos
- Padrón de beneficiarios
- Buenas prácticas en la revisión de proyectos y selección de beneficiarios
- Principales dificultades y áreas de oportunidad del proceso de revisión y selección de proyectos

Entrega de apoyos:

- Mecanismos de entrega de apoyos a los beneficiarios
- Corresponsabilidad que se exige de los beneficiarios y procedimientos que verifiquen su cumplimiento
- Puntos y momentos de entrega de los apoyos
- Problemas y buenas prácticas en el proceso de entrega de apoyos

Seguimiento a beneficiarios:

- Mecanismos de seguimiento a beneficiarios posterior a la entrega de apoyos
- Porción de los beneficiarios que reciben seguimiento y estrategias para seleccionar los que serán acompañados
- Problemas y buenas prácticas identificadas con el seguimiento de beneficiarios

5.2.2 Levantamiento de información en Indesol

5.2.2.1 Temas de análisis específicos para entrevistas en Indesol

Adicional a los temas relativos a procesos, a los cuales se refieren los términos de referencia y cuyo extracto se presentó en la sección 2 de este documento, el equipo evaluador considera importante investigar también sobre lo siguiente:

Coordinación institucional

- Coordinación institucional para el desarrollo de los procesos del PAIMEF
- Herramientas o mecanismos identificables en la comunicación entre las diferentes áreas y actores involucrados
- Principales aciertos y principales obstáculos en la comunicación entre los diferentes actores e instancias involucradas

- Claridad y efectividad de las atribuciones y obligaciones de cada una de las áreas y actores involucrados
- Pertinencia de las atribuciones y obligaciones de las áreas
- Correspondencia de tiempos entre las diferentes instancias para el desarrollo de los procesos del Programa
- Eficacia y pertinencia de la comunicación institucional

Procesos internos de Indesol para el PAIMEF

- Claridad de funciones y atribuciones de los diferentes actores y áreas responsables de los procesos de planeación, difusión, recepción, selección, seguimiento y evaluación de los proyectos.
- Correspondencia de tiempos y plazos para el desarrollo del Programa en las diferentes áreas de Indesol involucradas
- Suficiencia y pertinencia de los procesos
- Buenas prácticas en el desarrollo de los procesos del Programa
- Principales dificultades para el desarrollo de los procesos del Programa

5.2.2.2 Selección de actores a entrevistar

Se realizaron entrevistas presenciales, individuales y grupales a funcionarios de PAIMEF, a las siguientes personas.

Cuadro 5 Personas entrevistadas en Indesol

Nombre	Cargo en el PAIMEF	Área de adscripción
Ana María León Miravalle	Responsable del PAIMEF	Titular de Indesol
Cristina Padilla Dieste	Responsable operativa del PAIMEF	Directora general adjunta de equidad de género y proyectos estratégicos

Nombre	Cargo en el PAIMEF	Área de adscripción
		para el desarrollo
Carmen Echeverría Cabrera	Coordinación nacional del PAIMEF	Directora de desarrollo de proyectos estratégicos
Araceli Begoña Martínez	Coordinadora del PAIMEF Región Norte	Jefa de departamento por honorarios
María de los Ángeles Jasso Guerrero	Coordinadora del PAIMEF Región Centro	Jefa del departamento por honorarios
Irma Dolores Pellicer Silva	Coordinadora del PAIMEF Región Occidente	Subdirectora operativa del PAIMEF
Lidia Pérez Abdó	Coordinadora del PAIMEF Región Sur	Subdirectora de seguimiento de acciones de equidad de género para el desarrollo
Vianney Berenice Arroyo Cruz	Enlace, Región Sur	Jefa del departamento de atención del PAIMEF Sur
Irma Sara Bahena Nemecio	Enlace, Región Occidente	Jefa del departamento de atención del PAIMEF Occidente
Brenda Hernández Hernández	Enlace, Región Norte	Jefa del departamento de atención del PAIMEF Norte
Juan Ken López Mayorga	Enlace, Región Centro	Jefe del departamento de atención del PAIMEF Centro
María del Rocío Rebollar León.	Coordinación administrativa	Jefa de departamento por honorarios
Eduardo Luis Rivera Blanco	Coordinación administrativa	Jefe de departamento por honorarios
Lic. José Luis Cortés Miguel	Subdirector de enlace	Subdirección de enlace del PAIMEF

Nombre	Cargo en el PAIMEF	Área de adscripción
Karina Maribel Ortiz Guerrero	Área de seguimiento	Jefa de departamento
Jorge Alexander Ávila Viveros	Área de evaluación	Jefe de departamento
Lizet Artemisa Virgen Arias	Área de proyectos estratégicos	Jefa de departamento
Adriana Muñoz Hernández	Asistente a la Subdirección de enlace	Enlace de alta responsabilidad por honorarios

5.2.2.3 Metodología para la realización de entrevistas

La programación de fechas y horarios de las entrevistas se realizó de acuerdo con la disponibilidad de horario de cada funcionario y para su calendarización se contó con el apoyo de una sola persona del Programa que funcionó como enlace con esta evaluación. La duración para la mayoría de las entrevistas fue de una hora.

El formato de entrevista es semi estructurada. A partir de la propuesta de los términos de referencia y los asuntos adicionales mencionados antes, se seleccionaron los temas que serían relevantes indagar con cada actor seleccionado, y para cada entrevista se redactaron preguntas específicas.

Las entrevistas fueron realizadas por dos consultores que participan en la evaluación de procesos del PAIMEF. Fueron grabadas, con conocimiento de los entrevistados, aunque se les informó que la información proporcionada sería estrictamente confidencial y que las grabaciones serán de uso exclusivo del equipo de evaluación.

5.2.3 Levantamiento de información en entidades federativas

Con el fin de lograr un levantamiento de información integral, se realizaron entrevistas a partir de una muestra de instancias de la mujer en entidades federativas (IMEF) que participan en el PAIMEF.

5.2.3.1 Temas de análisis para visitas a entidades federativas

Formalmente, las instancias de la mujer en las entidades federativas son la población objetivo del PAIMEF. Son estas instancias quienes presentan proyectos de inversión al Programa, en lo que corresponde al proceso que en el modelo de los TDR se refieren como entrega de solicitudes. Estas instancias son las que reciben los recursos del apoyo del PAIMEF y son quienes los administran, ejercen y comprueban. Por este motivo, la recolección de información en las IMEF abordará, en primera instancia, los mismos temas mencionados antes, solamente que desde la perspectiva de las instancias de la mujer como usuarios del Programa. Esto es importante porque del contraste entre la impresión que tengan los funcionarios públicos, operadores del Programa y la percepción que tengan en las IMEF del mismo surgirá el análisis más importante para esta evaluación.

Esta evaluación no se conforma con presentar diferencias de opinión entre actores, sino que su objetivo último es proponer espacios para mejorar la operación del Programa. Por tal motivo, se analizaron otros aspectos que, sin tener relación directa con la operación del PAIMEF, son de utilidad a quienes hacen la planeación del Programa y diseñan sus procesos, para que realicen las adaptaciones convenientes para volver el Programa más congruente con la realidad de las IMEF. Estos aspectos incluyen:

El arreglo institucional en ese orden de gobierno

- La relación de la IMEF con la Secretaría de finanzas o equivalente
- El posicionamiento jerárquico y simbólico de la IMEF en el gobierno
- La vinculación de la IMEF con la Secretaría de desarrollo social o equivalente

La visibilidad de la IMEF en la entidad

- La vinculación de la IMEF con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) relevantes
- El posicionamiento mediático / social / académico de la IMEF

La participación de las OSC en la entidad

- Número, constitución y fortaleza de las OSC interesadas en detectar, prevenir y atender la violencia contra las mujeres

5.2.3.2 Selección de la muestra de entidades

Los TDR de la evaluación establecen una muestra mínima de tres estados. Para seleccionar esta muestra se utilizó como criterio una medida sobre la capacidad institucional de cada IMEF. El equipo evaluador determinó que la fecha en la cual el Indesol recibió el proyecto presentado por cada Instancia constituye un indicador razonable para estimar su competencia en la elaboración de proyectos relativos al PAIMEF. Con base en este criterio se seleccionaron dos Instancias:

- La que más temprano presentó su proyecto fue el **Instituto Jalisciense de las Mujeres**, el 30 de enero
- La que más tarde presentó su proyecto fue el **Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos**, que presentó el 8 de abril

El siguiente cuadro muestra la fecha de entrega del proyecto, para todas las IMEF participantes.⁹

Cuadro 6 Fecha de entrega de proyectos en cada IMEF

Región	Entidad Federativa	Instancia	Recepción del proyecto
Occidente	Jalisco	Instituto Jalisciense de las Mujeres	30-enero
Sur	Oaxaca	Instituto de la Mujer Oaxaqueña	10-febrero
Sur	Veracruz	Instituto Veracruzano de las Mujeres	11-febrero
Occidente	Colima	Instituto Colimense de las Mujeres	16-febrero
Norte	Chihuahua	Instituto Chihuahuense de la Mujer.	25-febrero
Occidente	Aguascalientes	Instituto Aguascalentense de las Mujeres	02-marzo

⁹ En el cuadro no está la IMEF que corresponde a Nuevo León, ya que declinó participar en el ejercicio 2009 del Programa.

Región	Entidad Federativa	Instancia	Recepción del proyecto
Centro	Tlaxcala	Instituto Estatal de la Mujer	05-marzo
Centro	Querétaro	Instituto Queretano de la Mujer	09-marzo
Occidente	San Luis Potosí	Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí	10-marzo
Norte	Baja California Sur	Instituto Sudcaliforniano de la Mujer	11-marzo
Sur	Yucatán	Instituto para la Equidad de Género en Yucatán	17-marzo
Centro	México	Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social	18-marzo
Centro	Puebla	Instituto Poblano de las Mujeres	19-marzo
Norte	Coahuila	Instituto Coahuilense de las Mujeres	20-marzo
Occidente	Sinaloa	Instituto Sinaloense de las Mujeres	20-marzo
Norte	Tamaulipas	Instituto de la Mujer Tamaulipeca	23-marzo
Sur	Tabasco	Instituto Estatal de las Mujeres	25-marzo
Centro	Hidalgo	Instituto Hidalguense de las Mujeres	30-marzo
Sur	Guerrero	Secretaría de la Mujer	30-marzo
Sur	Quintana Roo	Instituto Quintanarroense de la Mujer	31-marzo
Sur	Campeche	Instituto de la Mujer del Estado de Campeche	31-marzo
Norte	Baja California	Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California	31-marzo
Sur	Chiapas	Instituto de la Mujer	31-marzo
Centro	Distrito Federal	Instituto de las Mujeres del Distrito Federal	31-marzo
Norte	Sonora	Instituto Sonorense de la Mujer	01-abril
Occidente	Nayarit	Instituto para la Mujer Nayarita	01-abril

Región	Entidad Federativa	Instancia	Recepción del proyecto
Centro	Guanajuato	Instituto de la Mujer Guanajuatense	01-abril
Occidente	Zacatecas	Instituto para las Mujeres Zacatecanas	03-abril
Norte	Durango	Instituto de la Mujer Duranguense	04-abril
	Michoacán de		
Occidente	Ocampo	Secretaría de la Mujer	06-abril
Centro	Morelos	Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos	08-abril

Fuente: Información proporcionada por cada coordinadora regional del PAIMEF, para el 2009.

Finalmente, como Instancia de posición intermedia, el equipo evaluador decidió seleccionar al **Instituto de las Mujeres del Distrito Federal** principalmente por la cantidad de población que le corresponde atender. Adicionalmente, el Programa encuentra allí un arreglo institucional de mayor complejidad que en otras entidades, debido a que esta IMEF no tiene entre sus atribuciones la de crear o atender refugios o casas de tránsito para mujeres víctimas de violencia, responsabilidad que recae en la Secretaría de Desarrollo Social de ese orden de gobierno. La evaluación se propone analizar la relación entre estas dos instancias en su visita, aspecto que el equipo considera importante de conocer antes de hacer recomendaciones respecto a los procesos del PAIMEF.

Adicionalmente a esos tres estados, se determinó incluir dos más con base en otros criterios establecidos de común acuerdo con el personal de PAIMEF y de la DGEMPS. Se determinó que se visitara una entidad del norte del país y una del sur. Se eligió Coahuila por ser la entidad con menor incidencia de violencia contra las mujeres según la ENDIREH 2006 (33.7% de los hogares) y Tabasco por ser la entidad de la región sur con más incidencia de violencia contra las mujeres (48.4% de los hogares).

5.2.3.3 Actores a entrevistar en cada visita a entidades federativas

El arreglo organizacional es distinto en cada IMEF, además de que a cada una se han apoyado proyectos de diversa índole. Si bien se diseñó una estrategia específica para cada visita, en general cumplieron con estos perfiles.

Organizaciones de la Sociedad Civil y académicos involucrados en la detección, prevención y atención de la violencia contra las mujeres

Entrevistas colectivas, cada una con no más de 5 participantes, para conocer su percepción respecto a la instancia de la mujer en su entidad y los proyectos que emprende, así como su reconocimiento del PAIMEF e Indesol.

Directores de proyectos apoyados con recursos del PAIMEF

Fueron entrevistados directores de proyectos que hayan sido apoyados con recursos del PAIMEF en el ejercicio 2009, en su Vertiente D. Estas entrevistas tuvieron por objetivo conocer la percepción del Programa de estas personas y sus sugerencias para mejorarlo. Las personas que estos proyectos benefician, generalmente mujeres en situación de violencia y sus hijos, no fueron entrevistadas debido a reglas de confidencialidad.

- **De Jalisco:**

- Refugio DIF – Jalisco para estancias prolongadas
- Centro de Atención Integral de Atención a la Violencia Intrafamiliar DIF – Guadalajara
- Centro de Atención Externa Mujer para la Mujer A. C.
- Centro de Atención Externa Unión Estatal UIAM

- **Del Distrito Federal:**

- Albergue temporal de la Procuraduría General de Justicia del DF
- Centro de Atención de la Violencia Intrafamiliar (CARIVA)
- La Casa de Emergencia de nueva creación
- Casa de Emergencia de Tlalpan

- **De Morelos:**
 - Refugio Casa de la Mujer, del IMEM
 - Centro de Atención Externa, de nueva creación
 - Módulo de atención itinerante

- **De Coahuila:**
 - Fundación Luz y Esperanza AC
 - Nuevas Opciones de Vida AC
 - Mujeres solidaras en acción con México “casa Generosa”
 - Coprovvi A.C.
 - Opciones Dignas

- **De Tabasco:**
 - Unidades móviles (Tabasco no apoyó refugios)

5.2.3.4 Método de las visitas a entidades y sus entrevistas

Las visitas a entidades iniciaron con una **comunicación formal del Indesol** con la titular de las IMEF, anunciando la evaluación que está en marcha y mencionando el nombre del evaluador que iría a cada entidad. Se comunicó claramente el **carácter externo** de esta evaluación, resaltando que los evaluadores no responden al Indesol y que las entrevistas tendrán carácter confidencial. Posterior a esto, el equipo evaluador se comunicó a cada IMEF por teléfono, para presentarse y solicitar apoyo en la coordinación de la agenda.

Las visitas a los estados fueron de dos días de duración. En la medida de lo posible, se buscó entrevistar a todos los actores de la IMEF el primer día y dejar el segundo para las entrevistas con los otros actores mencionados. A las IMEF se les pidió apoyo para coordinar la agenda únicamente en lo que respecta a entrevistas con funcionarios de la instancia y con los directores de los proyectos apoyados por el PAIMEF. Las reuniones con académicos y OSC fueron gestionadas **directamente por el equipo evaluador**, con

el apoyo que pueda brindar Indesol en **identificar** a académicos y OSC pertinentes para este trabajo.

Las entrevistas con funcionarios de la IMEF se realizaron en su sede, con una duración aproximada de 1 hora.

Las entrevistas con directores de proyectos apoyados por el PAIMEF en la entidad se realizaron en su lugar de trabajo, cuando estuvieran en la capital estatal. Duraron aproximadamente 1 hora.

El equipo evaluador determinó para cada entidad el lugar más apropiado para tener reuniones con académicos y OSC, preferentemente en la sede de alguno de los entrevistados. Estas reuniones fueron de 1 a 2 horas de duración.

En ambos casos, el formato de entrevista es semi estructurada, con los temas pertinentes expuestos antes y de acuerdo con las guías que se presentan en el anexo 3 de este documento.

Las entrevistas fueron grabadas con conocimiento de los entrevistados, aunque se les informó que su uso sería exclusivo del equipo de evaluación y que gozarían de confidencialidad sobre la información proporcionada.

5.2.4 Cuestionario a participantes de las mesas de revisión del PAIMEF

El proceso de revisar los proyectos y hacerles comentarios y sugerencias (que corresponde con el proceso selección de beneficiarios del modelo de evaluación de los términos de referencia) es, quizá, el más crucial del PAIMEF. Hace dos años que este proceso es realizado por especialistas externas, invitadas para tal fin, cuya participación es honoraria.

Para conocer su percepción sobre el Programa y sus sugerencias, se realizó un instrumento cerrado de preguntas, que fue aplicado a los revisores que acudieron al evento que Indesol organizó como agradecimiento a su labor. Se recibieron 15 cuestionarios contestados.

5.2.5 Cuestionarios a titulares de IMEF y responsables operativas

En el marco de la reunión de titulares organizada por Indesol, se levantó un cuestionario específico para titulares de IMEF y responsables operativos del PAIMEF a nivel estatal. Se recibieron cuestionarios contestados por 6 titulares y 22 responsables operativos.

5.2.6 Directorio de personas entrevistadas y encuestadas

La base de datos generales de los actores que participaron en la aplicación de la metodología antes expuesta se entrega como archivo electrónico anexo.

5.3 Respuesta a las preguntas de evaluación de procesos planteadas en los Términos de Referencia

En este apartado se da respuesta puntual a las 93 preguntas planteadas en los Términos de referencia de esta evaluación. Se eligió presentar esto como anexo para tener una prosa más fluida en la parte principal del informe.

1 Diseño de los procesos

1 ¿La secuencia de los procesos en la operación está relacionada con lo establecido en las Reglas de Operación?

Sí. Los procesos encontrados en el trabajo de campo coinciden con los descritos por las reglas de operación.

La elaboración y mejoramiento sucesivo de reglas de operación han obligado a establecer ciertos elementos de diseño, aunque no se hayan hecho explícitos. Si bien se recomienda promover una definición más duradera de las reglas de operación y precisar mejor los criterios para la distribución de los fondos entre las vertientes del PAIMEF, el hecho es que los procesos de operación del Programa siguen lo establecido en las reglas vigentes.

2 ¿El diseño actual de la forma en que opera el Programa es eficiente para que el Programa pueda obtener los bienes y servicios que presta?

Sí. La operación del PAIMEF permite i) financiar a las IMEF para que destinen recursos a rubros especificados por las Reglas de Operación, ii) lo hace con respeto a las formas de trabajo de cada entidad federativa.

Algunas IMEF son más eficientes que otras al obtener los productos finales, pero esto está fuera del alcance del gobierno federal. Para ser un Programa diseñado en el marco del federalismo, PAIMEF es eficiente. Cualquier aumento en la eficiencia que quiera buscarse, por ejemplo, en las economías de escala que lograría un solo operador, saldría del objetivo de fortalecer capacidades institucionales en el orden estatal de gobierno, además que sería imposible para la actual condición institucional del Indesol, que no tiene personal trabajando fuera de la capital, salvo por algunos enlaces de las Delegaciones de Sedesol.

Además, Indesol tiene un proceso de seguimiento para los recursos que entrega, en la forma de un Informe parcial, visitas a las entidades federativas, un informe final y un acta

de Terminación. Las IMEF son responsables de la supervisión directa de las acciones que se realizan con recursos del Programa, así como de verificar que en su ejecución se cumpla con la normatividad aplicable. Los recursos federales del Programa podrán ser auditados por el Órgano de Control Interno en la Sedesol, la Secretaría de la Función Pública —en coordinación con los órganos de control de los gobiernos locales—, y la Auditoría Superior de la Federación.

- 3 ¿Existen cambios que puedan realizarse para mejorar el diseño de los procesos del Programa (por ejemplo, ahorro de tiempo)? ¿Qué procesos es necesario introducir? ¿Qué procesos es necesario eliminar?

No es en la introducción o eliminación de procesos donde esta evaluación ve espacios para mejorar el PAIMEF. Los procesos que están parecen necesarios y adecuados. Sí es recomendable, en cambio, modificar la manera en que se hacen algunos procesos específicos.

Concretamente, la evaluación plantea recomendaciones para la revisión y ajuste de los proyectos que presentan las IMEF (el equivalente para este Programa de “Selección de beneficiarios” en el Modelo de Procesos de Coneval). Los detalles pueden verse en el informe de evaluación, pero se resumen así: es un acierto que este proceso sea realizado por expertos, externos al Indesol, pero no se les debería pedir más de una sola ocasión de revisión, por proyecto, dado que su participación es honoraria. Con esto se busca, además, una asignación de los recursos más eficiente en lograr los objetivos del PAIMEF, así como una mayor agilidad. A cambio, estas modificaciones traerían inconvenientes para las IMEF cuyos proyectos reciban peores notas al momento de la revisión.

2 Planeación

2.1 Elaboración del Plan Estratégico

- 4 ¿El Programa elabora planes estratégicos? En caso afirmativo señalar los documentos que se generan.

El Programa no cuenta con un proceso de planeación estratégica estricto.

Sin embargo, cuenta con una planeación de actividades operativas y, desde ella, se busca generar una planeación estratégica. Al inicio del ejercicio fiscal, el equipo de

PAIMEF realiza una evaluación de lo ocurrido el anterior año y encuentra espacios de mejoría para el ejercicio. Con base en ello se genera un documento que es validado por los integrantes del equipo y que funciona como Programa anual de trabajo.

- 5 ¿Quiénes (actores o áreas) colaboran en la elaboración de la planeación? ¿Son los actores o áreas necesarios y suficientes para la elaboración de la planeación? ¿Existe un área dentro del Programa dedicada a la realización de la planeación estratégica

Al momento de realizar esta evaluación no había, formalmente, un área dentro del Programa dedicada a la planeación. Varios entrevistados plantearon la necesidad de fortalecer los procesos de planeación del Programa.

Se había incorporado recientemente un equipo humano que, si bien sus funciones serían de seguimiento y evaluación, sí facilitarían la planeación del PAIMEF, colaborando con ella y liberando tiempo para otras personas.

- 6 ¿En el proceso de planeación estratégica se considera a otros actores involucrados (por ejemplo, Delegaciones) necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Programa?

Como se contestó antes, no hay un proceso formal de planeación estratégica en el PAIMEF.

Para la planeación operativa, los otros actores que se toman en cuenta son las IMEF, específicamente sus titulares. Hay evidencia de que se les compartió la versión borrador de las reglas de operación que aplicarían para el año 2010, y que Indesol fomenta y espera su retroalimentación antes de publicarlas. Sin embargo, la percepción de entrevistados en las IMEF es que esta es la única forma en que se les toma en cuenta para procesos de planeación.

7 ¿El proceso de planeación utiliza información relevante para definir sus objetivos y metas (Plan Nacional de Desarrollo, Programas Sectoriales, Diagnósticos, Presupuesto, Metas establecidas con anterioridad, Resultados del último ejercicio, población objetivo, cobertura, entre otros)?

En el proceso de planeación Indesol utiliza la información que tiene disponible y lo hace de manera adecuada: Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Social, presupuesto y metas de ejercicios anteriores, resultados del último ejercicio.

En cierto sentido, utiliza también la información disponible en encuestas (ENDIREH 2006, del INEGI), ya que utiliza uno de sus indicadores para definir la distribución del presupuesto entre IMEF.

No obstante, esa herramienta está subutilizada y queda aún mucho espacio para extraerle información que sirva de diagnóstico con mejor precisión y nivel de detalle.

8 ¿El acceso a los documentos de planeación estratégica es adecuado? ¿Es oportuno el tiempo con el que se dan a conocer las metas al interior del Programa para el nuevo ciclo de operación (año fiscal)?

Son dos preguntas. No hubo acceso a planes estratégicos, ya que al momento de esta evaluación no se habían elaborado. Sin embargo, sí es oportuno el tiempo con el que se dan a conocer las metas dentro de la planeación operativa.

Propiamente, las metas son planteadas por cada IMEF como parte de su proyecto. En este sentido, tienen toda la libertad para plantear sus metas en el momento que consideren oportuno. La tendencia clara de los últimos años es que estas Instancias más precavidas elaboran sus proyectos y sus metas uno o dos meses antes del inicio del ejercicio. Ajustes menores tienen que hacerles en función a la distribución de recursos entre IMEF.

Un asunto que merece atención se refiere a los cambios anuales en la manera de operar del Programa, que tiene relación con el logro de metas. Una sugerencia importante planteada por entrevistados de las IMEF fue que las reglas de operación deberían estar disponibles con mayor anticipación, a fin de conocer con claridad las variaciones incorporadas. Ello plantea la necesidad de que Indesol piense en una estrategia para comunicar a las IMEF las modificaciones que se hacen a las reglas de operación. A su

vez, las IMEF que quieran apoyar OSC o instituciones públicas con los recursos del Programa deberían establecer acciones de difusión distintas, dirigidas a esas instancias.

9 ¿Es adecuado el periodo de tiempo utilizado para realizar la planeación del Programa?

Sí. Considerando, como ya se ha dicho, que la planeación que realiza el Programa es la operativa anual, el tiempo que utilizan para ello es adecuado y lo hacen en el momento oportuno.

2.2 Planeación y cumplimiento de objetivos

10 ¿La planeación está vinculada con el logro del fin y propósito del Programa? ¿Las metas establecidas son factibles y pertinentes?

La planeación sí está vinculada con el resumen narrativo del fin y del propósito. Como se mencionó antes, en los años 2008 y 2009, el Programa definió una Matriz de Indicadores (MI) (ver 3.4.1. Diseño del proyecto) y en esa definición participó todo el equipo de PAIMEF. Este instrumento permite organizar la planeación, detectar y dar seguimiento a problemas, así como generar indicadores de resultados. Permite también visualizar la ejecución del Programa porque en él se sistematizan objetivos, metas, indicadores, tanto de gestión como de impacto.

Sin embargo, el indicador de fin está relacionado solamente con uno de los aspectos del resumen narrativo y faltan otros muy relevantes. El fin del PAIMEF es “Contribuir a disminuir la violencia contra las mujeres a través de la prevención, detección y atención que brindan las IMEF.” El único indicador que tienen para esta fila está relacionado con el “número de mujeres con denuncia resuelta”, lo que está relacionado con la atención, pero deja de lado la prevención y la detección.

11 ¿La planeación está vinculada con el cumplimiento de los componentes del Programa? ¿Las metas establecidas son factibles y pertinentes?

Hay un solo componente: Proyectos de IMEF financiados. Con esa definición, la respuesta a esta pregunta debe ser sí. En este nivel, la meta anual siempre es 32 IMEF financiadas, lo que es factible y pertinente.

El componente tiene, sin embargo, varios indicadores definidos, que vuelven más relevante esta fila de la MI. El logro de sus metas, sin embargo, no se sistematiza con la suficiente agilidad para dar respuesta a esta pregunta.

12 ¿El financiamiento otorgado es adecuado para que el Programa pueda cumplir su propósito?

Si bien las personas entrevistadas al respecto siempre contestarán que no, en opinión de esta evaluación el monto con que ha contado el Programa es suficiente para lograr su propósito, que es contar con “IMEF fortalecidas para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres”. El monto es claramente insuficiente para terminar con la violencia contra las mujeres en el país, pero eso no es lo que PAIMEF se ha planteado como propósito.

13 ¿La planeación es ocupada a lo largo del año para la operación del Programa?

Sí. La planeación que hace el Programa es la operativa anual, por lo tanto es utilizada a lo largo del año.

14 ¿Es el plan eficaz para lograr el cumplimiento del propósito del Programa?

Sí. Tal como está planteado el propósito del PAIMEF, la planeación anual es eficaz.

15 ¿Se contempla la capacitación del personal del Programa en temas estratégicos para el cumplimiento de sus objetivos?

La evaluación no encontró evidencia de que destinara recursos específicamente para capacitar a su personal en temas estratégicos. No obstante, debe decirse también que el

Programa cuenta con personal con muy adecuadas capacidades, adquiridas en su trabajo académico y en su ejercicio profesional antes y desde de su llegada al Programa.

2.3 Matriz de indicadores

16 ¿Se reflejan en la Matriz de Indicadores los principales procesos del Programa?

Sí. La matriz tiene 8 actividades para su componente, que reflejan adecuadamente los procesos del Programa.

2.4 Problemas y buenas prácticas de la planeación

17 ¿La normatividad se adecua o entorpece este proceso para el logro de objetivos?

La normatividad es adecuada para el logro de objetivos. Sin embargo la falta de planeación estratégica confusión en cuanto al papel de los actores involucrados en el Programa y entorpece los procesos.

18 ¿Qué cambios realizaría para mejorar la planeación estratégica del Programa?

Varios entrevistados plantean la necesidad de fortalecer los procesos de planeación estratégica. Algunos entrevistados de Coahuila, Distrito Federal, Morelos y Jalisco dicen, además, conocer solo algunas etapas del proceso de planeación, aquellas relacionadas con sus funciones. Así, por ejemplo, quienes trabajan en el área administrativa, están familiarizados con la planeación y procesos en términos administrativos únicamente. En el caso de las coordinaciones regionales, el fortalecimiento de la planeación es clave, porque los 32 proyectos que realiza el PAIMEF son diferentes.

Así, el principal cambio consiste en crear el espacio y destinar los recursos necesarios, incluido el tiempo, para realizar una planeación estratégica que involucre varios actores, de Indesol y de las IMEF.

19 ¿Cuáles fueron las buenas prácticas detectadas en la planeación estratégica del Programa?

Si bien no ha habido un proceso acabado de planeación estratégica, deben destacarse las reuniones que Indesol organiza con titulares de las IMEF. En abril de 2009 cada una de ellas expuso las mejores prácticas en su entidad, mientras que en noviembre realizaron trabajo conjunto para la definición de un árbol de problemas para el Programa. Este ejercicio es lo más cercano que han hecho a la planeación de mediano plazo.

Sin embargo, como se menciona en otras partes de este estudio, no hay certeza de que el trabajo de las titulares de las IMEF sea comunicada de forma eficaz hacia el personal que se encarga de los aspectos operativos, sobre todo al momento de elaborar proyectos para Indesol.

3 Difusión

3.1 Características de la difusión

20 ¿Cuenta el Programa con mecanismos de difusión? En caso afirmativo señalar el tipo de estrategia que utiliza (escrita, auditiva, visual, audiovisual, electrónico, etc.)

El Programa cuenta con mecanismos de difusión, el más visible es la página electrónica en el sitio web de Indesol. Sin embargo, este tema para este Programa presenta varias aristas.

Por un lado, la población objetivo del Programa está formada por las IMEF y, por tanto, la comunicación directa (telefónica \ correo electrónico \ reuniones) que Indesol tiene con ellas puede considerarse como el principal mecanismo de difusión del Programa.

Por otro lado, algunos entrevistados plantearon la necesidad de difundir la existencia del Programa a los beneficiarios indirectos del mismo, que son instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, así como las mujeres que podrían encontrar un apoyo en caso de que se encuentren en situación de violencia. Este tipo de difusión actualmente no lo realiza el propio Programa, ya que, por diseño, le corresponde a las IMEF, opinión corroborada por personas que trabajan para el Programa.

En este sentido, los mecanismos de difusión que utilizan las IMEF son variados: audiovisuales, sitio web, comunicación directa con organizaciones de la sociedad civil o con instancias de gobierno.

21 ¿Considera oportuna la frecuencia con la que se difunde el Programa? ¿Es el tiempo apropiado para que los posibles beneficiarios puedan informarse del Programa?

En línea con la respuesta anterior, la difusión que hace Indesol hacia las IMEF es oportuna y en el tiempo apropiado, pero la que hacen algunas IMEF podría no serlo. En las 5 entidades visitadas para esta evaluación no se encontraron problemas relacionados con la frecuencia o los plazos en que se hace la difusión.

22 ¿Es la estrategia de difusión adecuada para llegar a la población objetivo del Programa? ¿Considera pertinentes los medios utilizados?

La estrategia de la comunicación directa, que es la que sigue Indesol, es adecuada para llegar a las IMEF, que constituyen la población objetivo del Programa. Especialmente por contar con un modelo regional de atención en que una sola persona se comunica con 8 estados.

Debe decirse que algunas opiniones apuntan a que Indesol debería tener un mayor papel en la difusión del Programa hacia mujeres que podrían ser víctimas de violencia. En este sentido, la propuesta de difusión nacional tendría el objetivo de que las mujeres identificaran si son o no víctimas de violencia y saber que pueden acudir a instancias especializadas. El PAIMEF actualmente no realiza este tipo de difusión de manera centralizada, sino que lo deja como responsabilidad de las IMEF que apoya.

De acuerdo a entrevistas con integrantes de las IMEF, la importancia de tener una estrategia institucional de difusión tiene que ver con el posicionamiento del Programa y su identificación en los estados. El trabajo de las instancias de explicar de dónde vienen los recursos PAIMEF y de utilizar los logos necesarios en las comunicaciones no se percibe como suficiente para el posicionamiento del Programa: muchas veces las personas ni siquiera identifican con claridad la instancia estatal, menos aún identifican el Programa.

Por otro lado, las IMEF tienen diversos tipos de destinatarios y las estrategias de difusión que siguen son muy variadas. A partir del trabajo de campo de esta evaluación puede decirse que siguen estrategias adecuadas de difusión entre funcionarios públicos, que forman parte de sus destinatarios, a quienes ofrecen talleres de capacitación y sensibilización en violencia contra las mujeres. Hacia las mujeres que podrían estar

sufriendo violencia siguen estrategias adecuadas en cuanto a los medios utilizados, aunque insuficiente ante la magnitud del problema.

En cambio, es en la difusión hacia organizaciones de la sociedad civil donde hay grandes espacios para mejorar. Para estos destinatarios, el mecanismo de difusión de “corre la voz” es el más socorrido en los estados visitados para esta evaluación, práctica que no garantiza que se enteren todos los grupos o actores que podrían beneficiarse con el Programa, sino únicamente los más cercanos a la IMEF.

23 ¿Considera adecuada la coordinación entre las oficinas centrales y otros actores necesarios involucrados (por ejemplo, las Delegaciones) para la realización de este proceso?

Existe un trabajo de relación de la directora con las titulares en las entidades, y entre las coordinadoras con los equipos operativos en los estados. Como ejemplo puede plantearse que los últimos cambios en las Reglas de Operación comenzaron a socializarse a las entidades con suficiente tiempo. Una entrevistada dijo: “este año hicimos una teleconferencia, les mandamos la información para que nos vieran y nos hicieron preguntas. Así, la asesoría es muy personalizada, muy cercana, tiene que ver con que cada una de las regiones abarca ocho estados, entonces es manejable”.

Se puede referir como buena práctica el trabajo que se realiza desde las coordinaciones regionales del Programa: todos los funcionarios de las entidades federativas evaluadas reconocieron la relación que tenían con esta coordinación regional.

3.2 Elementos en los mensajes de difusión

24 ¿Considera que el lenguaje de los mensajes es comprensible para todos aquellos posibles beneficiarios?

Aquí hay áreas de oportunidad. En el caso de la comunicación entre Indesol y las IMEF, en algunas de estas instancias existe la percepción de que la difusión no es oportuna, en especial en lo relativo a las Reglas de Operación y sus cambios. Esta opinión puede deberse a que se han acortado los plazos disponibles para la elaboración y presentación de proyectos. Una sugerencia importante planteada por entrevistados de las IMEF fue que las reglas de operación deberían estar disponibles con mayor anticipación, a fin de

conocer con claridad las variaciones incorporadas y poder actuar en consecuencia al momento de elaborar proyectos para su evaluación en las mesas de revisión. Si bien esta sugerencia apunta a la oportunidad para la definición de reglas, más que a un problema de difusión, puede entretenerse la necesidad de plantear una estrategia de comunicación específicamente para la socialización de las modificaciones que se hacen a las reglas de operación. Tal estrategia integraría, además de elementos informativos sobre la operación del Programa, particularmente en lo relativo al cumplimiento de plazos y a la elaboración de informes, espacios formales de capacitación para la elaboración de los proyectos. En esta estrategia conviene establecer acciones de difusión distintas para las IMEF y para otros actores que se puedan ver beneficiados con estos recursos federales, como instituciones públicas u OSC.

En el caso de los mensajes de las IMEF hay más dispersión. Si bien en las cinco entidades visitadas la evaluación encontró mensajes con lenguaje comprensible, no se puede opinar respecto de lo que ocurre en el resto de las entidades federativas. Lo que sí puede decirse es que, en cada una, los mensajes deberían ser diseñados por expertos en comunicación y en violencia y perspectiva de género.

25 ¿Considera que el mensaje persuade al posible beneficiario para buscar apoyo del Programa?

En referencia a las IMEF, la respuesta es sí.

En relación con otros tipos de beneficiarios indirectos, hacia quienes difunden las IMEF, hay respuestas diversas.

Los mensajes dirigidos a Organizaciones de la Sociedad Civil sí les invitan a participar. En cambio, el mensaje que dirigen hacia funcionarios públicos para que se capaciten y sensibilicen en violencia contra las mujeres no ha sido todo lo persuasivo que se requiere ya que a los talleres casi no acuden personas que sean tomadoras de decisiones o gestoras de políticas estatales. Además, hay muy escasa asistencia de hombres, lo que refuerza el estereotipo sexista respecto del reconocimiento de la violencia como un problema y como un delito.

Por otra parte, la difusión hacia las mujeres víctimas de violencia es un asunto complejo. Hay ocasiones en que esta difusión no debe ser “demasiado abierta”, por el riesgo de que

las mujeres tiendan a no acercarse, porque son identificadas en sus comunidades como personas que tienen este problema. En este sentido, aparece como importante la discreción del Programa en términos de comunicación directa con las mujeres víctimas de violencia y establecer, en cambio alianzas con otras instancias gubernamentales (de salud, por ejemplo), para abordar de manera concreta este problema.

26 ¿Cuentan los mensajes con los siguientes elementos: población objetivo, tipo de apoyo, requerimientos generales y datos de contacto?

Sí cuentan con esos elementos los mensajes que esta evaluación vio en el trabajo de campo en cinco entidades. No se puede opinar respecto del total.

3.3 Problemas y buenas prácticas en la difusión del Programa

27 ¿La normatividad se adecua o entorpece este proceso para el logro de objetivos?

No entorpece, pero tampoco señala una línea sugerida para el logro de los objetivos, no existe una estrategia de difusión nacional ni estatal por tanto queda en medida de la acción y propuesta que realicen las IMEF con el presupuesto que se les otorga

28 ¿Qué cambios realizaría para mejorar el cumplimiento de metas de difusión del Programa?

Asegurar que los materiales de difusión que producen las IMEF sean realizados por personas expertas en comunicación, perspectiva de género y violencia.

29 ¿Cuáles fueron las buenas prácticas detectadas en la difusión del Programa?

No se encontraron algunas en concreto.

4 Solicitud de apoyos

4.1 Mecanismos de solicitud de apoyos

30 ¿El listado de requisitos para solicitar el apoyo se presenta de manera clara y completa?

Para los apoyos que solicitan las IMEF al Indesol existe un formato estandarizado de recepción de los proyectos, que ha sido mejorado tras las sucesivas evaluaciones que se realizan del desempeño del Programa. Aún así, hay mucha disparidad en la presentación de los proyectos de entidades. Mientras algunas entregan a tiempo sus proyectos, completos y con los enfoques adecuados, otras entidades entregan a destiempo y, en el extremo, entregan proyectos que no integran la perspectiva de género.

Sin embargo, este problema no se debe a la usencia de claridad en el listado de requisitos, sino a que no hay suficiente experiencia sobre el tema de la violencia contra las mujeres en varios estados; la prevención, detección y atención a la violencia son prácticas incipientes en México, el conocimiento es limitado y hay pocas personas capacitadas en este sentido.

En cambio, no hay un listado único que las IMEF repartan entre las OSC o instancias de gobierno que sean candidatas a recibir apoyo con los recursos del PAIMEF. Esta ha sido una responsabilidad de cada IMEF, con la varianza que esto implica. En los estados visitados, las organizaciones apoyadas se mostraron satisfechas con la claridad de los requisitos.

31 ¿Existen mecanismos para revisar que la documentación entregada por los posibles beneficiarios esté completa? ¿Son estos mecanismos adecuados?

Sí existen en Indesol respecto de las solicitudes que reciben de las IMEF. En el PAIMEF se llama Validación de proyectos a este proceso. Esta evaluación encuentra que es un mecanismo adecuado.

En cada entidad federativa tienen su mecanismo para revisar que la documentación de OSC sea completa. Es adecuado en los estados visitados.

32 En caso de Programas que apoyen la realización de proyectos ¿se brinda asesoría para la presentación de los proyectos? ¿Es esta pertinente?

Para la presentación de proyectos las instancias cuentan con asesoría de las coordinaciones regionales y otros actores del PAIMEF. Si bien existe capacitación para la presentación de los proyectos (visitas, teleconferencias, llamadas telefónicas, comunicación vía correo electrónico), preocupa a algunos actores de PAIMEF la calidad de los proyectos. “Una de nuestras hipótesis es que las capacitaciones o las reflexiones que se hacen con las titulares no bajan a los operadores”, señaló un actor.

4.2 Puntos de recepción de entrega de solicitudes

33 ¿Son los puntos de recepción de solicitudes accesibles y suficientes?

Para los proyectos de las IMEF hay un solo punto de recepción, que está en las oficinas de Indesol, en Cd. de México. Sin embargo, se acepta el envío de los proyectos se realiza por mensajería y correo electrónico, por lo que es suficiente y accesible.

Lo mismo aplica para las solicitudes que hacen OSC o instancias de gobierno ante las IMEF.

34 ¿La coordinación entre las oficinas centrales y otros actores involucrados en la realización de este proceso (por ejemplo, Delegaciones) es la adecuada?

La pregunta no aplica a este Programa, ya que Indesol no tiene delegaciones ni es necesaria la participación de otros actores en la recepción de solicitudes.

35 ¿El periodo y horarios de recepción de documentación son pertinentes?

Como se dijo antes, la entrega se realiza por mensajería y correo electrónico, por lo que esta pregunta no es relevante.

36 ¿Cómo considera la atención brindada a los posibles beneficiarios?

Es una atención personalizada la que brinda Indesol a las IMEF. En especial porque hay cuatro coordinaciones regionales, cada una de las cuales atiende únicamente 8 entidades

federativas. Las entrevistas en IMEF mostraron unanimidad en reconocer que el trato que reciben de esta coordinadora es amable y oportuno.

Hay quejas de parte de algunas IMEF respecto del trato que reciben, pero no se refieren al proceso de recepción de solicitudes, por lo que serán tocadas más abajo.

4.3 Problemas y buenas prácticas en la solicitud de apoyos al Programa

37 ¿La normatividad se adecua o entorpece este proceso para el logro de objetivos?

Normalmente, las IMEF cumplen con las fechas de entrega de los proyectos. Sin embargo, cuando no se entregan a tiempo, el equipo de PAIMEF tiene dificultades para ejercer presión en esta entrega porque, de acuerdo al diseño del Programa, los recursos están asegurados y no hay incentivos a entregar en tiempo y forma. Las fechas límite no funcionan, plantea un entrevistado, porque “si no hay consecuencias (en términos de sanciones), para qué poner fechas límites”. A esto se agrega la dificultad de un Programa de nivel federal que necesita que se cumplan tiempos y formas desde otros órdenes de gobierno.

38 ¿Qué cambios realizaría para mejorar el proceso de solicitud de apoyos?

No es en este proceso donde se detectan las mayores áreas de oportunidad para mejorar. Sin embargo, en línea con la respuesta a la pregunta anterior, tendrían que establecerse sanciones concretas a las IMEF que no presentan su proyecto completo y en fecha.

Además, el PAIMEF podría establecer un formato de solicitud, estándar para todas las entidades federativas, que sea presentado por las OSC ante las IMEF de su estado.

39 ¿Cuáles fueron las buenas prácticas detectadas en el proceso de solicitud de apoyos?

Una buena práctica en términos de este proceso es la capacitación permanente a los equipos operadores, en términos de preparación de proyectos. Es buena práctica en el sentido de que conviene seguir haciéndola, aunque también debe reconocerse que no ha sido suficiente, particularmente por la rotación de personal y los cambios en las reglas de operación.

5 Selección de beneficiarios

5.1 Procedimiento de selección

40 ¿Existe una metodología o método para la selección de beneficiarios? ¿Es explícita y replicable? ¿Es adecuada?

En el PAIMEF no hay exactamente un proceso de selección de beneficiarios, ya que las 32 IMEF son beneficiadas, sino que existe una revisión de las propuestas recibidas. Este proceso es el equivalente a una “selección” en el sentido de que de los resultados de revisión depende la rapidez con la que reciben el apoyo, y en casos extraordinarios, el monto.

La revisión de los proyectos corre a cargo de las Mesas de Revisión, cuya integración es colegiada y tripartita: un(a) servidor(a) público(a) del Gobierno Federal; un(a) integrante de organizaciones de la sociedad civil y un(a) especialista o académico(a) de centros de investigación o instituciones de educación superior. El resultado de la revisión de los proyectos, así como recomendaciones, en su caso, se asienta en el acta correspondiente. A partir de allí, el Indesol cuenta con cinco días hábiles para notificar los resultados a la IMEF, por escrito, con la finalidad de incorporarlas en el proyecto.

La metodología es explícita y replicable. El proceso por el cual los responsables de Indesol revisan las propuestas de las IMEF para proceder a su aprobación o devolución con observaciones es bastante conocido por los entrevistados que forman parte de las IMEF. Otros beneficiarios, aquellos que componen el sector aquí llamado “beneficiarios finales” no necesariamente están familiarizados con ese proceso, lo cual es comprensible: se debe tomar en cuenta que los procesos del PAIMEF tienen como interlocutor principal a las instancias estatales —así está definido en las Reglas de Operación—, no a las instituciones que se verán beneficiadas con el reparto del recurso federal.

Aunque tiene grandes virtudes, también tiene áreas para mejorar. Una de ellas radica en que las recomendaciones de las mesas de revisión no tienen carácter vinculante. Otra es que algunas IMEF, en este caso las instancias revisadas, consideran que hay una brecha entre el conocimiento teórico de los miembros de las mesas y el conocimiento práctico-empírico que las IMEF tienen de sus estados y sus características, así como de las instituciones cuyas necesidades han servido de base para la elaboración de los proyectos.

41 ¿Qué tan adecuado es el periodo de tiempo en que se realiza la selección de beneficiarios?

La pregunta tendría varias respuestas según si se le hace a los revisores o a los revisados, a personal de Indesol o de las IMEF. Lo que esta evaluación ha encontrado es que, cuando los proyectos presentados cumplen con las características que se esperan de ellos en términos de enfoque, pertinencia, escala, viabilidad y adecuación, el tiempo en que se realiza su revisión es muy adecuado. No así cuando los revisores encuentran muchos aspectos criticables, entonces las IMEF que los presentaron perciben que el proceso es demasiado largo.

42 ¿Existen mecanismos de validación de la información recibida sobre los posibles beneficiarios? ¿Son estos mecanismos pertinentes?

En realidad no la hay. En los hechos se da por cierta la información recibida en los proyectos. Sin embargo, tampoco hay incentivos a mentir, por lo que no se considera pertinente establecer un mecanismo para validar esta información.

5.2 Padrón de beneficiarios

43 ¿Existen mecanismos para validar el padrón de beneficiarios? ¿Son estos mecanismos pertinentes?

La población objetivo del PAIMEF son las IMEF, y sí puede decirse que existe el padrón de beneficiarios, con mecanismos pertinentes de validación.

Debe decirse, además, que el Programa no podría tener un padrón de mujeres beneficiarias o atendidas, ya que la Ley protege la confidencialidad de sus datos.

44 ¿Con que frecuencia el Programa valida la información de los padrones? ¿Es ésta adecuada?

No hay un periodo definido para validar la información de los padrones. Pero las IMEF son las principales interesadas en mantener esa información actualizada, si cambiara, por lo

que puede decirse que la información con que cuenta el Programa de sus beneficiarias es adecuada en todo momento.

5.3 Comunicación de incorporación al Programa

45 ¿Cuáles son los mecanismos mediante los cuales el beneficiario se entera de que es o no beneficiario del Programa? ¿Son estos canales adecuados?

Las IMEF se enteran por medio del acta emitida por las mesas de revisión, que les es entregada por Indesol de manera individual. Este canal se considera completamente adecuado.

46 ¿Existen mecanismos de información al beneficiario sobre los derechos, obligaciones y otras características del Programa (pláticas, folletos, tarjetas para entrega de apoyos, etc.)?

Sí. La fuente más formal está conformada por el instrumento jurídico que celebra cada IMEF con Indesol. Antes de eso, hay canales de información como el sitio web, las reglas de operación y la comunicación directa.

5.4 Problemas y buenas prácticas en este proceso

47 ¿La normatividad se adecua o entorpece este proceso para el logro de objetivos?

Existe un formato para la revisión de proyectos elaborado por el PAIMEF, que es utilizado por las mesas de revisión, y que materializa lo contenido en las reglas de operación vigentes respecto del proceso global de asignación de los apoyos desde el momento mismo de la recepción de los proyectos. Este es un instrumento normativo que facilita el logro de una buena revisión de proyectos.

Prácticamente todos los entrevistados concuerdan en que las reglas de operación son claras y se adaptan en lo posible a las condiciones en que operan las IMEF (incluso, en el caso de los entrevistados del Distrito Federal, reconocieron que por sus condiciones de funcionamiento se había modificado en algunos términos las reglas de operación).

48 ¿Qué cambios realizaría para mejorar el proceso de selección de beneficiarios?

Una situación problemática en el proceso de revisión de proyectos es que algunos operadores de las IMEF no alcanzan a dimensionar la importancia de las recomendaciones que se les hacen en las actas de las mesas (ajustes de revisión). Esta brecha podría resolverse de varias formas: una de ellas consistiría en atender al llamado que hacen las IMEF y los mismos revisores de participar en espacios de retroalimentación directa que permitan, por el lado de las mesas, sustentar adecuadamente sus comentarios y, por el lado de las IMEF, aclarar aquellos aspectos que solo sean malos entendidos o que no requieran más que un cambio de forma en la formulación del proyecto.

Uno de los entrevistados sugirió que la retroalimentación de este formato se da de manera informal, generalmente durante las sesiones de revisión. No hay un procedimiento, junta o recurso que haga que los revisores puedan canalizar sus comentarios o sugerencias (actualmente, esto solo ocurre con aquellos casos en donde las deficiencias en la formulación de un proyecto son reincidentes). Dado que los revisores trabajan *ad honorem*, tampoco es conveniente pedirles más tiempo para recibir y atender en persona a los responsables de los proyectos que han debido evaluar. Además, como las observaciones no necesariamente se integran al proyecto en un primer ajuste (proceso posterior), algunos/as revisores/as han leído varias veces un proyecto al que hicieron sugerencias que no fueron integradas. Esto ha causado molestias por el uso de su tiempo de manera poco efectiva.

En resumen, el cambio más importante sería tener un solo momento para la revisión, pero con la participación (así se en teleconferencia) de los revisados.

49 ¿Cuáles fueron las buenas prácticas detectadas en el proceso de selección de beneficiarios?

Las mesas de revisión son consideradas, por el equipo de PAIMEF y por las mismas IMEF como una buena práctica, ya que la presencia de actores externos permite que el Programa no sea juez y parte: otorga una neutralidad importante, que permite disminuir sensiblemente la discrecionalidad en la entrega de recursos. En ese sentido pueden ser ubicadas como un acierto en el diseño del proceso global de asignación de los recursos federales que constituyen el PAIMEF.

El paso a seguir consistiría en definir con mayor precisión el papel que ocupan dentro del proceso global las recomendaciones de las mesas y las formas adecuadas de retroalimentación, siempre y cuando estas últimas no vuelvan excesivamente lento el proceso de revisión de los proyectos.

Si bien lo mejor sería pagar honorarios a los revisores, una buena práctica, como segundo mejor, son las reuniones de agradecimiento y retroalimentación que PAIMEF organiza al final de su trabajo.

6 Producción de apoyos.

6.1 Producción de apoyos.

50 ¿El Programa tiene mecanismos para estimar la producción necesaria de acuerdo con la posible demanda?

Primero, debe decirse que Indesol no “produce” apoyos, ya que su forma de apoyo a las IMEF, su población objetivo, es en efectivo. Sin embargo, las IMEF con esos recursos compran varias cosas que después reparten (medios impresos, equipamiento), proceso que equivale a este de “producción de apoyos”.

Para este nivel estatal, debe contestarse que no. El procedimiento que siguen es más bien al revés: una vez que cada IMEF conoce o estima la cantidad de dinero con que contarán para el año siguiente, determinan cuánto alcanzan a producir. Después determinan a qué parte de la demanda dirigirán los apoyos que pueden producirse con esos recursos.

51 ¿Se cuenta con mecanismos para el control de inventarios (qué se tiene, cuando y como se puede utilizar)?

Esta pregunta no aplica para el nivel federal del PAIMEF, ya que reparte su apoyo en efectivo.

En el nivel estatal la respuesta es sí, ya que cada IMEF tiene su sistema de control de inventario.

52 ¿Existen mecanismos de control de calidad de los bienes y servicios (documentos que especifiquen las características y necesidades que debe satisfacer el apoyo)?

No los hay. Si bien es complicado especificar las características que deben tener los materiales que produce o compran las IMEF, sí convendría que el Programa se asegurara, al menos, que los materiales impresos sean diseñados por personas expertas en comunicación, perspectiva de género y violencia.

53 ¿Se obtienen los bienes o servicios en el tiempo establecido?

En algunas entidades más que en otras, pero los bienes se obtienen en los últimos meses del año, en ocasiones producidos con premura. Sin embargo, debe decirse que esto no es consecuencia del proceso de producción de apoyos, sino de la demora con que reciben los recursos las IMEF. Entre las causas de esta demora está el proceso de revisión de proyectos, comentado antes, que en algunos casos llega a ser muy largo.

54 ¿Se cuenta con los insumos (infraestructura, maquinaria, personal, etc.) suficientes para obtener la producción necesaria?

Sí. Las IMEF solamente “producen” el diseño de materiales que son impresos por un proveedor, compran equipamiento y contratan personal, como parte de los apoyos que proporcionan. Para esto, sus recursos humanos son suficientes.

55 ¿Son los productos adecuados para alcanzar los objetivos del Programa?

Hay que recordar que el PAIMEF tiene por objetivo fortalecer a las IMEF. En ese sentido, su producto (transferencias en efectivo, condicionadas a la realización de proyectos realizados y ajustados) es adecuado.

El proceso de revisión de proyectos que aplica Indesol reduce la dispersión que habría en el nivel estatal y mejora la adecuación de sus productos. En las entidades visitadas para esta evaluación, se encontraron productos de comunicación adecuados y un buen nivel de satisfacción entre quienes recibieron equipamiento. No obstante, también hay productos inadecuados, especialmente tratándose de material impreso o audiovisual.

6.2 Problemas y buenas prácticas en la producción de apoyos del Programa

56 ¿La normatividad se adecua o entorpece este proceso para el logro de objetivos?

En el proceso de producción de apoyos no interviene la normatividad federal, ya que ésta regula únicamente la entrega de efectivo a las IMEF. Cada Instancia estatal, por su parte está sujeta a la normatividad estatal de compras y contrataciones. En general, hay quejas de los operadores por las restricciones de agilidad y liquidez que esta normatividad impone, pero es un tema que excede las atribuciones de Indesol.

57 ¿Qué cambios realizaría para mejorar el proceso de producción de apoyos?

Respecto de los materiales de difusión (impresos o audiovisuales), es importante que Indesol verifique que su diseño y texto o guión sean realizados por personas expertas en comunicación, perspectiva de género y violencia.

58 ¿Cuáles fueron las buenas prácticas detectadas en el proceso de producción de apoyos?

La evaluación no encontró aspectos novedosos en este proceso en las entidades visitadas.

7 Distribución de apoyos

7.1 Mecanismos por los cuáles se envía el apoyo a los puntos de entrega

59 ¿Existen especificaciones (Programas o planes de trabajo) sobre la forma en que se debe trasladar el bien o servicio para asegurar su adecuada entrega al punto de destino?

En el nivel federal, el Programa reparte apoyos en efectivo, por lo que su “distribución” consiste en transferencias electrónicas o entrega de cheques. Sin embargo, este proceso se realiza en el nivel estatal.

No se encontraron tales especificaciones en las IMEF, pero tampoco parecen necesarias para este Programa.

60 ¿El Programa cumple con las especificaciones sobre la forma en que se debe trasladar el bien o servicio? ¿Son estas adecuadas?

No se encontraron especificaciones, ni son necesarias para este Programa, ya que no traslada bienes delicados. La forma en que se trasladan actualmente es la adecuada.

61 ¿Los bienes y servicios llegan completos y en tiempo al punto de destino?

Sí llegan completos, a juzgar por las respuestas de OSC apoyadas con equipamiento.

62 ¿Cuenta el Programa con los insumos suficientes para la distribución de los apoyos (infraestructura, equipo de transporte, personal, etc.)?

Sí hay insumos suficientes para la distribución de materiales y equipamiento.

7.2 Problemas y buenas prácticas en la distribución de apoyos

63 ¿La normatividad se adecua o entorpece este proceso para el logro de objetivos?

En el nivel federal este proceso es adecuado y la normatividad al respecto también.

En el nivel estatal, este proceso no está entorpecido por normatividad alguna.

64 ¿Qué cambios realizaría para mejorar el proceso de distribución de apoyos?

Ninguno.

65 ¿Cuáles fueron las buenas prácticas detectadas en el proceso de distribución de apoyos?

La evaluación no encontró aspectos que merezcan destacarse en el proceso de distribución de apoyos.

8 Entrega de apoyos

8.1 Descripción de los mecanismos por los cuáles se entregan los apoyos a los beneficiarios

66 ¿Existen especificaciones (Programas, planes de trabajo, etc.) sobre la forma en que se debe realizar la entrega de apoyos?

Sí existen. Dos procesos se alinean con este tema. En primer lugar, la *Suscripción del Instrumento Jurídico* en el cual el Indesol conviene con las IMEF la ejecución de sus respectivos proyectos. En segundo lugar, la *Entrega y ejercicio de recursos*, que se realizan en una o dos ministraciones, conforme a lo establecido en el Instrumento Jurídico y la Programación presupuestal.

67 ¿El Programa cumple con las especificaciones sobre la forma en que se debe realizar la entrega de apoyos? ¿Son estas adecuadas?

Sí cumple las especificaciones en cuanto a la forma. Los recursos autorizados se entregan a las IMEF en una o dos ministraciones, conforme a lo establecido en el Instrumento Jurídico y la Programación presupuestal. Si bien el proceso de pago de recursos es percibido como sencillo y que mejora cada año, hay un cuello de botella en los asuntos administrativos para el pago, básicamente porque hay reglas diferentes en las diferentes entidades.

68 ¿Los bienes y/o servicios se entregan en tiempo y forma a la población beneficiaria?

Este es un punto crucial del Programa. Muchos entrevistados concuerdan en que los procesos relacionados con la entrega de recursos son ágiles y ofrecen mucha seguridad y confianza, Sin embargo, en ocasiones los recursos no llegan a tiempo a las entidades federativas. Hay coincidencia entre entrevistados de que los recursos deberían repartirse antes en el año.

Hay una percepción entre algunos entrevistados de que las oficinas federales que se encargan de la entrega del apoyo no operan con la celeridad que se espera en las entidades federativas. Sin embargo no hay acuerdos respecto del momento en que ocurren las demoras en la asignación: mientras que en Jalisco algunos entrevistados mencionaron a la Cámara de Diputados como responsable de los retrasos, en Coahuila

mencionaron directamente a los operadores de Indesol, y en el Distrito Federal no se menciona directamente al responsable.

Con respecto a los procesos de entrega del recurso que se dan en cada IMEF, el principal problema es que no se ha definido una política a nivel federal que indique cómo se trasladan los recursos federales a los beneficiarios últimos.

69 ¿Cuenta el Programa con los insumos suficientes para la entrega de los apoyos (infraestructura, equipo de transporte, personal, etc.)?

Sí cuenta con insumos suficientes, en opinión de esta evaluación.

8.2 Corresponsabilidad

70 ¿Los criterios de corresponsabilidad/obligatoriedad son claros para los beneficiarios?

Sí son claros los criterios para las IMEF. Están plasmados tanto en las reglas de operación del Programa como en el instrumento jurídico que firman.

En cambio, los beneficiarios indirectos no tienen corresponsabilidad.

71 ¿Son viables las corresponsabilidades/obligatoriedades establecidas por el Programa?

Sí.

72 ¿Existen procedimientos estandarizados que verifiquen el cumplimiento de la corresponsabilidad/obligatoriedad por parte del beneficiario? ¿Son estos pertinentes?

Sí: Las IMEF están obligadas a presentar un informe parcial a Indesol. Las IMEF que reciban observaciones a sus informes parciales deberán subsanarlas debido a que este informe es determinante para otorgar la segunda ministración.

Las coordinaciones regionales del PAIMEF hacen seguimiento de los informes parciales, normalmente vía telefónica, preguntando por el desarrollo de las metas. Algunas instancias tienen la iniciativa de invitar al Programa a eventos de presentación de

documentos: se trata de momentos importantes para dar seguimiento de avances y del desarrollo de los proyectos.

El informe parcial permite evaluar si pueden darse las segundas ministraciones: “en algún momento hemos podido ver que un proyecto no va a dar y preferimos retirar ese recurso y redistribuirlo con las otras instancias que lo requieren para la ampliación de las metas autorizadas”.

Las IMEF deben además entregar un informe final.

73 ¿Existen mecanismos para verificar que los apoyos realmente lleguen a la población que debe ser beneficiada? ¿Son estos adecuados?

Sí. Las IMEF son las responsables de la supervisión directa de las acciones que han sido apoyadas con los recursos del Programa, así como de verificar que en su ejecución se cumpla con la normatividad vigente. Aún así, personal del Programa hace visitas de seguimiento a aproximadamente la mitad de las entidades federativas. Finalmente, los recursos federales de este Programa pueden ser auditados por el Órgano de Control Interno en la Sedesol, la Secretaría de la Función Pública —en coordinación con los órganos de control de los gobiernos locales—, así como por la Auditoría Superior de la Federación.

La mayoría de los entrevistados de las IMEF contestaron directamente que la unidad de contraloría de Sedesol o de Indesol les había buscado en más de una ocasión para presentar información como parte de auditorías periódicas. Esto es un dato importante en dos sentidos: por un lado, ninguno de los entrevistados se mostró en desacuerdo o citó alguna experiencia negativa con respecto a este aspecto y, por otro, implica que ya hay terreno ganado en el ámbito de la rendición de cuentas.

74 ¿Existen presiones por parte de grupos de influencia (partidos políticos, grupos religiosos, asociación de colonos, entre otros) para condicionar los apoyos?

No se detectó nada de esto durante la evaluación y ninguna persona entrevistada lo mencionó.

8.3 Punto de entrega del apoyo.

75 ¿Los puntos de entrega de apoyos son adecuados?

Sí. A nivel federal la entrega es en efectivo. En el nivel estatal, las IMEF eligen los lugares en los cuales se entregan los apoyos como talleres, cursos y materiales impresos. El equipamiento lo entregan en el local de la institución apoyada.

76 ¿Los números de puntos de entrega del apoyo son suficientes?

Sí.

8.4 Problemas y buenas prácticas en la entrega de apoyos.

77 ¿La normatividad se adecua o entorpece este proceso para el logro de objetivos?

No hay normatividad que entorpezca la entrega de apoyos.

78 ¿Qué cambios realizaría para mejorar el proceso de entrega de apoyos?

Únicamente que se entreguen antes. Pero este aspecto, como se dijo antes, no depende totalmente del PAIMEF.

79 ¿Cuáles fueron las buenas prácticas detectadas en el proceso de entrega de apoyos?

No se detectaron prácticas novedosas que merezcan mencionarse.

9 Seguimiento a la utilización de apoyos.

9.1 Mecanismos para el seguimiento de beneficiarios posterior a la entrega.

80 ¿El Programa tiene mecanismos para monitorear que los beneficiarios utilizan el apoyo? ¿Son éstos adecuados?

Sí, a nivel federal se hacen visitas de seguimiento físico a las IMEF.

En los estados, apoyos como talleres y cursos tienen listas de asistencia, y visitas a las organizaciones dan cuenta de la utilización de los apoyos.

81 ¿El tiempo con que se realiza el proceso de seguimiento es pertinente?

Sí. Si bien limitaciones de tiempo influyen para que no se visiten todos los estados, tampoco sería pertinente realizar visitas fuera del periodo que utilizan, ya que no habría mucho por verificar.

82 ¿La cobertura del proceso de monitoreo (número de beneficiarios a los que se les dará seguimiento después de la entrega del apoyo) para verificar el uso de los apoyos es adecuada?

Sí. No es a la totalidad de las IMEF que se visita, pero visitar al menos la mitad se considera suficiente y adecuado.

9.2 Contacto con el beneficiario.

83 ¿Cuenta el Programa con mecanismos para difundir los derechos que tiene la población objetivo? ¿Son estos adecuados?

Sí. Están especificados en las Reglas de Operación y en el instrumento jurídico, ambos son canales adecuados.

84 ¿Existen mecanismos por los cuáles el beneficiario pueda quejarse? ¿Son estos pertinentes?

A nivel federal las IMEF tienen canales de queja institucionales en Indesol y en Sedesol.

Si bien estos canales no eran totalmente claros al inicio del 2009, respecto de los beneficiarios del nivel estatal, durante el año se implementaron acciones de contraloría social. A este respecto debe decirse que la protección de la identidad de las mujeres que acuden por apoyo obliga a establecer para el PAIMEF mecanismos algo distintos al del resto de Programas. Indesol ya está conviniendo estas particularidades con la Secretaría de la Función Pública, que es la que impulsa las contralorías sociales para los Programas.

85 ¿Existen mecanismos para que el Programa pueda conocer la satisfacción del beneficiario respecto a los bienes o servicios que ofrece? ¿Son estos adecuados?

No existen tales mecanismos. Si bien sería deseable establecerlos en el nivel estatal, deben tomar en cuenta la protección de la identidad de las beneficiarias.

9.3 Problemas y buenas prácticas en el seguimiento a la utilización de apoyos.

86 ¿La normatividad se adecua o entorpece este proceso para el logro de objetivos?

Hay normas que especifican que debe hacerse seguimiento y la manera de hacerlo, lo cual es positivo. No obstante, las normas de contraloría social que piden la identificación de las beneficiarias, no deben aplicarse en este Programa. Imponer tales normas de manera uniforme entorpecería los objetivos del PAIMEF. Esto, hay que decirlo, fue comprendido por la Secretaría de la Función Pública.

87 ¿Qué cambios realizaría para mejorar el proceso de seguimiento a la utilización de apoyos?

Convendría imprimir a las acciones de seguimiento, en especial las visitas a estados, un enfoque de acompañamiento y asesoría, para no quedarse solamente en el nivel de supervisión y contraloría.

88 ¿Cuáles fueron las buenas prácticas detectadas en el proceso de seguimiento a la utilización de apoyos?

El documento metodológico y los instrumentos de entrevista que se aplican para las visitas de seguimiento físico.

10 Evaluación de resultados

89 ¿El Programa establece mecanismos para conocer los resultados alcanzados?

La evaluación interna que hace PAIMEF es más bien una comprobación de metas en las actividades de las IMEF. La evaluación de resultados no existe como proceso explícito en el PAIMEF. Esta es una de las áreas de oportunidad del Programa, según ha sido mencionado en evaluaciones previas.

Debe admitirse, no obstante, que una evaluación de resultados o impactos resultaría demasiado costosa para un Programa del tamaño del PAIMEF.

Indesol está en proceso de diseño de la estrategia de evaluación de resultados, acorde con los medios de verificación que están mencionados en la Matriz de Indicadores de Resultados.

Sin embargo, en términos de gestión y operación sí hay indicadores y evaluaciones, en la mayoría de los casos encargados a instituciones externas al Indesol. Para el Indesol, el principal indicador de PAIMEF es la constatación de que hay 32 proyectos apoyados, uno por cada entidad federativa.

90 ¿Existe de manera sistematizada un documento que dé cuenta de los resultados alcanzados por el Programa y las áreas de oportunidad que enfrenta?

Estrictamente de los resultados no, como se dijo en la respuesta anterior. Sin embargo sí tiene sistematizados documentos de evaluación externa que contienen las áreas de oportunidad.

Además, están también sistematizados los informes finales de las IMEF, que dan cuenta de las acciones emprendidas con recursos del Programa, población alcanzada, entre otros aspectos relacionados con logros a nivel de actividades y servicios.

91 ¿El Programa usa los resultados de las evaluaciones para mejorar sus procesos operativos?

Sí. Aunque en este trabajo no se detectó propiamente un mecanismo sistematizado de seguimiento a los resultados de las evaluaciones, en los hechos el Programa sí ha mejorado sus procesos operativos cada año y hay evidencia de que los cambios realizados corresponden con las recomendaciones de las evaluaciones.

11 Temas transversales

92 ¿Está la normatividad adaptada a la realidad del funcionamiento del Programa en cuanto a la coordinación entre oficinas centrales y Delegaciones u otros actores relacionados con los procesos?

En este Programa no son relevantes las Delegaciones. Sin embargo, la pregunta puede aplicarse a la relación entre las oficinas centrales de Indesol, donde se opera el PAIMEF y cada una de de las IMEF. La respuesta es que la normatividad sí está adaptada a la realidad del funcionamiento entre estos actores.

Sería deseable que las normas que regulan esta coordinación fueran más simples, pero eso está fuera de las atribuciones de cualquiera de los actores del PAIMEF

93 ¿El sistema informático aporta la información necesario para la toma de decisiones en cada uno de los procesos? ¿Es acorde al funcionamiento del Programa?

Propiamente no existe un sistema informático acorde al funcionamiento del Programa y que facilite la toma de decisiones en cada uno de los procesos.

La información del PAIMEF está sistematizada, aunque con mecanismos poco prácticos, como la agregación de la información que cada IMEF envía por correo electrónico.

Hace meses que el área correspondiente de Indesol está desarrollando un sistema informático con tales características, pero aún no hay fecha prevista para que inicie su operación.