



SEGOB

SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN



INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Evaluación Específica de Perspectiva de Género en el Pp E008 “Política y servicios migratorios”

INFORME FINAL

Septiembre 2018

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Resumen Ejecutivo..... | 3 |
| Introducción..... | 6 |
| Descripción general del Programa..... | 14 |
| Metodología..... | 21 |
| Valoración de la Perspectiva de Género | |
| - Identificación de las dimensiones incorporadas por el programa..... | 24 |
| - La inclusión de la Perspectiva de Género en la Planeación del Programa..... | 44 |
| - La promoción de la igualdad entre las mujeres y hombres en la Operación del Programa..... | 82 |
| - Los alcances y limitaciones del Seguimiento al Desempeño..... | 124 |
| - Valoración Final del Programa..... | 144 |
| Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones..... | 146 |
| Conclusiones..... | 151 |
| Bibliografía..... | 164 |
| Anexo A. Metodología para la cuantificación de la población o área de enfoque Potencial y Objetivo..... | 168 |
| Anexo B. “Ficha técnica con los datos generales de la evaluación” | 171 |
| Anexo C. Buenas Prácticas..... | 173 |

RESUMEN EJECUTIVO

La Estrategia Transversal de Perspectiva de Género se establece en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 con el propósito de que México alcance su máximo potencial, impulsando la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; es decir, que los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal, incorporen la Perspectiva de Género (PEG) y acciones afirmativas que permitan reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. Esta estrategia también responde al interés del Estado Mexicano de cumplir con los compromisos adoptados a través de la firma de tratados internacionales en materia de igualdad de género, particularmente, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará).

Al respecto y de manera más precisa, la política y gestión migratoria, competencia del Pp E008 “Política y servicios migratorios” es uno de los problemas abordados en el PND que debe incorporar la PEG en sus acciones, hecho que se justifica partiendo de que los fenómenos migratorios afectan de manera distinta a hombres y mujeres; si bien hasta la década de los 80’s la migración no daba relevancia a la participación de las mujeres, hoy en día en la escala mundial, las mujeres han tenido una gravitación importante en la migración internacional, hecho que visibiliza, sin lugar a dudas, aristas femeninas en la migración. Lo esencial para analizar teniendo en cuenta la premisa anterior, es que en el caso de las migraciones y partiendo del género como categoría analítica, las mujeres migrantes pueden estar expuestas a una doble condición de vulnerabilidad: la derivada por su género y por su estatus de migrante.

Por lo anterior y con fundamento en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal¹, en los numerales Décimo Sexto, Décimo Séptimo y Trigésimo, segundo párrafo; y considerando el objetivo 2 del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, se emitió el Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018, donde en el numeral 30 se instruye al Pp E008 “Política y servicios

¹ Cfr., Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. DOF. 30/marzo/2007.

migratorios” a realizar una Evaluación Específica de Perspectiva de Género. Es importante señalar que una evaluación en materia de género es una herramienta que permitirá conocer el nivel de incorporación de la PEG en el programa y las áreas de oportunidad que presenta, en adelante se mencionan los principales hallazgos de la evaluación realizada al programa.

El Pp E008 “Política y servicios migratorios” nace con el objetivo de articular la política migratoria del Estado Mexicano para contribuir a hacer más eficientes los servicios migratorios, y la atención de migrantes con respeto a los derechos humanos. En el documento denominado “Diagnóstico del Programa presupuestal E008 Política y servicios migratorios” y su árbol de problemas, se formula el problema como un hecho negativo de la siguiente manera: -Los migrantes tienen limitado acceso a mecanismos de atención que garanticen el ejercicio de los derechos humanos-. Por tanto, en esta administración, el programa se vincula con la Meta 5 del PND *México con Responsabilidad Global* y el objetivo 4 del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 *Desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos*.

No obstante lo anterior, al analizar la estructura analítica y el diagnóstico (fuentes documentales estratégicas que sustentan al Pp E008), no se encontró evidencia sobre la contextualización e incorporación de la igualdad de género a la solución del problema que se atiende, ni la utilización de un lenguaje incluyente y no sexista. Sin embargo, en torno a la ejecución del programa se identificó evidencia que avala la incorporación de acciones encaminadas a promover y establecer la igualdad de género en la política y gestión migratoria como principio rector a un *Nivel Incipiente*. Cabe señalar que no es posible identificar el impacto de dichas acciones en los resultados y avances que se reportan, dado que no hay alineación entre la planeación (establecimiento de objetivos, líneas de acción y metas) y los avances que se han obtenido en materia de género.

En cuanto a la Población o Área de Enfoque, se identifica que el programa desconoce las características de la población migrante femenina. Si bien cuenta con datos estadísticos desagregados por sexo, tanto de los servicios otorgados como de datos demográficos, no hay evidencia de que sean utilizados para analizar las condiciones y necesidades específicas de las mujeres. Se considera necesario determinar los perfiles de las poblaciones migrantes femeninas con el fin de atender sus necesidades específicas.

Respecto de la MIR del Pp E008, ningún indicador hasta ahora da cuenta de PEG, por lo que se recomienda, que el propósito que se encuentra a cargo de la Unidad de Política Migratoria (UPM) desagregue las acciones del Programa Especial de Migración (PEM) que

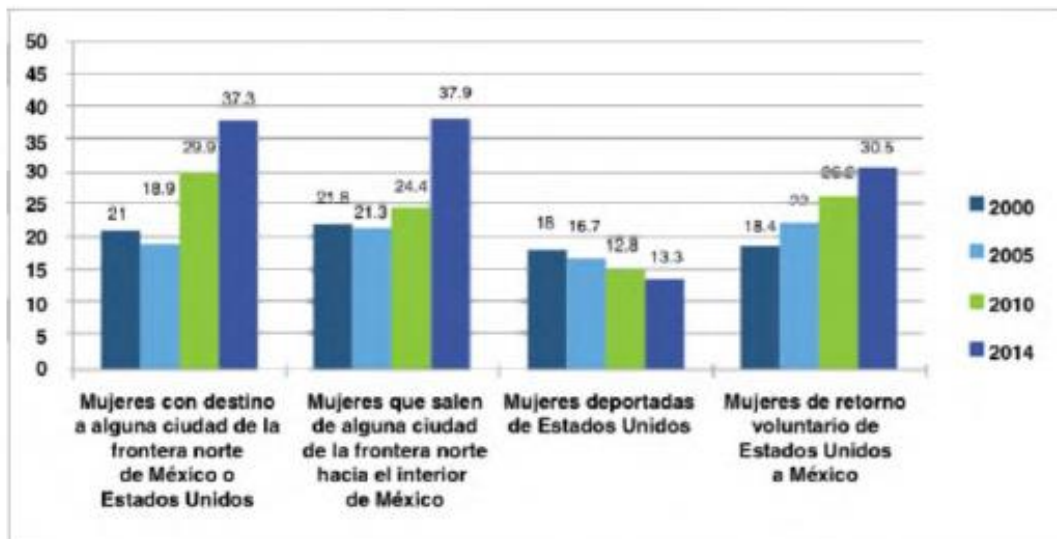
incluyan perspectiva de género, y el componente del Instituto Nacional de Migración (INM) desagregue la satisfacción de las personas usuarias por sexo. Adicionalmente, es posible desagregar en materia de género el indicador a nivel de actividad del INM referente a la capacitación, donde se reporte la capacitación otorgada en materia de género.

El Pp E008 incorpora la PEG a un *Nivel Incipiente*, lo que significa que el programa ha adoptado algunas iniciativas para integrar la PEG de manera inicial y presenta retos importantes, sobre todo en dos rubros: a) la identificación de las vulnerabilidades de la mujer migrante en su definición del problema; y b) la incorporación de un lenguaje incluyente y no sexista en sus Programas de Trabajo, Diagnóstico, Manuales y Reportes de Actividades. Por lo que, las principales acciones que llevaría al programa al nivel en desarrollo son, primero, consolidar desde el diagnóstico del programa la integración de poblaciones migrantes femeninas, segundo, escribir los planes anuales de trabajo, la estructura analítica, entre otros documentos que establecen las directrices del programa con lenguaje incluyente y no sexista y finalmente integrar mecanismos de seguimiento al desempeño del programa con perspectiva de género.

INTRODUCCIÓN

Por su ubicación geográfica y situación económica, México se ha caracterizado por ser un país de origen, destino, retorno y tránsito de las personas migrantes. Tradicionalmente, la emigración de mexicanas y mexicanos a Estados Unidos de América ha ocupado la agenda política en México, pero en años recientes la situación de los transmigrantes –muchos de Centroamérica– ha suscitado cada vez más interés, debido al incremento de los flujos migratorios y a la visibilización de las crecientes violaciones de los derechos humanos que enfrentan en su camino hacia los Estados Unidos².

La participación de las mujeres mexicanas como agentes cada vez más activas (y no pasivas) en los procesos migratorios, el reconocimiento de la existencia de modelos migratorios masculinos y femeninos, las condiciones de inserción laboral y del empleo en el lugar de destino, fuertemente vinculadas a roles de género tradicionales, configuran un perfil específico de las mujeres mexicanas en Estados Unidos, a continuación se muestran los porcentajes de movilidad de población migrante femenina.



FUENTE | Emif Norte, 2000-2014

Por los últimos 15 años, el porcentaje de mujeres en los flujos que capta la Encuesta sobre

² Cfr., Evaluación en materia de Diseño al Pp E008 “Política y servicios migratorios”. 2016.

Migración en la Frontera Norte de México ha ido en aumento, con la excepción de las personas deportadas, un flujo que desde sus inicios ha mantenido niveles bajos de participación femenina. Los mayores aumentos porcentuales desde el 2000 se registran en los flujos que se originan en el sur del país con destino a las ciudades de la frontera mexicana o a Estados Unidos y el que se origina desde la frontera norte hacia el interior del país. Es decir, más mujeres están llegando y dejando la frontera norte de México.

De acuerdo con los datos de la Emif Norte³, en la composición por edad de las personas migrantes, destaca la concentración de personas en edades productivas, 48.7% tienen entre 20 y 39 años, 30% tienen entre 5 y 19 años de edad, mientras 20% tiene 40 años y más. De manera general, se observa una menor participación de mujeres en edad reproductiva, entre los 15 y 49 años de edad.

La distribución de los motivos para emigrar es distinta según el sexo de la persona emigrante, mientras que las razones laborales (80.8%) son la principal causa entre los varones, en las mujeres la reunificación familiar (34.1%) ocupa el primer lugar y es casi tres veces mayor a lo que declaran los hombres; el trabajo es el segundo motivo de emigración de las mujeres (30.6%) pero queda muy por debajo de la proporción de hombres que salen por la misma razón.

Finalmente, según la ENADID 2014⁴, reunirse con la familia (45.7%), la falta de trabajo (20.5%) y la finalización de los estudios (11.7%) son las tres principales causas para que las personas emigrantes regresen al país. La reunificación familiar es el principal motivo tanto para los varones (45.5%) como para las mujeres (46.2%); sin embargo, al revisar la segunda y tercer causa son distintas. En los hombres, la falta de trabajo (23.9%) y la deportación (9.2%) completan el esquema; en las mujeres el término de estudios (21.5%) es más recurrente que la falta de empleo (10.8%).

En 2014, del total de personas migrantes de retorno al hogar que tienen 15 años o más, 83.1% forman parte de la Población Económicamente Activa; en los hombres esta proporción (89.4%) es 25.6 puntos porcentuales mayor a lo que presentan las mujeres.

³ Cfr., El Colegio de la Frontera Norte, 2016. *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México, EMIF NORTE. Informe Anual de Resultados 2014*. Baja California, México.

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2014). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014. Tabulados básicos. México: INEGI. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/migrante0.pdf>

Del 36.2% de las mujeres de 15 años y más que están en la Población No Económicamente Activa, 54% se dedica a los quehaceres del hogar y 43.1% son estudiantes. En los hombres estas proporciones son 20.9 y 35% respectivamente. Llama la atención la diferencia que hay entre hombres y mujeres que están jubilada(o)s o pensionada(o)s: 9.2% de los varones declararon esta condición mientras que solo 2% de las mujeres lo hicieron.

Todos los datos anteriormente descritos permiten vislumbrar la brecha existente en materia de género dentro del fenómeno migratorio, razón suficiente para que el gobierno federal busque generar análisis y estrategias, con la finalidad de abordar los retos referenciados.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece la meta V. “México con Responsabilidad Global”, numeral V.I “Diagnóstico: México puede consolidarse como una potencia emergente”, donde se expresa: “...El fenómeno migratorio representa un reto de creciente importancia para el Estado Mexicano. La importancia económica, la vinculación social y cultural y la trascendencia demográfica de los flujos en, desde y hacia México, tienen un peso cada vez mayor para la vida nacional [...]. Por ello, es urgente el diseño e implementación de políticas, acciones y programas innovadores que, de manera integral e incorporando a los sectores de la sociedad civil, la academia y el Gobierno aporten con responsabilidad conocimiento y herramientas para hacer frente a las distintas necesidades de los migrantes, en sus diversas modalidades. En este tema, la perspectiva de género adquiere importancia mayor, dadas las condiciones de vulnerabilidad a las que están expuestas las mujeres migrantes” (PND, 2013: página 96).

A la par del reconocimiento que se hizo en el PND sobre la importancia de la situación de vulnerabilidad de las mujeres migrantes en México, la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, establecida en el marco legal, fomenta la participación de toda la administración pública en los diferentes niveles de gobierno en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres a través de tres instrumentos. El primero es el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres que promueve la articulación de instituciones y procedimientos entre las dependencias federales, grupos sociales, autoridades estatales y municipales con el fin de promover y procurar la igualdad entre hombres y mujeres. La institución coordinadora del Sistema es el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). El segundo instrumento de la Política es el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD), que debe proponer el INMUJERES y se debe integrar al propio Plan Nacional de Desarrollo y a los Programas Sectoriales que derivan de él. Finalmente, la Observancia en materia de Igualdad entre Mujeres y

Hombres constituye el tercer instrumento de la Política la cual tiene entre sus objetivos la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia. Esta tarea está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Derivado de lo anterior, resulta de vital importancia conocer la incorporación de la PEG en la política y gestión migratoria, cabe señalar que la evaluación es una de las herramientas metodológicas más efectivas para descubrir los hallazgos en la materia y las áreas de oportunidad que enfrenta un programa presupuestario en el tema evaluado. Por lo que conocer y analizar al Pp E008 “Política y servicios migratorios” en una evaluación de PEG, proveerá de evidencia sobre la incorporación del programa en materia de género.

En 2015, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), realizó una reestructuración a los programas y acciones que atendían el fenómeno migratorio desde distintas instancias, por lo que el Pp E008 “Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos”, el Pp P019 “Coordinar la política migratoria” y la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, fueron fusionados en el Pp E008 “Política y servicios migratorios” cuyo objetivo sería la articulación de la política migratoria del Estado Mexicano que contribuya a hacer más eficientes los servicios migratorios y la atención de migrantes con respeto a los derechos humanos, a continuación se detallan los orígenes y las Unidades Responsables que conforman el programa.

Desde el 2008 el Instituto Nacional de Migración (INM) ejecutó el Pp E008 “Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos”, como una estrategia nodal de atención al fenómeno migratorio. El INM es un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) que tiene como objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios a través de una gestión migratoria eficiente y segura, con base en el marco legal y el pleno respeto a la dignidad humana.

Respecto a la operación del INM, en materia de género, ha sido de gran relevancia la adición del artículo 30 a la Ley de Migración realizada el 25 de mayo de 2011 y cuya última reforma a la fracción I es del 25 de junio de 2018, en este artículo se faculta al INMUJERES a emprender acciones orientadas atender problemas de género entre las poblaciones de mujeres migrantes, tal y como se cita a continuación.

“Artículo 30. Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres:

- I. Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática, así como la prevención de la violencia contra las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano;
- II. Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra;
- III. Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes, y
- IV. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

Por otro lado, en 2012, se creó la Unidad de Política Migratoria (UPM) adscrita a la SEGOB. Dicha Unidad tendría a su cargo a partir del 2013 el Pp P019 “Coordinar la política migratoria” en donde según su diagnóstico⁵, el problema central era: “Deficientes condiciones de bienestar para los migrantes” y una de sus atribuciones era la coordinación de la política migratoria a través del seguimiento a las acciones comprometidas en el Programa Especial de Migración (PEM) publicado el 30 de abril de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Finalmente, el 8 de julio de 2014 se publica en el DOF la creación de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS) con la finalidad de establecer una coordinación institucional de las y los servidores públicos de los distintos niveles de gobierno, que ejercen sus funciones en los Estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco, que conforman la Frontera Sur del territorio de los Estados Unidos Mexicanos, para coadyuvar en la ejecución de acciones efectivas tendientes a garantizar un adecuado flujo de personas al interior del territorio nacional.

El Pp E008 “Política y servicios migratorios”, a partir de la fusión de 2015, refleja los esfuerzos que realizan el INM, la UPM y la CAIMFS. Este programa está alineado con el PND en la meta 5 México con Responsabilidad Global, y en el Objetivo 5.4 Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en

⁵ Cfr., Unidad de Política Migratoria, 2013. Diagnóstico del programa presupuestal P019.

el territorio nacional. Mientras que en el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, al objetivo 4 Desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos; y a tres estrategias que se desprenden de éste:

Estrategia 4.4 Proponer y coordinar una política migratoria integral.

Estrategia 4.5 Controlar, verificar y facilitar la movilidad humana.

Estrategia 4.6 Fortalecer mecanismos de repatriación de connacionales.

Derivado de la estructura analítica del programa (árbol de problemas y árbol de objetivos), se establecieron los objetivos del programa E008 “Política y servicios migratorios” que se plasmaron en los dos niveles superiores de la Matriz de indicadores para Resultados (MIR) los cuales se establecen como:

Fin: Contribuir a desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos mediante la mejora en las condiciones de atención a los migrantes y facilitar los flujos migratorios.

Propósito: Los migrantes tienen acceso a mecanismos de atención que garanticen el ejercicio de derechos humanos.

El objetivo de la presente evaluación radica en valorar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, operación y seguimiento al desempeño del Pp E008 “Política y servicios migratorios”.

El Gobierno Federal instruyó a partir de la reforma al artículo 134 Constitucional, en vigor desde el 2008, que el ejercicio de los recursos otorgados fueran presupuestados en base a resultados y fueran evaluados a través del Sistema de Evaluación del Desempeño.

El Sistema de Evaluación del Desempeño publicado el 31 de marzo de 2008 en el DOF, se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar, con independencia de otros sistemas, una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión. La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan identificar la eficiencia, economía, eficacia, calidad y el impacto social sobre el ejercicio del gasto público de acuerdo con los artículos 110 y 111, donde se especifica que: “El sistema de evaluación del

desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)⁶.

Para desarrollar dichas tareas, se decidió utilizar La Metodología de Marco Lógico (MML), como una de las herramientas de planeación estratégica para fortalecer el diseño de programas y la vinculación de la planeación con la programación y el presupuesto, el seguimiento, control y evaluación de la calidad del gasto público⁷.

A partir de la Metodología de Marco Lógico, se obtiene una Matriz de Indicadores para Resultados, cuya contribución es facilitar la comunicación a través de un lenguaje común, permitiendo resumir en un solo cuadro la información más importante para la evaluación de los resultados obtenidos por el programa.

Con fundamento en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal publicados el 30 de marzo de 2007 en el DOF, numerales Décimo Sexto, Décimo Séptimo y Trigésimo, segundo párrafo, y considerando el objetivo 2 del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, se emitió el Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018, cuyo numeral 30 instruye al Pp E008 “Política y servicios migratorios” a realizar una Evaluación Específica de Perspectiva de Género.

En el presente trabajo se hace una evaluación en materia de perspectiva de género al Programa E008. La información se obtuvo a través de: entrevistas a las personas que ejecutan principalmente el programa; del acopio, la organización, el análisis y la revisión de documentos proporcionados por la Dirección de Proyectos y Programas Estratégicos del PND y la Dirección General de Administración del INM, por la Unidad de Política Migratoria y por la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur. El estudio también consideró los datos que han sido resultado de las sesiones participativas de discusión, revisiones preliminares de documentos e intercambio de información, llevados a cabo en las últimas semanas con personal de las instancias antes mencionadas.

⁶ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Párrafo Reformado DOF 24/enero/2014.

⁷ Cfr., Evaluación en materia de Diseño al Pp E008 “Política y servicios migratorios”. 2016.

El desarrollo de la evaluación consta de 36 preguntas organizadas en 3 temas: Planeación, Operación y Seguimiento al desempeño del programa.

Según el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de la Perspectiva de Género en Programas Presupuestarios emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se observará en cada pregunta la siguiente estructura:

- a. La pregunta;
- b. La respuesta con los siguientes niveles asignados:

| | |
|---------------|---|
| Sí | |
| Incipiente | 1 |
| En desarrollo | 2 |
| Consolidado | 3 |
| No | 0 |
| No aplica | - |

- c. El análisis que justifique la respuesta y sus posibles recomendaciones.

De esa manera, los objetivos de este trabajo son los siguientes:

- Identificar y analizar los proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres en los que se involucra el Pp;
- Identificar la transversalidad en la planeación y el diseño del Pp;
- Identificar el fomento a la igualdad entre mujeres y hombres en los servicios y las gestiones que desarrolla el Pp;
- Identificar y valorar si el seguimiento al desempeño del Pp involucra datos que permitan calcular indicadores y estimar el efecto con PEG.
- Valorar el grado de consolidación de la PEG en el Pp.

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

Programa E008.

Nombre: “POLÍTICA Y SERVICIOS MIGRATORIOS”

Siglas: PSM

Dependencia: Secretaría de Gobernación

Año de Inicio de Operación: 2016.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizó en el año 2015 una reestructuración a los programas y acciones que atendían el fenómeno migratorio desde distintas instancias, por lo que, el Pp E008 “Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos”, el Pp P019 “Coordinar la política migratoria” y la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, fueron fusionados en el Pp E008 “Política y servicios migratorios” cuyo objetivo sería la articulación de la política migratoria del Estado Mexicano que contribuya a hacer más eficientes los servicios migratorios, y la atención de migrantes con respeto a los derechos humanos.

La Unidad de Política Migratoria (UPM) adscrita a la Secretaría de Gobernación, tenía a su cargo desde el 2013 el Pp P019 “Coordinar la política migratoria” cuyos objetivos eran la planeación, seguimiento y evaluación de la política migratoria. Dicha Unidad tiene entre sus funciones: Diseñar y proponer las estrategias, programas y acciones que conformen una política migratoria integral, coherente y fundamentada del Estado mexicano, que respete y salvaguarde los derechos humanos, facilite la documentación migratoria y contribuya a la preservación de la soberanía y seguridad nacionales, tomando en cuenta a los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno y la sociedad civil, en un marco de responsabilidad compartida con los gobiernos de otros países y de contribución al desarrollo nacional. Específicamente la UPM tiene la responsabilidad de dar seguimiento a todas las acciones comprometidas en el Programa Especial de Migración publicado el 30 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

El Pp E008 “Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos”, se ocupaba desde el 2008 de la principal estrategia para la atención del fenómeno migratorio, ejecutado por el Instituto Nacional de Migración (INM) quien es un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) que tiene como objetivo la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios a través de una gestión

migratoria eficiente y segura, con base en el marco legal y el pleno respeto a la dignidad humana.

Finalmente, la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur fue creada mediante decreto publicado en el DOF del 8 de julio de 2014, con el objetivo de establecer la coordinación institucional de los distintos niveles de gobierno, que ejercen funciones en los Estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco (quienes conforman la Frontera Sur del territorio de los Estados Unidos Mexicanos), para coadyuvar en la ejecución de acciones que permitan garantizar un adecuado flujo de personas al interior del territorio nacional.

En el documento denominado “Diagnóstico del Programa presupuestal E008 Política y servicios migratorios” y su árbol de problemas, se formula el problema como un hecho negativo de la siguiente manera: -Los migrantes tienen limitado acceso a mecanismos de atención que garanticen el ejercicio de los derechos humanos-.

El Pp E008 “Política y servicios migratorios” está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en la meta 5 México con Responsabilidad Global, Objetivo 5.4 Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional, y con el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 en el Objetivo 4 desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos y las tres estrategias que se desprenden de éste:

Estrategia 4.4 Proponer y coordinar una política migratoria integral.

Estrategia 4.5 Controlar, verificar y facilitar la movilidad humana.

Estrategia 4.6 Fortalecer mecanismos de repatriación de connacionales.

Derivado de la estructura analítica del programa (árbol de problemas y árbol de objetivos), se establecieron los siguientes niveles en la Matriz de indicadores para Resultados (MIR):

| NIVEL | OBJETIVO |
|-----------|---|
| FIN | Contribuir a desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos mediante la mejora en las condiciones de atención a los migrantes y facilitar los flujos migratorios. |
| PROPÓSITO | Los migrantes tienen acceso a mecanismos de atención que garanticen el ejercicio de derechos humanos. |

| | |
|----------------------|---|
| COMPONENTE 1 | Documentos para la regulación, coordinación y ejecución de la política migratoria del Estado mexicano elaborados. |
| COMPONENTE 2 | Migrantes satisfechos con los niveles de servicios migratorios. |
| COMPONENTE 3 | Estrategias de gestión con diversas instituciones, dependencias y entidades de gobierno federal, estatal y municipal en la frontera sur, para alcanzar una coordinación interinstitucional en materia de migración, desarrollo socioeconómico y derechos humanos de las personas migrantes realizadas. |
| ACTIVIDAD 1.1 | Incorporación de demandas y posicionamientos de los diversos actores involucrados en la política migratoria y atención de solicitudes provenientes de diferentes actores involucrados en el tema migratorio. |
| ACTIVIDAD 1.2 | Generación de productos de estadística, investigación y comunicación en materia migratoria. |
| ACTIVIDAD 2.1 | Resolución de trámites migratorios de acuerdo a los plazos establecidos en los Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios y Lineamientos generales para la expedición de visas que emiten las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores. |
| ACTIVIDAD 2.2 | Capacitación del personal del Instituto Nacional de Migración con base en las competencias identificadas para el desempeño de sus funciones. |
| ACTIVIDAD 2.3 | Resolución de la situación migratoria de los extranjeros alojados en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales de acuerdo a los términos y plazos de la Ley de Migración. |
| ACTIVIDAD 3.1 | Realización de diversos mecanismos de seguimiento respecto a las acciones, protocolos, organización e infraestructura de las instituciones federales, autoridades estatales y municipales y diversos actores, presentes en la frontera; así como de la situación económica, social, cultural, de seguridad e infraestructura transfronteriza y procesos migratorios de esta región. |
| ACTIVIDAD 3.2 | Elaboración de informes de seguimiento para el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales celebrados en materia de migración, derechos humanos y desarrollo en la frontera sur. |

El objetivo a nivel Fin está diseñado para medir la contribución del programa a los objetivos sectoriales, específicamente, el Objetivo 4 del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, mientras que el objetivo a nivel Propósito refleja el cumplimiento del programa para resolver la problemática por la que fue creado vía el cumplimiento del Programa Especial de Migración 2014-2018. De este modo se observa que la contribución a nivel Fin “...mejora en la condiciones de atención a los migrantes...”

(Objetivo 4 del Programa Sectorial) es consistente en las líneas de acción establecidas a nivel sectorial “...controlar, verificar y facilitar la movilidad humana...” (Estrategia 4.5 del Programa Sectorial). Igualmente, el texto da evidencia de la alineación entre los conceptos de población.

En cuanto al nivel de Propósito donde se establece en el objetivo del programa las acciones por realizar, “...mecanismos de atención que garanticen el ejercicio de derechos humanos...”, se alinea con las Estrategias 4.4, 4.5 y 4.6 en tanto que el apego irrestricto a los derechos humanos de los migrantes garantiza el cumplimiento de dichas estrategias.

Por otro lado, los servicios que ofrece el programa (nivel de Componentes de la MIR) hacen referencia a las tres instancias responsables de la ejecución del programa: el componente 1 a la Unidad de Política Migratoria, el componente 2 al Instituto Nacional de Migración y el componente 3 a la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur y reflejan los principales servicios otorgados a la población objetivo del Programa. Finalmente las actividades vinculadas a cada uno de los componentes se observan como suficientes para lograr su cumplimiento.

Se entiende como población atendida a la población beneficiada por el Programa E008 “Política y servicios migratorios”⁸ en un periodo de atención, por lo que, considerando las cifras reportadas en el Sexto Informe de Labores de SEGOB, se observa en el reporte del 1 de septiembre de 2017 al 30 de junio de 2018, lo siguiente: el INM registró la salida de 33,110 niñas, niños y adolescentes (NNAs). 30,755(92.9%) utilizaron el formato de Autorización de Salida de Menores, 2,265 (6.8%) consiguieron el permiso otorgado ante notario público y 90 (0.3%) obtuvieron autorización judicial, contribuyendo a garantizar la protección de los NNA y personas bajo tutela jurídica que viajan al extranjero.

Se tramitaron 487,424 Formas Migratorias Múltiples Electrónicas (FMME), de las cuales: 170,692 fueron terrestres (35%) y 316,732 aéreas (65%). A través de las FMME las personas usuarias provenientes del extranjero que van a ingresar al país como visitantes, sin permiso para realizar actividades remuneradas, pueden obtener este documento de manera electrónica, con el cual acreditan su estancia al momento de ingresar al país.

⁸ Véase Anexo A para conocer de forma detallada la metodología utilizada por el programa para conocer su población atendida.

De acuerdo con el Sistema de Integración y Procesamiento de Información Migratoria (SIPIIM) con datos del Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM), en el periodo enero-julio 2018, se regularizó la situación migratoria de 5,748 (50.02% hombres y 49.98% mujeres) fueron por unidad familiar, 8,159 (60.38% hombres y 39.62% mujeres) por razones humanitarias y 891 (67.56% hombres y 32.44% mujeres) por tener documento vencido o realizar actividades no autorizadas

Se han expedido y otorgado los siguientes documentos migratorios: 19,051 para residentes temporales (63.14% hombres y 36.86% mujeres); 2,418 para residentes permanentes (50.62% hombres y 49.38% mujeres); 2,553 para residentes temporales estudiantes (50.22% hombres y 49.78% mujeres); 1,801 para visitantes por razones humanitarias (75.68% hombres y 24.32% mujeres) y 12 (50% hombres y 50% mujeres) con fines de adopción.

A través del Centro de Atención Migratoria, se dio asesoría en programas, servicios y trámites migratorios a 68,280 personas extranjeras y mexicanas, mediante el número telefónico 01 800 0046 264.

El Pp E008 tiene, según el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018 (PEF), un presupuesto aprobado de \$52,126,474 para la Unidad Responsable (UR) 412 (UPM) y de \$1,731,895,310 para la UR K00 (INM) y de \$60,126,591 para la UR T00 (CAIMFS).

En cuanto a las metas del Pp E008, con la finalidad de mostrar las metas alcanzadas más actuales al momento de la realización de la presente evaluación, se consultó el último avance semestral publicado en el Portal de Transparencia Presupuestaria,⁹ en el apartado de avance físico de metas correspondientes a los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados 2018, de los cuales se encontró que: en el caso del Propósito se reporta un avance acumulado sexenal de 92.31% de cumplimiento del Programa Especial de Migración (PEM) y el componente Porcentaje de documentos para la regulación, coordinación y ejecución de la política migratoria del Estado mexicano presenta un avance anual del 50%. En el mismo portal y para efectos de tener un panorama completo del cumplimiento de metas, a continuación se reportan las metas cumplidas al término de 2017:

⁹ Cfr., Transparencia Presupuestaria Observatorio del gasto. Recuperado de <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=04E008>, fecha de último acceso 13 de julio de 2018.

| NIVEL | META |
|----------------------|--|
| FIN | 53.6% de migrantes mexicanos asistidos para regresar a su lugar de origen |
| PROPÓSITO | 82.05% De cumplimiento del Programa Especial de Migración |
| COMPONENTE 1 | 100% de documentos para la regulación, coordinación y ejecución de la política migratoria del Estado mexicano. |
| COMPONENTE 2 | 88.3% Satisfacción de los usuarios de los servicios migratorios. |
| COMPONENTE 3 | 100% de acuerdos interinstitucionales en materia de migración, derechos humanos y desarrollo en la frontera sur cumplidos. |
| ACTIVIDAD 1.1 | 100% de acuerdos cumplidos y solicitudes atendidas en materia de política migratoria en los que participa la UPM. |
| ACTIVIDAD 1.2 | 100% de productos de estadística, investigación y comunicación en fuentes de acceso público. |
| ACTIVIDAD 2.1 | 93.67% de resoluciones emitidas a extranjeros alojados en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales. |
| ACTIVIDAD 2.2 | 93.25% de servidores públicos capacitados en el INM. |
| ACTIVIDAD 2.3 | 75.07% de trámites resueltos dentro de los plazos.. |
| ACTIVIDAD 3.1 | 100% de acuerdos interinstitucionales celebrados en materia de migración, derechos humanos y desarrollo en la frontera sur. |
| ACTIVIDAD 3.2 | 100% de informes de seguimiento para el cumplimiento de los acuerdos interinstitucionales celebrados en materia de migración, derechos humanos y desarrollo en la frontera sur |

Finalmente, en cuanto a la manera en la que el programa E008 “Política y servicios migratorios” aborda la Perspectiva de Género (PEG), se consideró la información proporcionada por el Enlace del INM con la Unidad de Género de SEGOB constituida en la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) y la información contenida en los informes de labores, tanto del INM como de SEGOB. Se detectó en el Informe de Avance 2017 del Programa Especial de Migración que para reforzar la perspectiva de género, prevenir y atender la violencia hacia mujeres migrantes, el INM, en conjunto con la CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos), CONADIS (Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad), CONAPRED (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación), CONAVIM, OIM (Organización Internacional para las Migraciones), INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) y la Fundación Arcoíris A.C, realizó 62 cursos para capacitar a 2,348 servidoras y servidores públicos en temas de: Igualdad de Género, Diversidad Sexual, Inclusión y No Discriminación, Comunicación Incluyente, Migración y Xenofobia, prevención de la violencia laboral, entre otros.

A partir de dicha información se observa que predominan las acciones de capacitación y difusión de materiales para el apoyo de la mujer migrante en dos condiciones: la primera, las mujeres atendidas en zonas de riesgo durante su paso por el país y las mujeres alojadas en estaciones migratorias que se enfrentan a una condición de irregular. Para el primer grupo se programan cursos de capacitación para las y los agentes migratorios, con el objetivo de garantizar se atiendan a las mujeres con los protocolos adecuados y en apego irrestricto de las convenciones internacionales. Por otro lado, el segundo grupo recibe información a su llegada al país, sobre los factores de violencia hacia la mujer, con el objetivo de concientizar y brindar apoyo en caso de ser requerido a aquellas mujeres que reportan ser víctimas de violencia familiar, emocional, sexual, psicológica o económica. Adicionalmente, en términos normativos se reformó la Ley de Migración¹⁰ de la siguiente manera:

Artículo 30. Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres:

- I. Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática, así como la prevención de la violencia contra las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano;
- II. Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra;
- III. Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes, y
- IV. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Para estar en posibilidades de desarrollar un análisis de materia de género y contar con las herramientas para posteriormente evaluar la incorporación de la PEG al programa, es necesario determinar la sistematización de pasos a través de la cual se lograrán los objetivos del presente documento, por lo que en el apartado siguiente se abordará la metodología utilizada.

¹⁰ Diario Oficial. *DECRETO por el que se reforma la fracción I del artículo 30 de la Ley de Migración*. DOF, 25 de junio de 2018.

METODOLOGÍA

OBJETIVO GENERAL

Valorar la incorporación de la Perspectiva de Género (PEG) en el diseño, planeación, operación y seguimiento al desempeño del Programa presupuestario Pp E008 “Política y servicios migratorios”.

Objetivos específicos

- a) Identificar y valorar la forma en que la PEG está presente en el diseño del Pp;
- b) Identificar y valorar si en los mecanismos de operación del Pp está presente la PEG;
- c) Identificar y valorar si el seguimiento al desempeño del Pp involucra datos que permitan calcular indicadores y estimar el efecto con PEG; y
- d) Valorar el grado de consolidación de la PEG en el Pp.

MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo de la evaluación específica de Perspectiva de Género al programa E008 “Política y servicios migratorios”, se llevó a cabo un análisis cualitativo y cuantitativo.

La principal herramienta teórico metodológica utilizada fue el análisis cualitativo de género, la cual permite un examen sistemático de las prácticas y los roles que desempeñan mujeres y hombres en un contexto determinado. Este análisis sirve para comprender cómo se producen y reproducen las relaciones de género dentro de una problemática específica y con ello detectar los ajustes institucionales que habrán de emprenderse para la lograr la igualdad entre los géneros.¹¹ En la fase de planificación inicial de esta etapa, donde se organizaron los documentos, bases de datos e informes que dan sustento al programa E008 “Política y servicios migratorios”. La organización y sistematización de la información tuvo como estructura los elementos de Planeación, Operación y Seguimiento al desempeño del programa. Durante esta fase se sostuvieron

¹¹ Cfr., INMUJERES (2013). *Glosario de Género*. Tercera Edición. INMUJERES, p. 13, México.

reuniones con las personas responsables de la información, con la finalidad de enriquecer a través de entrevistas estructuradas el gabinete documental sistematizado.

La **Planeación** comprende las áreas de diagnóstico donde se establecen los antecedentes de la problemática que atiende un programa presupuestario y de diseño que consta de las características del programa, tales como: creación (cómo se creó, por qué, dónde, para qué), el contexto del fenómeno que atiende la política pública (programa presupuestario), estudios y diagnósticos, programas internacionales de referencia, la normatividad aplicable (reglamentos, ley, decretos), la alineación y contribución a objetivos sectoriales, especiales y nacionales, planes estratégicos actualizados de corto, mediano y largo plazo, el establecimiento con claridad de los resultados que busca alcanzar el programa, los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y sus metas.

La **Operación** comprende la descripción, características y elementos de los servicios que otorga un programa presupuestario. Contempla los manuales de procedimientos, diagramas de flujo de cada servicio, población objetivo/atendida, avance físico-financiero, actas de entrega-recepción, cierre de ejercicio y recursos no devengados.

El **Seguimiento** incluye evidencia documentada de que el programa ha logrado mejorar y avanzar en la resolución del problema para el cual fue creado, instrumentos que le permitan medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa, un Sistema de Rendición de Cuentas y Transparencia para los funcionarios que administran los fondos públicos del programa, implementaciones o modificaciones en normas internas, políticas, acciones o estrategias institucionales con el fin de lograr una mejora y simplificación regulatoria o de procesos en el programa.

La evaluación se llevó a cabo durante un período de tres meses durante el cual se integraron y analizaron los datos, y se realizaron entrevistas con las personas claves de la operación del programa.

DISEÑO METODOLÓGICO

El primer paso del análisis de género consistió en identificar las dimensiones de la PEG que puede incidir en el programa E008 “Política y servicios migratorios”. Para ello, se dio lectura a todos los documentos que lo conforman, y se consideró su naturaleza, características y las necesidades que atiende. Se tomaron de los Términos de Referencia de la presente evaluación las 6 dimensiones que parten del marco normativo sobre la

igualdad sustantiva y no discriminación contra las mujeres y hombres: Discriminación (Directa e indirecta), Estereotipos y roles de género, Uso de tiempo y trabajo no remunerado (Trabajo de cuidados no remunerado y trabajo doméstico no remunerado), Autonomía y empoderamiento de las mujeres (Autonomía económica, física y en la toma de decisiones), Acumulación de desventajas (Interseccionalidad) y Violencia contra las mujeres (Riesgo, tipos y ámbitos). La detección y elección de las dimensiones que resultan relevantes para el programa E008 “Política y servicios migratorios”, fue a partir del resultado de dicho análisis.

El segundo paso del análisis de género consistió en un examen sistemático de las prácticas y los roles que desempeñan mujeres y hombres en un contexto determinado. Para ello, una vez identificadas las dimensiones de las desigualdades de género que resultaron relevantes para impulsar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, se analizaron los documentos que constituyen al programa E008 “Política y servicios migratorios” (véase Anexo A), se sistematizó y organizó la información contemplando las áreas: planeación, operación y seguimiento, y se identificaron perfiles, necesidades y condiciones específicos.

A partir del análisis se construyeron una serie de preguntas adicionales agrupadas de acuerdo a cada área - planeación, operación y seguimiento - con el objetivo dar complementariedad al cuestionario previsto en los Términos de Referencia para la Evaluación específica de la Perspectiva de Género en el Programa Presupuestario E008 “Política y servicios migratorios”. Las preguntas adicionales fueron creadas con la finalidad de detallar la información específica del programa evaluado.

La tercera y última fase contempló la resolución del cuestionario y el cálculo de la valoración de la incorporación de Perspectiva de Género en cada una de las áreas evaluadas. Cabe señalar que las 36 preguntas establecidas fueron las que obtuvieron un nivel del 1 al 3, según lo previsto en los Términos de Referencia para la Evaluación específica de la Perspectiva de Género en el Programa Presupuestario E008 “Política y servicios migratorios”, mientras que las preguntas creadas adicionalmente sólo sirvieron para ampliar el análisis y las recomendaciones cualitativas al programa evaluado.

A continuación se expondrán los resultados del análisis inicial para identificar las dimensiones de la PEG que puede incidir en el programa E008 “Política y servicios migratorios”.

VALORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

IDENTIFICACIÓN DE LAS DIMENSIONES INCORPORADAS POR EL PROGRAMA

La perspectiva de género es un medio para identificar la desigualdad entre mujeres y hombres en diferentes dimensiones. Permite identificar la presencia de discriminación sistemática en estructuras sociales e institucionales. La integración de análisis de género, como una perspectiva crítica para el análisis de la realidad social, permite visibilizar las relaciones de poder y subordinación en los diferentes espacios en donde participan las mujeres.

La evaluación de la perspectiva de género se hace mediante unidades de análisis en materia género, las cuales son una herramienta básica para el diagnóstico de la situación de desigualdad entre los sexos en la atención de la migración que buscan comparar la condición de las mujeres con las de los hombres y con otras mujeres.

De acuerdo con la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres,¹² es necesario valorar la incorporación de la Perspectiva de Género en la planeación, operación y seguimiento al desempeño del Programa Presupuestario E008 “Política y servicios migratorios”.

La igualdad de género se refiere a la paridad de derechos, responsabilidad y oportunidades entre mujeres y hombres. En materia de derechos reconoce las diferencias biológicas y sociales entre ambos géneros. Es un derecho humano y una condición *sine qua non* para el desarrollo sustentable de las comunidades. La búsqueda de la igualdad de

¹² La Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres está establecida en el marco legal y se implementa a través de tres instrumentos: el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y, por último, la Observancia en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres. De este modo, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece facultades y obligaciones para la administración pública y la legislatura a nivel federal, estatal y para los gobiernos municipales a fin de cumplir con los objetivos de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres. *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, DOF, 14 de junio de 2018.

género no corresponde únicamente a las mujeres. Se trata de una lucha constante concerniente a las personas de todos los géneros y edades.¹³

A fin de alcanzar la paridad entre mujeres y hombres, es necesario integrar la perspectiva de género en las acciones gubernamentales. Esto implica evaluar las implicaciones de las acciones gubernamentales en las vidas de hombres y mujeres, incluyendo las medidas legislativas y políticas. Este proceso se conoce como transversalización de la perspectiva de género.¹⁴

En México, la transversalización de la perspectiva de género está vigente desde la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Éste instruye a las entidades de la Administración Pública a incorporar la perspectiva de género en la política pública a través de la Estrategia Transversal III. Perspectiva de Género, la cual establece la importancia de “Incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas de la Administración Pública Federal”.¹⁵

Las medidas especiales de carácter temporal –también conocidas como acciones afirmativas– son una estrategia efectiva para lograr la transversalización de la perspectiva de género. Su objetivo es corregir las prácticas que promueven la discriminación contra la mujer y compensarlas. De este modo se propicia el equilibrio de condiciones entre ambos géneros.¹⁶

La integración de la perspectiva de género en la planeación y el presupuesto es un tipo de medida especial de carácter temporal. Por tanto, se trata de una acción sumamente importante para garantizar la igualdad dentro de los programas públicos y la paridad de resultados entre mujeres y hombres.

¹³ Cfr., UN Women. *Concepts and definitions*. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>, fecha de último acceso 13 de julio de 2018. Traducción no oficial.

¹⁴ Cfr., Consejo Económico y Social. *Conclusiones Convenidas 1997/72*. Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/1997/97\(SUPP\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/1997/97(SUPP)), fecha de último acceso 13 de julio de 2018.

¹⁵ Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>, fecha de último acceso 13 de julio de 2018.

¹⁶ Cfr., INMUJERES (2013). *Compendio normativo para la construcción de igualdad sustantiva en la Administración Pública Federal*. México, INMUJERES, pp. 6-7.

Existen leyes y tratados, a nivel nacional e internacional, que exigen al Estado tomar esta medida.¹⁷ En primer lugar, se encuentran los instrumentos internacionales¹⁸ ratificados por México que defienden los derechos humanos y la igualdad de género. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), es el tratado internacional más amplio sobre derechos humanos de las mujeres.¹⁹

Este tratado obliga a los Estados Partes a erradicar la discriminación contra la mujer y exige su participación en la elaboración de políticas públicas. La CEDAW establece que debe haber igualdad en tres dimensiones: igualdad formal –igualdad ante la ley–; igualdad sustantiva –modificación de las circunstancias que impiden a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos–; e igualdad de resultados –obligación del Estado de proveer los medios necesarios para garantizar resultados equitativos.²⁰

La Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos elevó a rango constitucional los derechos establecidos por este tratado.²¹ El artículo 1º constitucional reconoce explícitamente que:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”²²

¹⁷ Cfr., ONU Mujeres. *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*. 2014.

¹⁸ a. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, b. Convención de Belém Do Pará, c. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer d. Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada e. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, f. Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer.

¹⁹ Cfr., ONU Mujeres. *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*. 2014..

²⁰ Cfr., International Women’s Rights Action Watch. *Entendiendo los conceptos de discriminación e igualdad del artículo 1 de la CEDAW*. Artículo disponible en <http://www.iwraw-ap.org/PFCedawEspanyol/dediscriminacion.htm>, fecha de último acceso 13 de julio de 2018.

²¹ Cfr., Diario Oficial. *DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF 10 de junio de 2011

²² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, fecha de último acceso 13 de julio de 2018.

De este modo, se generan obligaciones al Estado mexicano para garantizar su cumplimiento.²³

Además de los instrumentos internacionales, el marco normativo mexicano también reconoce el derecho a la no discriminación y la igualdad entre mujeres y hombres. El artículo 4º constitucional y dos leyes amparan su cumplimiento a nivel nacional. Estas leyes son: la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPD-2003) y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH-2006).²⁴

Existen leyes que impulsan la incorporación de la perspectiva de género en la creación de políticas públicas tales como la Ley de Planeación, cuya última modificación data del 16 de febrero de 2018, la cual fomenta la inclusión de la perspectiva de género en el diseño presupuestario, durante el diseño de la política, en su ejecución y en su evaluación.²⁵

Por otra parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria²⁶ establece la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos. Ordena una planeación nacional del desarrollo con perspectiva de género, obliga a informar sobre el efecto diferenciado del ejercicio de los recursos en mujeres y hombres, e incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el anexo “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”.²⁷

La incorporación de la perspectiva de género es una estrategia efectiva para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Tal como lo establece el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se trata de una táctica “destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual”.²⁸

²³ Cfr., ONU Mujeres. *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*. 2014.

²⁴ Cfr., *ibid.*

²⁵ Cfr., *Ley de Planeación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/59.doc> fecha de último acceso 13 de julio de 2018.

Diario Oficial. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación*. DOF 16 de febrero de 2018

²⁶ Cfr., Diario Oficial. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. DOF 19 de enero de 2012

²⁷ Cfr., ONU Mujeres. *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*. 2014.

²⁸ Consejo Económico y Social. *Conclusiones Convenidas 1997/72*. Recuperado de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/1997/97\(SUPP\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/1997/97(SUPP)), fecha de último acceso 13 de julio de 2018.

Para la elección de las dimensiones de PEG que inciden en el desarrollo del programa E008 “Política y servicios migratorios”, se consideraron en primera instancia los objetivos y servicios que ofrece, de tal forma se detectaron elementos de atención en zonas de riesgo donde las condiciones de vulnerabilidad para las mujeres en tránsito son altas, por lo que pueden estar sujetas a discriminación e incluso a la violencia. En ese mismo caso, se puede presentar acumulación de desventajas (interseccionalidad) al tener limitaciones de comunicación por hablar lenguas indígenas, por ejemplo.

Aunado a lo anterior, se consideró para el análisis el 9º Informe Periódico de México ante el Comité CEDAW²⁹, en donde se encontraron incidencias en las siguientes dimensiones:

Discriminación

De acuerdo con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la discriminación es una práctica cotidiana que consiste en dar un trato desfavorable o de desprecio inmerecido a una persona o grupo.³⁰ Aunque existen diversos tipos, la discriminación por género es la más frecuente y pone a las mujeres en situación de vulnerabilidad. Como categoría de análisis es la más importante, ya que la discriminación en sí misma es causa de formas diversas de violencia y de acumulación de desventajas, por ejemplo, por ser migrante y por ser mujer. Según la ONU, ha cambiado el rol que desempeñaban las mujeres migrantes: antes solían ir como esposas o acompañantes, jugando un papel mucho más pasivo que el actual, pues ahora dejan su lugar de origen para ingresar en el mercado laboral, buscar mejores oportunidades económicas, así como para mejorar su calidad de vida y la de sus familias. Este fenómeno ha sido definido como “feminización de la migración”.

En cuanto a las mujeres migrantes mexicanas en retorno o de otra nacionalidad en México, hay elementos discriminatorios en materia de actos civiles que las excluyen

²⁹ Cfr., CEDAW. *Informe sobre situaciones puntuales de los derechos de las mujeres en la migración y sus hijas e hijos en México, ante el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*. 2018. Recuperado de <http://informecomitecedaw.imumi.org/wp-content/uploads/2018/07/IX-Informe-Peri%C3%B3dico-de-M%C3%A9xico-ante-el-Comit%C3%A9-CEDAW..pdf>, fecha de último acceso 13 de julio de 2018.

³⁰ Cfr., Definición del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). <http://www.conapred.org.mx>

directa o indirectamente, así como a sus hijas e hijos, quienes asumen responsabilidades desmedidas por la ausencia de políticas públicas.

Estereotipos y Roles de género

Si bien el Programa de Trabajadores Agrícolas México-Canadá está fuera de las facultades y atribuciones del INM, UPM y CAIMFS, de tal manera que se encuentra fuera del ámbito de aplicación del Programa presupuestario E008, dicho programa sirve como un ejemplo en cuanto a la aplicación de roles y estereotipos de género en el ámbito migratorio.

Las mujeres en México carecen de igualdad de oportunidades para acceder a trabajos ofrecidos en el exterior, principalmente en Estados Unidos y Canadá, y enfrentan discriminación por razones de género durante los procesos de reclutamiento en México.

En este tipo de situaciones se ejemplifica una de las formas de cómo operan los roles de género, al estar formados por una serie de creencias y estereotipos que diferencian las actividades y capacidades de los hombres y las mujeres. Durante el 2015, 20,791 personas mexicanas fueron colocadas por el Servicio Nacional de Empleo para trabajar en Canadá bajo el marco del PTAT³¹ (Programa de Trabajadores Agrícolas México-Canadá). Las 708 mujeres constituyen 3.5% de este contingente de trabajadores. Según la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en su 5º Informe de Labores³², para el periodo de enero a junio de 2017, se colocó en granjas canadienses a 20,348 jornaleros agrícolas de un total de 24,692 atendidos, con una tasa de colocación de 82.4%, sin embargo no incluyen cifras actualizadas sobre la segregación por sexo. El reducido número y la diferencia en la proporción de las mujeres que trabajan en Estados Unidos con estas visas atiende a la discriminación de género que enfrentan las mujeres en el proceso de reclutamiento en México. Organizaciones de la sociedad civil han documentado cómo las agencias reclutadoras y agentes independientes niegan el acceso a las visas de trabajo por el hecho de ser mujer, les dirigen ofertas para empleos más precarios (visas H-2B) o les colocan obligadamente en trabajos que, por roles, consideran propios de su sexo.

³¹ *Cfr.*, Solicitud de información IFAI folio 0000500122217 retomado del documento: 9º Informe Periódico de México ante el Comité CEDAW. Recuperado del sitio: <http://informecomitecedaw.imumi.org/wp-content/uploads/2018/07/IX-Informe-Peri%C3%B3dico-de-M%C3%A9xico-ante-el-Comit%C3%A9-CEDAW..pdf>

³² *Cfr.*, Secretaría de Trabajo y Previsión Social. *Quinto Informe de Labores 2016-2017*. 2017

Acumulación de desventajas o interseccionalidad

Según el 9º Informe Periódico de México ante el Comité CEDAW, en el retorno a México, ya sea de forma “voluntaria” (1.4 millones entre 2005 y 2010), o por deportación, denominado por los gobiernos y organismos internacionales, como proceso de repatriación (2, 756, 264 eventos entre 2008 y 2013), las mujeres constituyen el 12% de las repatriaciones.³³ En 2017, según el Avance del Programa Especial de Migración 2014-2018, se recibieron 166,986 personas mexicanas repatriadas, de las cuales, 8.9% fueron mujeres (14,818) y 91.1% hombres (152,168).³⁴ Este proceso tiene impactos negativos significativos en las vidas tanto de hombres como de mujeres migrantes mexicanas, especialmente porque de forma frecuente involucran separaciones familiares. Aunado a que, a su regreso a México, las mujeres y sus familias binacionales encuentran dificultades para acceder a derechos y servicios, en tanto que carecen de un documento que acredite su identidad, razón por la cual, las Constancias de Repatriación otorgadas por el INM constituyen un documento de reconocimiento indispensable para su reincorporación al ámbito nacional.

El proceso de migración se desarrolla diferencialmente en las etnias (razas) y distintos niveles socioeconómicos. Particularmente, el proceso de migración exacerba estas desventajas por los costos en la alimentación y transportación, así como en la comunicación de las personas durante su tránsito. La presencia de múltiples desventajas debe de ser visualizada por este programa desde su planeación. Es decir, por medio de la determinación de los perfiles de las personas migrantes, cuantificando las diversas desventajas que enfrentan y analizando las causas y efectos de dichos perfiles, hasta su seguimiento para la atención de la población objetivo, a partir de la consistencia entre los perfiles analizados en la planeación, los objetivos trazados para atender dicha interseccionalidad y su posterior monitoreo y seguimiento de las metas cumplidas.

Violencia contra las mujeres

La violencia de género está presente prácticamente a lo largo de todo el ciclo de la migración. La modalidad de violencia en contra de las mujeres migrantes más difundida

³³ Cfr., 9º Informe Periódico de México ante el Comité CEDAW. Recuperado del sitio:

<http://informecomitecedaw.imumi.org/wp-content/uploads/2018/07/IX-Informe-Peri%C3%B3dico-de-M%C3%A9xico-ante-el-Comit%C3%A9-CEDAW..pdf>

³⁴ Cfr., Gobierno de la República. *Programa Especial de Migración 2014-2018. Avance y Resultados 2017*. 2017

por los medios de comunicación es aquella que ocurre durante el tránsito, de la que son objeto principalmente las mujeres que viajan sin documentos. Pero la violencia puede permear la estructura social del lugar en el que viven, puede darse de manera emocional y psicológica para las mujeres que permanecen en las comunidades de origen por quedarse “solos”, al igual que en el país de destino tanto en el hogar como en el ámbito laboral, e incluso durante el retorno. La debilidad del sistema de justicia en México, ocasionada por la falta de recursos, la falta de conocimiento o sensibilidad sobre las diferencias de género que limita la inclusión de esta perspectiva en la procuración e impartición de justicia, la impunidad y corrupción, inhibe a las mujeres para acudir a las autoridades cuando se ven inmersas en una situación de violencia. La desconfianza hacia las autoridades, el temor a la deportación y a la “pérdida” de derechos, entre otros factores, contribuyen a la mínima denuncia de la violencia en contra de las mujeres en la migración, en especial de las migrantes en situación irregular.

Una vez analizadas las características del programa E008 “Política y servicios migratorios” y documentado con informes y acuerdos sobre las acciones que ejecuta, se eligieron, las dimensiones de desigualdad de género, en las que el programa puede incidir, como sigue:

| | |
|---|---|
| 1. Discriminación. La discriminación contra la mujer se entiende como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer. | |
| a. Directa. Cuando existen reglas o prácticas que estigmatizan o excluyen a las mujeres, lesionando los derechos. | ✓ |
| b. Indirecta. Cuando las reglas, procesos y prácticas, que en apariencia son neutrales, tienen efectos que excluyen o vulneran los derechos fundamentales de las mujeres. | ✓ |
| 2. Estereotipos y roles de género. | |
| a. Estereotipos. Generalizaciones simplistas de los atributos de género, las diferencias y los roles de las mujeres y los hombres. Con frecuencias usadas para justificar la discriminación de género más ampliamente. | ✓ |
| b. Roles de género. Los papeles, responsabilidades y tareas que la sociedad asigna a cada persona en función de su sexo, al asumir que los estereotipos son reales y que las mujeres tienen ciertas habilidades y aptitudes y los hombres otras. | ✓ |
| 3. Uso de tiempo y trabajo no remunerado. Considera: | |
| a. Trabajo de cuidados no remunerado | |
| b. Trabajo doméstico no remunerado | |
| 4. Autonomía y empoderamiento de las mujeres. La posibilidad de las mujeres de controlar su cuerpo, los recursos naturales, económicos, sociales, políticos, y de participar en la toma de decisiones en los asuntos comunes y públicos... contar con la capacidad y con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas. | |
| a. Autonomía económica. La capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Considera | |

| | | | | | |
|--|---------------|-----------------------|---------|-------------------------------------|---|
| uso de tiempo y la contribución de las mujeres a la economía. Las diferencias entre hombres y mujeres en el acceso, uso y control sobre los bienes, servicios y recursos. Se relaciona directamente con la satisfacción de necesidades básicas y el desarrollo de capacidades. | | | | | |
| b. Autonomía física. El respeto a los derechos reproductivos de las mujeres y la violencia de género. La integridad y autonomía física son requisitos indispensables para el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. | | | | | |
| c. Autonomía en la toma de decisiones. La presencia de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones. Relacionado con el estatus de las mujeres en las estructuras de poder y toma de decisiones. Las posibilidades reales de tomar decisiones sobre todo en lo relacionado con el aprovechamiento y el uso de los bienes y servicios que se deriven del programa. | | | | | |
| 5. Acumulación de Desventajas o Interseccionalidad. El análisis de diferentes identidades que viven las personas en un contexto social (origen étnico, edad, condición social, económica, preferencias sociales, estado civil, entre otras), y que puede explicar que una persona experimente privilegios y desigualdades de manera simultánea o bien, acumular discriminaciones o privilegios. | | | | | |
| a. origen étnico ✓ | | b. mujer embarazada ✓ | | | |
| c. migrante irregular ✓ | | d. edad ✓ | | | |
| 6. Violencia contra las mujeres. Situación de vulnerabilidad. | | | | | |
| a. Riesgo. Situación que puede desencadenar algún evento de violencia. | | | | ✓ | |
| b. Violencia contra las mujeres. Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como en el público. | | | | ✓ | |
| TIPOS | • Psicológica | ✓ | ÁMBITOS | • Familiar | |
| | • Física | ✓ | | • Laboral | |
| | • Económica | | | • Escolar | |
| | • Patrimonial | | | • Comunitaria | |
| | • Sexual | ✓ | | • Institucional | ✓ |
| | • Otra | | | • Otra: Zona de Riesgo en migración | ✓ |

Una vez que se identificaron las dimensiones de análisis relevantes para evaluar la inclusión de la perspectiva de género en el programa, se construyeron una serie de preguntas, que en el desarrollo de la evaluación serán respondidas, agrupadas de acuerdo a la planeación, operación y seguimiento del programa con la finalidad de darle complementariedad y especificidad a las 36 preguntas propuestas en los Términos de Referencia para la Evaluación específica de la Perspectiva de Género en el Pp E008 “Política y servicios migratorios”. Adicionalmente se presentaron las dimensiones de la PEG a las que se alinean las preguntas propuestas.

Planeación

De acuerdo con los Términos de Referencia, esta etapa consiste en identificar la arquitectura del programa evaluado con el propósito de comprobar que existe

congruencia entre lo establecido en el diagnóstico y el diseño del programa, y si sus objetivos mencionan alguna aportación en materia de género. Se espera conocer si el diseño del Programa ha involucrado procesos participativos para su configuración, si dispone de un Programa Anual que considere la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, y si la definición de la población o área de enfoque potencial consideró la PEG.

La definición de objetivos es parte sustancial de esta etapa. De acuerdo con ONU Mujeres³⁵, si se desea avanzar al establecimiento de objetivos incorporando la perspectiva de género, éstos deben:

- Estar orientados a resultados;
- Expresar un cambio en las condiciones de vida de las mujeres, en su entorno o en sus posibilidades de desarrollo;
- Constituir una idea singular;
- Ser factibles, poder alcanzarlos mediante un esfuerzo retador para la institución, sin que la debilite a largo plazo; y
- Ser medibles, de tal manera que el avance en el logro de los objetivos mediante indicadores sea fácilmente replicable.

En esta parte se incluyen elementos referentes a las características del problema, a la creación y al diagnóstico general que, en principio, debe contar con estimaciones de la población objetivo. Estas estimaciones deberían ubicar el contexto de desigualdad que sufren las mujeres únicamente por su condición de ser mujeres. En esta etapa, se contempla la definición del problema que está estrechamente vinculada a la realización de diagnósticos basados en información cualitativa y cuantitativa.

De acuerdo con ONU Mujeres, la definición y estructuración de un problema definido a través de la perspectiva de género, nos permite identificar y dimensionar las desigualdades entre mujeres y hombres, y las prácticas que basadas en roles de género provocan una situación desigual o de desventaja para mujeres y hombres.³⁶

De manera general, la estructuración y definición de un problema consiste en:

³⁵ Cfr., ONU Mujeres. *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*. 2014.

³⁶ Cfr., ONU Mujeres. *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*. 2014.

- Generar información acerca de la naturaleza de un problema.
- Descubrir los elementos críticos que pueden ser tratados para modificar el problema.
- Establecer las causas y efectos del problema.
- Visibilizar las necesidades e intereses de las mujeres y los hombres relacionados con el problema.

En la etapa de estructuración y definición del problema, es pertinente conocer la situación de desigualdad y ubicarla en el contexto de trato diferenciado hacia hombres y mujeres, por tanto, la información de los diagnósticos que se presentan en esta etapa debería estar desagregada por sexo para identificar las brechas existentes. Tener información desagregada de la situación de vulnerabilidad de las mujeres permite planear acciones dirigidas especialmente a combatir estas problemáticas.

Asimismo, se debe contar con una mención explícita a los problemas que son producto de la discriminación de género y que afectan directamente a las mujeres. Se debe analizar la problemática que viven las mujeres explorando causas estructurales, relaciones de poder, estereotipos y discriminación. Lo anterior permite ubicar de forma adecuada el contexto de desigualdad profunda que existe y visibilizar las causas estructurales del problema.

Las fuentes de información sugeridas en los Términos de Referencia para la evaluación de esta etapa son las siguientes: árbol de problemas y objetivos, bases de datos, padrones, documentos normativos, diagnósticos, informes, registros administrativos, registros de beneficiarios o receptores de acciones, reportes específicos, entre otros.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|---|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| ¿En los objetivos del Programa presupuestario se identifica claramente su aportación a la igualdad de género? | | | | | |
| ¿El programa contribuye a los objetivos, estrategias o líneas de acción del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) 2013-2018? Especifique cuáles | | | | | |
| ¿El programa contribuye a los objetivos, estrategias o líneas de acción del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM) 2014-2018, contribuye el programa? Especifique cuáles. | | | | | |
| ¿Los documentos de planeación y operación del programa, como son, las ROP, la MIR, los Manuales o los Lineamientos específicos utilizan lenguaje | | | | | |

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|---|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| incluyente y no sexista? | | | | | |
| ¿El programa cuenta con estimaciones o datos estadísticos que permitan caracterizar y cuantificar con PEG a la población o área de enfoque potencial y objetivo? | | | | | |
| ¿El Pp cuenta con un programa anual de trabajo que incorpore objetivos orientados a promover la igualdad de género y no discriminación hacia las mujeres? | | | | | |
| ¿La revisión periódica de la consistencia del programa incluye un proceso participativo con actores de la sociedad civil o personas beneficiarias potenciales del programa? | | | | | |
| ¿En la definición y caracterización del problema se analizan variables e indicadores que permiten conocer las condiciones de desigualdad de género o problemas específicos de mujeres y niñas vinculadas al tema que atiende el programa? | | | | | |
| Una vez identificadas estas condiciones que son de interés para el programa, ¿se exploran las causas y los efectos que éstas tienen en la sociedad o las diferencias para mujeres y hombres? | | | | | |
| ¿La estimación de la población o área de enfoque objetivo se desagrega por criterios interseccionales? | | | | | |
| ¿El diagnóstico presenta información que justifica el hecho de que el Programa presupuestario lleve a cabo acciones afirmativas en favor de mujeres o niñas? | | | | | |
| ¿Existe evidencia que sustente el tipo de intervención adoptado por el programa en materia de género? | | | | | |

PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS |
|----------------------------|---|
| Discriminación indirecta | ¿Los objetivos expresan un cambio en las condiciones de vida de las mujeres, en su entorno o en sus posibilidades de desarrollo? |
| Discriminación | ¿Existe un análisis de alternativas estratégicas para favorecer la igualdad de género? |
| Discriminación | ¿Se establecen de forma clara las actividades y acciones que el programa debe llevar a cabo para lograr los objetivos en materia de igualdad? |
| Violencia | ¿Se identifican situaciones de vulnerabilidad que viven las mujeres migrantes? Por ejemplo: violencia, explotación y / o abusos |
| Acumulación de desventajas | ¿Se plantean objetivos concretos que apunten a eliminar las situaciones donde las mujeres migrantes se encuentran en situación de vulnerabilidad? |
| Discriminación | ¿Existe correspondencia entre el diagnóstico de la situación de las mujeres migrantes y los objetivos propuestos en el programa? |
| Estereotipos | ¿Se menciona el establecimiento de alianzas estratégicas con organizaciones de mujeres en el compromiso por alcanzar la igualdad? |
| Discriminación | En la identificación del problema, ¿se establece de forma explícita en qué |

| | |
|----------------------------|---|
| | medida el problema planteado en el programa afecta de manera diferente a mujeres y hombres? |
| Violencia | En la identificación del problema, ¿se exploran las causas estructurales de dicho problema (roles y expectativas, estereotipos, relaciones de poder, entre otras)? |
| Violencia | En la identificación del problema, ¿existe una mención específica y clara con respecto a la discriminación de género y a los problemas que afectan a las mujeres por el hecho de ser mujeres? |
| Estereotipos | ¿Se identifican claramente las necesidades e intereses de mujeres y hombres en la definición de la problemática? |
| Acumulación de desventajas | ¿Se hace referencia explícita a situaciones de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres por el hecho de serlo? |
| Acumulación de desventajas | ¿Se identifican dentro del contexto las situaciones de riesgo de las mujeres migrantes? |
| Acumulación de desventajas | ¿Se identifican dentro del contexto las necesidades de las mujeres migrantes como grupo vulnerable? |
| Acumulación de desventajas | ¿Se identifica la acumulación de desventajas que pueden sufrir las mujeres migrantes? |

Operación

De acuerdo con los artículos 8 y 9 de la Ley de Planeación existe la obligación de informar sobre el desarrollo, resultados y el impacto diferenciado de los instrumentos de política económica, social y ambiental, de tal manera que la Administración Pública Centralizada debe planear y ejecutar sus acciones con perspectiva de género.³⁷

La operación del programa se refiere a la ejecución de las acciones para las cuales se asignaron los recursos públicos y que involucran un ejercicio presupuestal.

El presupuesto se ajusta al proceso de planeación previamente formulado, por lo que el programa no gasta sólo por ejercer los recursos que se le aprobaron, sino que existe una lógica detrás que deben seguir puntualmente a través de las acciones que ejecutan. Con ello se refiere a no ejercer el gasto de manera arbitraria, sino al logro de resultados, así como a promover un ejercicio de los recursos eficiente.

La operación del programa considera desde sus manuales de operación, las acciones encaminadas a la entrega de servicios a los usuarios, hasta la generación de datos sobre el cumplimiento de las metas que se planearon.

En la etapa de operación y ejecución del programa, es necesario conocer la situación de desigualdad y ubicarla en acciones de trato diferenciado hacia hombres y mujeres. Por tanto, sería recomendable separar para cada sexo la información de las actividades que se ejecutan para identificar las brechas existentes en términos de atención del programa. Tener información de las acciones realizadas y los servicios entregados, desagregando a las mujeres y los hombres, permite conocer el impacto de los recursos asignados a la resolución del problema.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|---|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| ¿El programa considera estrategias para reducir las desigualdades o la discriminación, de género identificadas? | | | | | |
| ¿El acceso a los bienes o servicios que el programa otorga no reproducen estereotipos de género? | | | | | |

³⁷ Cfr., *Ley de Planeación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/59.doc> fecha de último acceso 13 de julio de 2018.

| | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|
| ¿Las acciones derivadas del programa consideran la división desigual de mujeres y hombres del trabajo no remunerado? | | | | | |
| ¿Los documentos donde se establecen los criterios de elegibilidad o de acceso a los bienes o servicios que otorga el programa, utilizan lenguaje incluyente y no sexista? | | | | | |
| ¿Los criterios de elegibilidad o de acceso a los bienes o servicios que otorga el programa no presentan sesgos de género en torno a las desventajas que podrían presentar algunas mujeres para acceder al programa? | | | | | |
| ¿Se integran medidas o acciones afirmativas de carácter temporal que permitan que las mujeres o las niñas tengan condiciones preferenciales para el acceso y aprovechamiento de los apoyos? | | | | | |
| ¿El programa prioriza a la población femenina o área de enfoque objetivo que acumula desventajas? | | | | | |
| ¿Se privilegian determinadas condiciones interseccionales en las áreas de enfoque? | | | | | |
| ¿El programa implementa estrategias para facilitar el acceso a los beneficios del programa a mujeres con limitaciones derivadas del trabajo no remunerado o vinculadas a situaciones de vulnerabilidad? | | | | | |
| ¿Los requisitos de selección no representan una limitante para las mujeres candidatas a los beneficios del programa? | | | | | |
| ¿Las condiciones relacionadas con el acceso a los bienes o servicios del programa no generan riesgos ni violencia contra las mujeres? | | | | | |
| ¿Las condiciones relacionadas con el otorgamiento de los apoyos del programa no generan cargas adicionales de trabajo para las mujeres? | | | | | |
| ¿El programa prevé una estrategia mediante la cual la infraestructura destinada a su implementación coadyuve a que los beneficiarios reciban una atención con PEG? | | | | | |

PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS |
|----------------------------|--|
| Discriminación | ¿Los procedimientos definidos por el programa para el otorgamiento de bienes/servicios utilizan un lenguaje incluyente y no sexista? |
| Acumulación de desventajas | ¿La asignación de bienes o servicios considera las diferencias socioeconómicas entre hombres y mujeres? |
| Acumulación de desventajas | ¿Se consideran las diferencias étnicas en la asignación de bienes o servicios? |
| Estereotipos | ¿Los documentos de criterio de elegibilidad no tienen elementos de discriminación debidos al sexo? |
| Acumulación de desventajas | ¿Los documentos de criterio de elegibilidad no tienen elementos de discriminación debidos a diferencias étnicas? |
| Estereotipos | ¿Los criterios de elegibilidad para los bienes o servicios del programa no reproducen estereotipos de género? |

| | |
|----------------------------|---|
| Acumulación de desventajas | ¿El programa prioriza a la población femenina o área de enfoque objetivo que acumula desventajas desde el nivel socioeconómico? |
| Acumulación de desventajas | ¿El programa prioriza a la población femenina o área de enfoque objetivo que acumula desventajas por grupos étnicos? |
| Acumulación de desventajas | ¿El programa prioriza a la población femenina o área de enfoque objetivo que acumula desventajas por la edad? |
| Estereotipos | ¿Los mecanismos de implementación consideran las desigualdades por sexo? |
| Violencia | ¿Las personas que participan en la implementación no ejercen violencia directa hacia las participantes? |
| Discriminación | ¿El programa capacita a las personas que participan en la implementación de los bienes y servicios en materia de igualdad de género para darles elementos que permitan identificar que existen múltiples ejes de discriminación asociados al sexo que deben considerar al realizar su trabajo de atención a personas migrantes? |

Seguimiento

Consiste en generar la información necesaria sobre el avance en las metas de los indicadores y sobre el ejercicio de los recursos asignados al programa. Permite evaluar las estrategias y adecuarlas a las circunstancias cambiantes además de contribuir a la toma de decisiones con información de calidad para la asignación y reasignación del gasto.

En materia de evaluación, la Ley de Planeación en su artículo 14, fracc. VIII³⁸ señala que: Promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en grupos específicos de la población, distinguiendo por origen étnico, género, edad, condición de discapacidad, tipo de localidad, entre otros.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|---|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| ¿Se reportan indicadores que permitan identificar la contribución del programa a la igualdad de género o a la mejora de las condiciones de mujeres y niñas? Especificar en qué nivel de la MIR se ubican. | | | | | |
| ¿Los indicadores de seguimiento se reportan con información desagregada por sexo? | | | | | |
| ¿Los indicadores de seguimiento al desempeño del programa incluyen datos interseccionales de la población beneficiaria? | | | | | |
| ¿El programa cuenta con estimaciones o datos estadísticos que permita caracterizar y cuantificar con PEG a la población o área de enfoque | | | | | |

³⁸ Ley de Planeación. Fracción reformada DOF 16/02/2018

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| atendida? | | | | | |
| ¿El material de difusión referente a los resultados, muestra el efecto diferenciado que tuvo el programa en mujeres y hombres? | | | | | |
| ¿El programa cuenta con mecanismos para medir el grado de satisfacción de la población beneficiaria o área de enfoque, con PEG? | | | | | |
| ¿El programa cuenta con mecanismos para recibir y atender con PEG, quejas o denuncias de los beneficiarios o áreas de enfoque? | | | | | |
| ¿Existe evidencia del efecto del Programa presupuestario en la población beneficiaria y las diferencias entre mujeres y hombres? | | | | | |
| ¿El seguimiento histórico del programa sugiere que el programa efectivamente ayuda a disminuir las desigualdades de género? | | | | | |
| ¿El programa cuenta con alguna política o criterio para canalizar recursos específicos a las unidades administrativas o áreas geográficas de operación donde los problemas de género tienen o pudieran tener un mayor impacto? | | | | | |

PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS |
|----------------------------|---|
| Acumulación de desventajas | ¿La evaluación de satisfacción en la atención dada por el programa integra la valoración de la desigualdad debida a una condición de vulnerabilidad económica, además del sexo? |
| Acumulación de desventajas | ¿La evaluación de satisfacción en la atención dada por el programa integra la evaluación de la desigualdad debidas a la etnia además de aquellas debidas al sexo? |
| Acumulación de desventajas | ¿El programa cuenta con alguna política o criterio para canalizar recursos específicos a las Unidades Responsables o áreas geográficas de operación donde los problemas de género tienen o pudieran tener un mayor impacto? |
| Acumulación de desventajas | ¿Los recursos son utilizados considerando las condiciones de vulnerabilidad dadas por sexo, nivel socioeconómico y etnia? |
| Violencia | ¿Los recursos están dirigidos a capacitar en la perspectiva de género a quienes participan en el programa? |
| Discriminación | ¿Los recursos están dirigidos en atender situaciones particulares debidas a las desigualdades de género que tiene la población a la que se atiende? |

ANÁLISIS DE DIMENSIONES NO INCORPORADAS

Finalmente, resulta relevante establecer las razones teórico-metodológicas, por las que el equipo evaluador concluyó que las dimensiones: a. Uso de Tiempo y Trabajo no remunerado y b. Autonomía y Empoderamiento de las mujeres, no fueron consideradas como dimensiones de las desigualdades de género que inciden en el programa E008 “Política y servicios migratorios”.

En cuanto a la dimensión Uso de Tiempo y Trabajo no remunerado se consideró en su definición la distinción de cuatro modalidades: el trabajo de subsistencia, el trabajo doméstico, el trabajo de cuidados familiares y el trabajo voluntario o al servicio de la comunidad.³⁹

El trabajo de subsistencia se refiere a las actividades desarrolladas por las mujeres como forma de contribuir al bienestar de sus familias en el marco de la preocupación por las denominadas “estrategias de sobrevivencia”. Se incluye, por tanto, toda la producción de bienes de uso para el hogar.

El trabajo doméstico considera una primera distinción importante: el trabajo doméstico no remunerado cumplido por los integrantes del hogar y el trabajo doméstico asalariado, el cual sigue ocupando a una parte importante de la población femenina. Independientemente de su distinción, incluye las típicas tareas tales como hacer las compras de bienes y la adquisición de servicios para el hogar, cocinar, limpiar la casa, lavar, planchar la ropa, cuidar mascotas y plantas y también las tareas de gestión en cuanto a la organización y distribución de tareas. También están contempladas las gestiones fuera del hogar, tales como pagar cuentas, realizar trámites y los desplazamientos necesarios para poder realizarlas.

El trabajo de cuidados familiares se define como la acción de cuidar un niño o una persona adulta o adulta mayor dependiente para el desarrollo y el bienestar de su vida cotidiana. Si bien implica un trabajo material también se reconoce el aspecto afectivo y emocional que conlleva.

³⁹ Cfr., Aguirre, R., Gracia, C. Y Carrasco, C. *El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad. Serie Mujer y Desarrollo*. CEPAL, 2005.

El trabajo voluntario o al servicio de la comunidad es el que se presta a los no familiares, a través de una organización, ya sea laica o religiosa. Puede comprender actividades similares a las que se prestan en el sector mercantil y otras que pueden asimilarse a las actividades domésticas o de cuidado, que se realizan en todos los casos sin remuneración.

Considerando que los objetivos del programa E008 “Política y servicios migratorios” están encaminados a la articulación de la política migratoria del Estado Mexicano que contribuya a hacer más eficientes los servicios migratorios, y la atención de migrantes con respeto a los derechos humanos, no existe evidencia de una vinculación o incidencia con los conceptos ni las actividades que se establecen en la dimensión de Uso de Tiempo y Trabajo no remunerado. Así mismo, esta dimensión se encuentra enmarcada en el ámbito del hogar en el cual, el programa E008 “Política y servicios migratorios” no tiene injerencia dentro de las actividades que realiza. Por lo tanto, no se detectó ninguna facultad o atribución del programa que pueda incidir en esta dimensión.

En cuanto a la dimensión Autonomía y Empoderamiento de las mujeres, el Banco Mundial destacó en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012⁴⁰ que el aumento de la productividad y las mejores perspectivas de crecimiento en cualquier país, deben estar asociadas con el mayor acceso de las mujeres a los bienes productivos. El informe indica que el empoderamiento de las mujeres como agentes económicos, políticos y sociales pueden cambiar las decisiones de políticas y hacer que las instituciones sean más representativas en una amplia gama de opiniones. Aunado a esto, también establece que una representación equitativa de las mujeres y de los hombres en los mecanismos de toma de decisiones es fundamental y aporta dividendos del desarrollo en todas sus dimensiones de sostenibilidad: social, económica y medioambiental.

Para que un programa presupuestario pueda tener impacto en la autonomía y empoderamiento de las mujeres debe fundamentalmente propiciar y potencializar los recursos y estrategias de apoyo, acordes a las condiciones y necesidades particulares de las mujeres, para lograr su mayor inserción económica en conjunto con su pleno desarrollo personal, garantizar el trabajo decente, desarrollar proyectos productivos o de comercialización, construir un sistema público de servicios de cuidado y fortalecer sus proceso de autonomía económica.

⁴⁰ Cfr., Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012. Igualdad de género y desarrollo*. Recuperado del sitio: <https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf>

A partir de las reflexiones y apuntes sobre la autonomía y el empoderamiento de las mujeres, se observa la inoperancia del programa E008 “Política y servicios migratorios” en esta dimensión, ya que los servicios desde la coordinación de la política migratoria hasta la resolución de trámites migratorios que provee el programa, no tienen la facultad de incidir en la inmersión de la mujer a la toma de decisiones ni garantizar la incorporación a una vida económicamente activa.

Finalmente, ninguna de las definiciones de la población objetivo y atendida, ni de los servicios que provee el programa E008 “Política y servicios migratorios” distingue la clasificación de trabajo no remunerado, ni la posibilidad de insertar a la vida económica a las mujeres.

LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA PLANEACIÓN DEL PROGRAMA

La planeación gubernamental es la determinación de objetivos, metas económicas, políticas y sociales que se obtendrán en el futuro y de las acciones necesarias para lograrlos, a través del desarrollo de políticas, planes, procedimientos y técnicas, encaminadas a la definición de prioridades y selección de alternativas para proyectos específicos, en función de las necesidades que el programa tiene, utilizando los recursos físicos humanos y financieros con que se cuenta, para el cumplimiento de un proyecto en un periodo de tiempo determinado.

La Planeación Estratégica para Resultados es un proceso que se inicia con el establecimiento de un objetivo, se plantean metas medibles, define estrategias y políticas para lograr estas metas, y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y así obtener los fines buscados.

Por lo tanto, la planeación estratégica cobra importancia en el modelo de aplicación y el cumplimiento normativo, volteando a la alineación de objetivos, al establecimiento de metas y a la evaluación y seguimiento de las mismas, procurando siempre un trabajo en equipo para el logro de resultados.

El artículo 3 de la Ley de Planeación establece a grandes rasgos que es el PND, su importancia en la transformación del país acorde a las normas, principios y objetivos que la Constitución Política establece, por otra parte establece que mediante este PND se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. Mientras que en el artículo 9 de la misma ley establece que las dependencias de la APF deberán planear y conducir sus actividades con base a objetivos y prioridades del PND, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable.

Dado lo antes descrito, las siguientes preguntas estarán encaminadas a evaluar todos los elementos que componen la planeación del programa.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|--|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 1. ¿En la definición y caracterización del problema se analizan variables e indicadores que permiten conocer las condiciones de desigualdad de género o problemas específicos de mujeres y niñas vinculadas al tema que atiende el programa? | X | | | | |

Respuesta: NO

En la definición y caracterización del problema se encuentra ausente la perspectiva de género. No se contextualizan los problemas graves que enfrentan las mujeres migrantes ni se reconoce la profunda desigualdad y discriminación existentes. La incorporación de la perspectiva de género en los diagnósticos es fundamental para alcanzar la igualdad. Esta incorporación puede llevarse a cabo mediante la presentación de datos y estadísticas desagregadas por sexo en un sentido más general, aunque es de suma importancia hacer un análisis profundo del contexto de desigualdad y discriminación que históricamente han vivido las mujeres para un análisis más sustantivo del problema. Asimismo, es importante caracterizar al problema analizando cómo afecta de forma diferenciada a hombres y a mujeres.

De acuerdo con ONU Mujeres⁴¹ existen una serie de criterios que deben ser tomados en cuenta para identificar un problema desde una perspectiva de género:

- Si el problema perjudica exclusivamente a las mujeres
- En qué medida el problema planteado afecta de manera diferente a las mujeres y niñas
- Si el problema se debe a discriminación de género y afecta a las mujeres por el hecho de ser mujeres
- Si el problema afecta a las mujeres y en las raíces de dicho problema están los roles y expectativas construidos socialmente y que colocan a las mujeres en situación de franca desventaja o las expectativas sociales sobre dichos roles

⁴¹ Cfr., ONU Mujeres. *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*. 2014.

están construidas sobre una visión social de la división del trabajo que responsabiliza a las mujeres del trabajo doméstico y de cuidados.

En el caso del programa evaluado, la definición y caracterización del problema está orientado a las tensiones y problemas que ha traído consigo la expansión del fenómeno migratorio. Estos problemas identificados en el diagnóstico⁴² son los siguientes:

- Desequilibrios entre oferta y demanda de trabajadores
- Fuerte custodia de fronteras
- Despliegue de circuitos de migración irregular que coexisten con la regular
- Desarrollo de actividades delictivas que aprovechan la vulnerabilidad de los migrantes
- Pérdida de capital humano
- Tensiones frente a la multietnicidad
- Crecimiento de movimientos que ven a los migrantes como amenaza

Algunos de los indicadores y datos presentados en la definición del problema son los siguientes:

- Población en Estados Unidos por lugar de nacimiento, participación relativa y otras características, 1980-2012
- Población de origen mexicano residente en Estados Unidos y flujo migratorio a este país, 2008-2013
- Flujo de repatriados mexicanos desde Estados Unidos, según lugar de residencia en México, 2013
- Flujo de mexicanos y centroamericanos devueltos por Estados Unidos, según características seleccionadas, 2013
- Flujo de mexicanos devueltos por Estados Unidos que dejó hijos o cónyuge en ese país, según condición de información sobre derecho a recibir asistencia consular, 2011-2013
- Población migrante según características seleccionadas y lugar de residencia, 2013

Si bien se presentan algunos de estos indicadores desagregados por sexo, no se complementa con un análisis con perspectiva de género. Asimismo, la desagregación no se realiza con fines de analizar las consecuencias y causas del fenómeno migratorio con

⁴² Cfr., Diagnóstico del Programa Presupuestario E008 "Política y servicios migratorios". Unidad de Política Migratoria (UPM), Instituto Nacional de Migración (INM) y Coordinación para la Atención Integral a la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS). Julio, 2015.

perspectiva de género, ya que en toda la definición del problema se encuentran ausentes las características y perfiles específicos de las mujeres migrantes.

Se destacan los esfuerzos realizados en materia de derechos humanos. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Migración en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) elaboró el Protocolo para la Detección, Identificación y Atención a personas migrantes víctimas y/o posibles víctimas de Trata de Personas en México con la finalidad de que el personal migratorio garantice la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Se buscó la incorporación de herramientas ágiles, eficientes y eficaces de aprendizaje y sensibilidad que permitan aplicar adecuadamente los procedimientos de detección, identificación y atención a personas extranjeras víctimas y/o posibles víctimas de Trata de Personas. Dicho Protocolo fue hecho del conocimiento de las Delegaciones Federales del INM el pasado 23 de agosto de 2018.

Este tipo de acciones constituyen un esfuerzo importante, sin embargo, cabe destacar que la perspectiva de derechos humanos en general y todos aquellos esfuerzos que se realicen para incorporarla, no necesariamente abonan a la perspectiva de género. Si bien la perspectiva de derechos humanos busca que se respeten y garanticen los derechos que todas las personas tenemos por el solo hecho de serlo, existen razones importantes para diferenciar ambas perspectivas.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|---|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 2. Una vez identificadas estas condiciones que son de interés para el programa, ¿se exploran las causas y los efectos que éstas tienen en la sociedad o las diferencias para mujeres y hombres? | X | | | | |

Respuesta: NO

En el Diagnóstico del Pp E008 “Política y servicios migratorios” no se observa la identificación de causas y efectos diferenciados por sexo. Un problema definido con perspectiva de género apunta a ubicar desigualdades y contribuir a su erradicación. Asimismo, la adecuada formulación de un problema con perspectiva de género (PEG) debería estar encaminada a generar información sobre su naturaleza, descubrir elementos críticos, establecer causas y efectos y visibilizar necesidades específicas tanto para hombres como para mujeres.

En este sentido, los análisis de contexto son muy útiles para la adecuada incorporación de la perspectiva de género. Estos análisis de contexto permiten ubicar las situaciones de las mujeres como grupo social que es parte del fenómeno migratorio y que experimenta condiciones diversas de discriminación y desigualdad.

Un análisis de contexto establecido desde el diagnóstico es el primer paso para lograr una alineación correcta con elementos de género establecidos en documentos oficiales. En suma, este programa no identifica en su diagnóstico ni en sus árboles de problemas y objetivos, las causas y efectos del fenómeno migratorio estableciendo diferencias entre hombres y mujeres. Se recomienda incorporar al diagnóstico, un análisis de contexto profundo y sistemático que explore la situación particular de las mujeres migrantes, las condiciones de desigualdad en la que viven, las situaciones de violencia que experimentan y los problemas que enfrentan a causa de los estereotipos.

Se recomienda incluir un apartado de exploración de causas y consecuencias diferenciadas en la formulación del problema, es decir, el diagnóstico debe contener un enfoque de brechas de desigualdad. De acuerdo con ONU Mujeres⁴³, este ejercicio de comparación entre aspectos que afectan de forma diferente a hombres y a mujeres se puede realizar mediante un análisis orientado a responder las siguientes preguntas detonadoras:

¿La problemática analizada se presenta de manera diferenciada entre mujeres y hombres?
 ¿Afecta más a las mujeres? ¿Se identifican las causas que están detrás de esas asimetrías?
 ¿A cuántas mujeres y cuantos hombres afecta el problema? ¿Se identifican claramente las necesidades e intereses de mujeres y hombres en la problemática? ¿Qué desigualdad está presente en la problemática? ¿Se identifican claramente las brechas de género? ¿Se identifican los factores que generan la desigualdad de género? ¿Se reconoce algún tipo de discriminación contra las mujeres por el hecho de ser mujeres?

Estas preguntas detonadoras pueden responderse en un ejercicio formal, o bien, utilizarse como guía para elaborar una adecuada contextualización del problema con perspectiva de género. Las preguntas anteriores constituyen una recomendación de ONU Mujeres para ayudar a la formulación de problemas con perspectiva de género. De acuerdo con este organismo internacional, una adecuada inclusión de esta perspectiva debe ir desde la planeación y desde la formulación del problema, es decir, se debe visibilizar y enunciar claramente que se está ante una situación donde hombres y mujeres migrantes sufren consecuencias diferenciadas de la discriminación y la violencia. Por lo tanto, estas preguntas aplican únicamente para una formulación adecuada del problema. Al analizar el documento de diagnóstico de este programa, específicamente en el apartado de formulación del problema, se puede establecer que ninguna de las preguntas sugeridas anteriormente se responde de manera afirmativa.

⁴³ Cfr., ONU Mujeres. *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*. 2014.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|---|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 3. ¿La estimación de la población o área de enfoque objetivo se desagrega por criterios interseccionales? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

Según el Diagnóstico del programa E008 Política y servicios migratorios, la población potencial es definida como: “... el total de migrantes inmersos en las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio: inmigración, emigración, retorno y tránsito; que son sujetos a la política migratoria”.

En un esquema general la población potencial es igual a: $PP = IN + EM + RT + TRA$, donde:

PP = Población potencial

IN = Inmigración

EM = Emigración

RT = Migración de retorno

TRA = Migración de tránsito

Tanto la dimensión de inmigración, emigración y retorno, se componen de flujos y stock, mientras que el tránsito sólo hace referencia a flujos migratorios. La composición mixta de la población potencial representa la principal dificultad para el cálculo y precisión de la población objetivo y beneficiaria, debido, principalmente, a que las tendencias de los flujos están dadas no solo por factores internos, sino también, de manera importante, por factores externos, que pueden generar un incremento o disminución de la población a ser atendida por las políticas públicas en la materia.

En el documento de diagnóstico se pueden encontrar diferentes tipos de desagregación de la población migrante que ayudan a definir el problema. Sin embargo, esta desagregación no cuenta con criterios de interseccionalidad. Es fundamental incorporar estos criterios de interseccionalidad en la definición del problema si se desea incorporar la perspectiva de género para erradicar las desigualdades profundas. Estos criterios

permiten ubicar la población objetivo en un espectro más amplio, reconocer sus vulnerabilidades y analizar de forma apropiada la acumulación de desventajas. Es importante señalar que la identificación de criterios de interseccionalidad no implica que el programa esté en facultades de atenderlas, se sabe que muchas de las vulnerabilidades pertenecen a campos de acción de distintos programas, justamente lo importante del reconocimiento de dichos criterios radica en identificar la transversalidad y a partir de ello conocer cómo se puede contribuir a su erradicación. Esta interseccionalidad va más allá de la desagregación de los indicadores que ya se tienen, por sexo y podría incorporarse a partir de los siguientes indicadores, entre otros:

- Experiencias de discriminación, según sexo
- Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia física en los últimos 12 meses, por nivel de gravedad de la violencia, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia
- Entrevistadas que admitieron haber sufrido algún tipo de violencia (Ya sea por parte de las autoridades, de su grupo familiar, de desconocidos durante su trayecto migratorio, de personas cuyo origen no pudieron precisar, o de dos o más fuentes a la vez)
- Tasa de mujeres migrantes que tuvieron acceso en condiciones de igualdad a servicios de cuidado de la salud prenatales
- Tasa de mujeres, varones y adolescentes migrantes que tuvieron acceso a servicios de cuidado de la salud sexual
- Tasa de abortos provocados no seguros de mujeres migrantes en comparación con la de mujeres nacionales
- Tasas de mortalidad y lesión de mujeres y niñas migrantes provocadas por violencia doméstica y violencia sexual

Los indicadores típicos desagregados por sexo, que de hecho ya se contemplan en algunos documentos del programa, serían los siguientes:

- Población de 5 años y más edad migrante reciente según sexo
- Población total nacida en otro país residente en México por entidad federativa según sexo
- Porcentaje de la población emigrante internacional por causa de la migración según sexo
- Índice de masculinidad de la población nacida en otro país residente en México
- Distribución porcentual del flujo de migrantes procedentes de la frontera norte según sexo
- Población beneficiaria de remesas según sexo

- Población con familiares en el exterior según sexo
- Personas repatriadas desde Estados Unidos según sexo
- Planes de permanecer en Estados Unidos, según sexo

Las mujeres migrantes son objeto de acumulación de desventajas al formar parte de al menos dos grupos de condiciones de extrema vulnerabilidad. Si no se contextualizan estas características y perfiles en la definición del problema, se corre el riesgo de que posteriormente la perspectiva de género no pueda incorporarse de forma exitosa. Una definición del problema que responda a criterios de interseccionalidad en la desagregación de su población tendría que encaminar esfuerzos a investigar de forma sistemática las formas de opresión que moldean las condiciones de vulnerabilidad de los distintos grupos sociales.

En el documento de diagnóstico de este programa se observa un esfuerzo importante de contextualización del fenómeno migratorio en su forma más general. Aunque la perspectiva de género no se encuentra incorporada de manera consolidada, sin embargo en la presente evaluación se considera un nivel incipiente, en tanto, cuentan con la recolección de datos y estadísticas que potencialmente servirán como insumo para realizar los análisis sugeridos.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|---|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 4. ¿El diagnóstico presenta información que justifica el hecho de que el Programa presupuestario lleve a cabo acciones afirmativas en favor de mujeres o niñas? | X | | | | |

Respuesta: NO

El diagnóstico de un programa presupuestario implica la utilización de información cuantitativa y cualitativa que contextualice y explique las condiciones del problema a atender. Si se desea incorporar la perspectiva de género es importante que el diagnóstico sea desagregado por sexo y utilizar indicadores específicos de género que permitan ubicar las formas diferenciadas en que el problema afecta a hombres y a mujeres. Asimismo, un diagnóstico construido bajo esta perspectiva debe considerar un análisis profundo y sistemático de la problemática explorando causas estructurales e históricas.

El documento de diagnóstico no contiene información que justifique la necesidad de implementar acciones afirmativas a favor de las mujeres y/o niñas. Todo el diagnóstico se encuentra justificado a partir de la naturaleza y complejidad del fenómeno migratorio en México, sin contemplar las consecuencias y problemas que éste trae para mujeres y niñas específicamente.

La justificación y alineación del programa que se plantea en el diagnóstico, se encuentra fincado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que intenta responder de forma integral a los problemas nacionales y fortalecer el respeto a los derechos humanos de las personas. La Meta Nacional que justifica este programa es “México con responsabilidad global” cuyo principal objetivo es “velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional”. Lo anterior se enmarca en una estrategia de coordinación interinstitucional para la elaboración de la política migratoria en México y pretende favorecer el desarrollo de políticas integrales de población y migración que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos.

Tal como está planteada la justificación del programa, existe el énfasis en los derechos humanos, en la protección de derechos y en la inclusión. Sin embargo, aunque estos tres elementos podrían estar relacionados con la perspectiva de género y ayudar a su correcta implementación, esta perspectiva es insuficiente para garantizar los derechos de las mujeres migrantes y atender problemas como la discriminación y la violencia en razón de género. La justificación del programa en un documento de diagnóstico es la directriz que permite apuntar al logro de objetivos. Por lo tanto, si la perspectiva de género no se encuentra presente en ningún apartado del diagnóstico y si no se reconoce el contexto de condiciones de vulnerabilidad de las mujeres, así como la necesidad de contextualizar el problema para apuntalar objetivos específicos, será complicado incorporar estos elementos en una etapa posterior.

De acuerdo a información entregada por las personas responsables de la UPM, destacan los esfuerzos realizados en la planeación nacional diseñada para el periodo 2013-2018, misma que representa un avance en la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes; particularmente de los derechos de las mujeres, al transversalizar la perspectiva de género en todos los programas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo, y en este sentido, su incorporación en el primer instrumento programático en materia migratoria, que es el Programa Especial de Migración 2014-2018. De esta manera, se refleja el compromiso del Estado mexicano para cumplir con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Sin embargo, esta pregunta refiere específicamente al documento de diagnóstico, que es un elemento importante en la planeación de cualquier programa. El documento diagnóstico contiene un apartado de formulación del problema y en este apartado se debería encontrar una contextualización de la situación de las mujeres migrantes.

Por lo anterior se sugiere desarrollar la perspectiva de género desde el planteamiento del problema, la utilización de cifras desagregadas por sexo y la especificación de causas y efectos que tendría la resolución del problema en las mujeres y niñas. Todo lo anterior como fortalecimiento al diagnóstico actual que da sentido al programa.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|--|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 5. ¿Existe evidencia que sustente el tipo de intervención adoptado por el programa en materia de género? | | | | X | |

Calificación: 2 (Nivel en desarrollo)

El Programa sustenta su intervención en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), en el Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación (2013-2018), en la Ley de Migración, el Reglamento de la Ley de Migración, el Programa Especial de Migración 2014-2018 y el Diagnóstico del Programa presupuestal E008 Política y Servicios migratorios. Las facultades y actividades que desarrolla el programa se describen principalmente en los siguientes documentos:

- La Ley de Migración: “tiene por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos (EUA) y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo”.
- Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación.
- El Programa Especial de Migración 2014-2018
- El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, en el que se establece que será fundamental la consolidación de la Estrategia Integral de Atención a la Frontera Sur.

En estricto sentido, la intervención del PP E008 tiene un marco normativo mucho más amplio que de manera directa o indirecta tienen incidencia en el tipo de intervención. Este marco normativo parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de diversos instrumentos tratados, convenciones y declaraciones internacionales, códigos y leyes, así como diversos reglamentos. Este marco normativo puede consultarse en el documento del Programa Especial de Migración 2014-2018 publicado en el DOF el día 30 de abril de 2014.⁴⁴

⁴⁴ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014

La presente evaluación detectó en diversos documentos las evidencias del tipo de intervención que hasta ahora el Programa E008 “Política y servicios migratorios” ha perfilado en materia de género, a continuación se irán describiendo los documentos señalados:

En el Informe de Avances y Resultados 2017 del Programa Sectorial de Gobernación se encuentra el establecimiento de una mesa de análisis realizada en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración, celebrada el 30 de noviembre de 2017 en El Salvador, con la finalidad de analizar regionalmente el tema de las mujeres migrantes. De igual forma, se menciona que se impartieron 36 talleres de capacitación a 700 servidoras y servidores públicos donde, entre otros temas, se encuentra el tema de perspectiva de género.

Además, en el Informe de Avance y Resultados 2017 del Programa Especial de Migración 2014-2018 se encuentran las siguientes actividades:

| Actividad | Unidad Responsable |
|---|---|
| Modelo de atención especializada de la Ventanilla de Atención Integral para la Mujer. | SRE |
| Encuentro “Comunicar para la Igualdad: los medios como constructores de una cultura de la paz” | CONAVIM |
| En el marco del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM), publicó dos Convocatorias para la Incubación de Actividades Productivas | Secretaría de Economía |
| Se impulsó la participación de la sociedad civil organizada en la promoción y procuración de igualdad entre hombres y mujeres, mediante el apoyo económico a 135 OSC | INMUJERES |
| Se capacitó a 52 miembros de la red consular de México en EUA sobre el Protocolo de atención consular para personas víctimas de violencia basada en el género. | SRE |
| 62 cursos para capacitar a 2,348 servidores públicos en temas de: Igualdad de Género, Diversidad Sexual, Inclusión y No Discriminación, Comunicación Incluyente, Migración y Xenofobia, prevención de la violencia laboral, entre otros. | El INM, en conjunto con la CNDH, CONADIS, CONAPRED, CONAVIM, OIM, INMUJERES y la Fundación Arcoíris A.C |
| 48 talleres a través de los cuales se sensibilizó e informó a 1,433 personas migrantes internas y trabajadoras del campo (191 mujeres y 1,242 hombres) en temas sobre el ejercicio de sus derechos humanos, laborales, agrarios e indígenas con perspectiva de género | STPS, la CDI, la PA y el INMUJERES |
| Publicación del “Directorio de programas y servicios institucionales dirigidos a la población migrante 2017” | INMUJERES |
| Tercera emisión del concurso “Mujer Migrante, Cuéntame tu Historia”, | INMUJERES |
| Se continuaron los esfuerzos para que el funcionariado de la Unidad de Política Migratoria haga uso del lenguaje incluyente en informes y documentos oficiales, particularmente se promovió e incluyó lenguaje incluyente en la elaboración del Tercer Informe de México ante el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, así como en los materiales de | INMUJERES |

| respaldo para el proceso de sustentación | |
|---|---------------|
| Derivado de uno de los acuerdos de la Tercera Sesión Ordinaria del 2016 del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (CCPM) respecto a la conformación del Grupo Técnico para la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Políticas de Atención y Protección de las Mujeres Migrantes, se llevó a cabo la instalación del Grupo el 17 de enero de 2017, sesionando en tres ocasiones durante ese año. | INMUJERES/UPM |
| Como parte de la implementación de diversas políticas públicas y programas de difusión que respondan a la complejidad del fenómeno migratorio desde sus diversas aristas; desde el 2015, la Unidad de Política Migratoria junto con ONU Mujeres y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) impulsan la campaña Soy Migrante, la cual tiene como objetivo cambiar la percepción de la población sobre las personas migrantes, y valorar la aportación que tanto mujeres como hombres han hecho a México. | INMUJERES |
| Se publicó de manera electrónica el boletín mensual de estadísticas migratorias mujeres y hombres 2016 y 2017; se actualizó el documento “Niñas, niños y adolescentes migratorios irregulares, desde y en tránsito por México | SEGOB/UPM |

Por otro lado, de acuerdo a información proporcionada y recopilada por la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación (DGPMV), se han realizado diversas acciones en ocasión de la sustentación de México ante el Comité CEDAW, correspondiente a las Direcciones Generales de Administración, de Control y Verificación Migratoria y la propia DGPMV, entre las que destacan una serie de capacitaciones y pláticas generadas por el INM a través de los Comités Interinstitucionales (creados en 2007) sobre trata de personas, en los temas siguientes: “Equidad de Género”, “Trata de personas”, “Cómo reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria”, “Prevención para la Trata de Personas”, “Riesgos de la Trata de Personas y sus Modalidades”, “El respeto y trato a los migrantes”, “Investigación de la Pornografía Infantil en Internet”, “Mujeres saludables en el marco del día internacional de acción por la salud de mujeres”, “X aniversario de la red internacional de equidad de género y migración” y “Sin lugar en el Mundo, desplazamiento forzado de Mujeres por Guadalajara”.

Asimismo, se llevaron diversas actividades de difusión como campañas de prevención de la trata de personas, explotación infantil, entre otros temas. En el marco del Programa Anual de Capacitación enero-diciembre 2017 y enero-julio 2018 del INM se han impartido los siguientes cursos:

- Marco constitucional, legislativo e Institucional: 62 cursos con 2,348 participantes en el tema de Género; De 2017 a mayo 2018 se tienen 76 cursos con 2,967 participantes.
- Violencia contra la mujer: 12 eventos con 985 participantes en los temas de “Derechos Humanos y Violencia” y Prevención de la Violencia Laboral”; De 2017 a mayo 2018 se tienen 13 cursos con 1,156 participantes. Los temas más impartidos:

Prevención de la violencia laboral, Curso de derechos humanos y violencia, Cero tolerancia al hostigamiento sexual y acoso sexual.

- Trata de personas: 5 eventos con 57 participantes en el tema de Trata de personas; De enero de 2017 a mayo 2018 se tienen 12 cursos con 195 participantes, entre los temas más impartidos: Detección identificación y atención a víctimas de trata y Trata y tráfico de personas
- Refugiadas y mujeres que solicitan asilo: 10 eventos y 1,676 participantes en el tema de Refugio; De enero de 2017 a mayo 2018 se tienen 12 cursos con 192 participantes.
- Mujeres migrantes 139 eventos con 5,402 participantes en los temas de: Curso de Derechos Humanos y Violencia, Prevención de la Violencia Laboral, El ABC de la Igualdad y No Discriminación, Migración y Xenofobia, El Fenómeno Migratorio y el Acceso a la Justicia de las Personas Migrantes y sus Familias en México, Derechos Humanos y Multiculturalismo y Migración y Xenofobia. De enero de 2017 a mayo 2018 se tienen 159 cursos con 5,928 participantes.

El INM cuenta con el Programa Paisano, que informa y orienta a las personas migrantes nacionales que visitan México sobre los trámites que implica su viaje. La guía paisano, por ejemplo, contiene información sobre “Di NO a la Trata de Personas” e incluye teléfonos para denuncias en México y Estados Unidos. También es importante destacar que en los últimos años, el INM ha generado una Red de enlaces en materia de Género, misma que está integrada por una persona que funge como enlace en cada Delegación Federal o Dirección General en oficinas centrales, a quien se invita a participar en capacitaciones de temas como “Sensibilización de género”, “Prevención de la violencia laboral” y “Masculinidades y discriminación”.

Adicionalmente, con base en las atribuciones de la Unidad de Política Migratoria (fracc. III del artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación) se instaló el Grupo Técnico para la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Políticas de Atención y Protección de las Mujeres Migrantes con el objetivo de establecer estrategias para la incorporación de la perspectiva de género y la instrumentación de acciones afirmativas en las normas y procedimientos administrativos y en las políticas migratorias que permitan a las mujeres migrantes el acceso y ejercicio de sus derechos.

La Dirección de Capacitación del Instituto Nacional de Migración es la encargada de diseñar el Programa Anual de Capacitación. Para realizar este programa se han convocado

reuniones semestrales y anuales con instituciones como CONAPRED o la CNDH. De esta forma, se utiliza también la oferta de capacitación de estas instituciones.

Dentro del Programa Anual de Capacitación (PAC) de 2018, destacan una serie de eventos en materia de legalidad y derechos humanos, así como en derechos humanos y violencia. Destaca la realización de 129 cursos en la categoría de derechos humanos y/o protección a la persona migrante. Entre los principales temas destacan: legalidad y derechos humanos, refugiados y otras formas de protección institucional, derechos humanos y multiculturalismo y perspectiva de género en la migración. El área de capacitación del INM proporcionó las fichas pedagógicas de los dos cursos que abordan temas de género: perspectiva general en la migración y trato digno a migrantes. Con relación a la proporción de las y los servidores públicos que son capacitados en el tema de perspectiva de género se destacó lo siguiente:

2016: 4 eventos realizados. 398 participantes

2017: 18 eventos realizados. 286 participantes

2018: 9 eventos realizados. 162 participantes

De forma general, las actividades antes descritas perfilan el tipo de intervención que el programa E008 “Política y servicios migratorios” abona en materia de género, sin embargo, muchas de ellas todavía tienen un enfoque en la perspectiva de derechos humanos, lo cual si bien no es negativo ya se explicó con anterioridad la relevancia de apuntar el tipo de intervención desde la PEG haciendo un esfuerzo por especificar y visibilizar el problema en las mujeres. Se recomienda generar en las líneas de acción y servicios que otorga el programa, vertientes que intervengan específicamente en materia de igualdad de género, de tal forma que se pueda observar el impacto que la intervención del programa tiene sobre los grupos de mujeres en diversas condiciones de vulnerabilidad.

La presente evaluación considera que para tener un tipo de intervención en materia de género consolidado el programa debe comenzar a jugar un rol protagónico y de liderazgo en las acciones que actualmente se están desarrollando en materia de género dentro del fenómeno migratorio, ejemplo de lo anterior puede ser la coordinación de las actuales acciones reportadas en el PEM que conciernen a sus facultades, partiendo de la última

modificación a la Ley de Migración⁴⁵ donde se adicionó el artículo 30. Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres:

- I. Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática de las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano;
- II. Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra;
- III. Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes.

La modificación descrita establece que INMUJERES será la encargada de promover acciones en materia de género y realizarlas en coordinación con el INM. La presente evaluación considera pertinente que las acciones y objetivos que deben trazar en adelante el INMUJERES para trabajar en conjunto con el INM, se sumen a los objetivos y metas del Pp E008 “Política y servicios migratorios”. Adicionalmente, coadyuvaría a su consolidación, la creación de compromisos y alianzas estratégicas con otras organizaciones de la sociedad civil y con organismos públicos, además de la ya citada con INMUJERES, donde se busquen generar distintas actividades dentro del marco de la transversalización de la perspectiva de género.

⁴⁵ Cfr., Diario Oficial. *DECRETO por el que se reforma la fracción I del artículo 30 de la Ley de Migración*. DOF, 25 de junio de 2018.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|--|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 6. ¿En los objetivos del Programa presupuestario se identifica claramente su aportación a la igualdad de género? | X | | | | |

Respuesta: No

La ley de Planeación vigente y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 incorporan la perspectiva de género como un principio transversal de la política pública. Para dar cumplimiento a lo anterior, se tendría que observar en los objetivos del programa cómo se incorpora el elemento de género. No se encuentran elementos en el planteamiento de los objetivos que nos permitan indicar que se ha asegurado la incorporación de la perspectiva de género en el programa.

El objetivo del Programa se observa en su árbol de objetivos, así como en el nivel de Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y en su Ficha Técnica 2017, donde se encuentra expresado como: *Los migrantes tienen acceso a mecanismos de atención que garanticen el ejercicio de los derechos humanos*, además, en el mismo árbol, se contemplan 13 fines que mencionan, entre otras cosas, la armonía en el trato y atención de los flujos migratorios, integralidad en las oportunidades de desarrollo de los migrantes, erradicación de discriminación, distribución equitativa de recursos, fortalecimiento de la cultura de la legalidad, mejora de las resoluciones migratorias, mejora de los servicios, respeto a los derechos humanos, entre otros. Las líneas de acción comprenden la articulación del marco normativo en materia de derechos de los migrantes, acuerdos y convenios interinstitucionales y servicios de calidad.

Adicionalmente se encuentra en la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016⁴⁶ la creación de Pp E008 “Política y servicios migratorios” cuya finalidad se describe como: *la articulación de la política migratoria del Estado Mexicano que contribuya a hacer más eficientes los servicios migratorios, y la atención de*

⁴⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2015. *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*. Presentación a la H. Cámara de Diputados.

migrantes con respecto a los derechos humanos. El objetivo del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 al que el programa busca contribuir se define como: Objetivo 4 Desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos. Al cual el Programa busca contribuir a través del objetivo a nivel Fin de la MIR expresado como: *Contribuir a desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos mediante la mejora en las condiciones de atención a los migrantes y facilitar los flujos migratorios.*

El árbol de objetivos del programa contiene menciones específicas a temas de derechos humanos, aunque no se incluye la perspectiva de género. No se observa la inclusión de objetivos diferenciados y concretos para atender los problemas específicos que enfrentan las mujeres migrantes. Se incluye la erradicación de la discriminación como un objetivo, sin embargo, esta discriminación refiere a la discriminación que sufren las personas migrantes por el hecho de ser migrantes.

En los documentos analizados para dar respuesta a ésta pregunta (árbol de objetivos, MIR, Fichas Técnicas, PND 2013-2018, Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018) se hace referencia al propósito fundamental de la gestión migratoria: *“la gestión migratoria en nuestro país tiene como propósito fundamental facilitar, regular, controlar y verificar la movilidad de personas nacionales y extranjeras, mediante la aplicación de programas operativos que atiendan el fenómeno migratorio de manera integral como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.”* Si bien se establece la necesidad de comprender el fenómeno migratorio de manera integral, no se observa la diferenciación entre hombres y mujeres en ninguno de los objetivos.

La inclusión de la perspectiva de género podría estar implícita en diversas acciones realizadas en el programa tales como cursos de capacitación, actividades de difusión o en los mismos programas ya existentes que contribuyen a erradicar la violencia y favorecer la igualdad. Asimismo, muchas de las acciones podrían estar englobadas en la perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, esta pregunta evalúa los objetivos del programa, dada la magnitud del problema y los esfuerzos diversos encaminados a la transversalización de la perspectiva de género, se recomienda que en el árbol de objetivos estén presentes de forma clara la diferenciación de objetivos bajo esta perspectiva. Se recomienda que estos objetivos expresen de forma explícita una aportación a la igualdad de género.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|---|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 7. ¿El programa contribuye a los objetivos, estrategias o líneas de acción del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018? Especifique cuáles | | | | | X |

Respuesta: 3 (Nivel consolidado)

El programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018 tiene seis objetivos transversales, 36 estrategias, 314 líneas de acción y 18 indicadores.⁴⁷ Los objetivos transversales son los siguientes:

- ≠ Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres
- ≠ Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva
- ≠ Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad
- ≠ Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar
- ≠ Generar entornos seguros y amigables de convivencia familiar y social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y las niñas
- ≠ Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional

De acuerdo al trabajo de gabinete realizado, se puede concluir que el programa tiene una contribución a algunos de los objetivos enlistados. Se incluye una perspectiva global de derechos humanos donde podría estar implícita la perspectiva de género. Todos los temas

⁴⁷El documento completo se puede consultar aquí:

<http://www.inmujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/594/98d/0d8/59498d0d8784c152211482.pdf>

mencionados en los objetivos sustantivos de PROIGUALDAD están ausentes en toda la parte de contexto, definición del problema y diagnóstico del programa.

El siguiente objetivo: “Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad” no aplica para el programa. Asimismo, el objetivo: “Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar” aplica únicamente para funcionarios y funcionarias capacitadas en el Instituto, ya que la educación y provisión de capacitación a las personas migrantes es materia de otras dependencias.

El resto de los objetivos no se encuentran alineados de forma satisfactoria en la planeación del programa, sin embargo, se pueden encontrar acciones que contribuyen de forma directa o indirecta a la mejora de las condiciones de las mujeres y niñas migrantes y que corresponden con estos objetivos, aunque no desde la planeación. Destaca la instalación del Grupo Técnico para la incorporación de la Perspectiva de Género en las políticas de Atención y Protección de las Mujeres Migrantes, reportada en la MIR 2017 de la UPM. Este Grupo Técnico tiene registradas tres reuniones.

En el marco del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación se realizaron tres minutas: el 7 de junio, 22 de agosto y 30 de octubre de 2017. La primera tuvo como objetivo “presentar a las y los integrantes del Grupo Técnico los avances de los acuerdos establecidos durante la sesión de instalación y establecer la estrategia para dar cumplimiento al programa de trabajo [...]”. La segunda minuta tuvo como objetivo “revisar a metodología para incorporar la perspectiva de género en los programas que atienden a la población migrante [...]”. Finalmente, el objetivo de última minuta fue “presentar la Metodología que posibilitará la revisión de los programas para población migrante respecto a la Perspectiva de Género y Enfoque de Derechos Humanos [...]”.

Asimismo, se establecieron diversas líneas de acción, entre las cuales destacan: la realización de una revisión del contenido de las reformas a la Ley de Migración y a la Ley General de Población; la presentación de avances y resultados de los diferentes Grupos de Trabajo enmarcados en el CCPM; la realización de un oficio dirigido al comisionado del Instituto Nacional de Migración para hacerle una invitación para colaborar con la incorporación de la perspectiva de género en el programa del Seguro Popular.

Adicionalmente, se observan las siguientes acciones que inciden en los objetivos de PROIGUALDAD:

Cuarto Informe de Labores (2015 – 2016):

Objetivo Transversal: Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres

Con la finalidad de promover acciones afirmativas para garantizar el respeto de los derechos de las mujeres migrantes, la Secretaría de Gobernación, del 1 de septiembre de 2015 al 31 de julio de 2016, realizó las siguientes acciones:

- Para capacitar, y sensibilizar al personal que atiende a las mujeres migrantes, de septiembre a diciembre de 2015, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres impartió el curso “Comunicación Incluyente”, dirigido a 219 servidoras u servidores públicos del Instituto Nacional de Migración.
- En diciembre de 2015, se instaló la Red de Enlaces de Género y no Discriminación, la cual está conformada por 38 servidoras y servidores públicos, con el objetivo de difundir al interior del Instituto Nacional de Migración los derechos en materia de género y no discriminación.
- Desde julio de 2016 se difunde la Gaceta de Género y no Discriminación, en la cual se incluyen ejemplos prácticos sobre la eliminación de lenguaje sexista.
- El 22 de julio se celebró una reunión de coordinación con el INMUJERES y ONU Mujeres con la finalidad de crear un grupo de trabajo sobre las políticas de atención y protección de las mujeres trabajadoras migrantes en México. Este grupo tiene como finalidad incorporar la perspectiva de género en las normas y disposiciones administrativas que inciden en el desarrollo humano de las mujeres migrantes, así como en la implementación de políticas públicas, tomando en consideración la doble condición de vulnerabilidad, por su condición de estancia irregular y por la desigualdad de género.

Quinto Informe de Labores (2016 – 2017):

Objetivo transversal: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva.

Con la finalidad de impulsar programas de prevención y atención de la violencia para mujeres discapacitadas y migrantes en sus programas especiales, de septiembre de 2016 a junio 2017 se impartieron siete eventos de capacitación, con un registro de 1,346 servidoras y servidores públicos del Instituto Nacional de Migración (INM) en los temas de lengua de señas mexicanas, derechos humanos y violencia.

Dentro de las acciones realizadas para implementar una estrategia intersectorial dirigida a la atención y protección de mujeres y niñas migrantes víctimas de trata, abuso sexual y secuestro, del 1 de septiembre de 2016 al 30 de junio de 2017 se realizó lo siguiente:

- Se llevaron a cabo 66 eventos de capacitación en materia de género, contando con un total de 3,088 participantes. Para ello se contó con la colaboración de las siguientes instancias nacionales: CNDH, CONAPRED, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.
- Se impartieron nueve eventos de capacitación, con un registro de 664 servidoras y servidores públicos del INM en temas de armonización legal con perspectiva de género, lenguaje legal con perspectiva de género, migración y xenofobia, nuevo sistema de justicia penal para la Administración Pública Federal, lucha nacional e internacional contra la trata de personas y tráfico de personas.
- A través de las delegaciones federales, el INM brindó asistencia migratoria en los procedimientos administrativos migratorios de 52 mujeres y nueve niñas, niños y adolescentes extranjeros víctimas de delito en territorio nacional, coadyuvando a que las mujeres mayores y menores de edad puedan tener acceso a la justicia.

Sexto Informe de Labores (2017-2018):

Objetivo Transversal: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva.

Con el fin de impulsar programas de prevención y atención de la violencia para mujeres discapacitadas y migrantes en sus programas especiales, de septiembre de 2017 a junio de 2018 se impartieron ocho eventos de capacitación en los temas de lengua de señas

mexicanas, derechos humanos y violencia, con un registro de 1,382 servidoras y servidores públicos del INM.

Con el propósito de traducir en lenguajes braille y de señas contenidos y alcances de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, durante junio de 2018, la Secretaría de Gobernación elaboró la primera edición del compendio de la Ley, en *braille*, macrotipos y lectura fácil.

Dentro de las acciones realizadas para implementar una estrategia intersectorial dirigida a la atención y protección de mujeres y niñas migrantes víctimas de tráfico, trata, abuso sexual y secuestro, del 1 de septiembre de 2017 al 30 de junio de 2018 se realizó lo siguiente:

- Se llevaron a cabo 40 eventos de capacitación en materia de género, con 1,724 participantes. Para ello se contó con la colaboración de las siguientes instancias nacionales: CNDH, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de las Mujeres.
- Se impartieron 16 eventos de capacitación con un registro de 754 servidoras y servidores públicos del INM en temas de armonización legal con perspectiva de género; lenguaje legal con perspectiva de género; migración y xenofobia; nuevo Sistema de Justicia Penal para la APF; programa de liderazgo para visitantes internacionales; lucha nacional e internacional contra la trata de personas, y trata y tráfico de personas.
- A través de las delegaciones federales, el INM brindó asistencia migratoria en los procedimientos administrativos migratorios de 178 mujeres y 116 niñas, niños y adolescentes extranjeros víctimas de delito en territorio nacional, al coadyuvar a que las mujeres mayores y menores de edad puedan tener acceso a la justicia.

Adicionalmente, en el INM se cuenta con el Programa Paisano, que a través de la coordinación interinstitucional contribuye a prevenir, atender y erradicar la violencia en contra de las mujeres migrantes mexicanas residentes en el extranjero que visitan México, a través de la difusión de información que permite a las mujeres identificar si son víctimas de violencia y en su caso los datos para acudir a la Instancia Estatal de la Mujer o alguna

Organización de la sociedad civil⁴⁸, esta información se publica en la Guía Paisano que se distribuye en cada uno de los Operativos especiales de Semana Santa, verano e invierno que se realizan anualmente.

De acuerdo a la información otorgada por la UPM, se destaca que dicha unidad ha realizado algunas acciones que contribuyen al cumplimiento del PROIGUALDAD, específicamente a las líneas de acción:

- 1.2.2 Difundir los derechos de mujeres en situación de vulnerabilidad: indígenas, discapacitadas, migrantes, adolescentes, pobres, adultas mayores y reclusas.
- 1.2.3 Realizar acciones afirmativas para erradicar la discriminación de mujeres indígenas, discapacitadas, migrantes, pobres, adultas mayores y reclusas.
- 1.2.8 Promover acciones afirmativas para dotar de identidad civil a niñas, adolescentes, jóvenes, adultas mayores indígenas y no indígenas, discapacitadas y migrantes.
- 1.2.10 Promover acciones afirmativas para garantizar los derechos de las mujeres migrantes internas, internacionales y transmigrantes.
- 6.3.1 Promover acciones afirmativas en los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, acordes con el PROIGUALDAD.
- 6.7.3 Promover el uso de lenguaje incluyente en los informes y documentos oficiales.

Es importante señalar que el programa debe contemplar acciones y objetivos que coincidan en por lo menos tres aspectos de alineación: consistencia entre población objetivo/atendida, el logro de objetivo del programa da evidencia de aporte al logro de objetivo transversal de PROIGUALDAD y coincidencia de conceptos entre los objetivos, por lo que se sugiere que todas las actividades que actualmente se realizan y que se describieron en los párrafos anteriores sean incorporadas como objetivos del programa con metas que permitan dar seguimiento.

⁴⁸ Cfr., <http://vidasinviolencia.inmujeres.gob.mx> o llama a la línea 01800 "Háblalo" 01 800 422 5256.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|--|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 8. ¿El programa contribuye a los objetivos, estrategias o líneas de acción del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM) 2014-2018, contribuye el programa? Especifique cuáles. | | | | X | |

Respuesta: 2 (Nivel en desarrollo)

El Programa para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM)⁴⁹ fija su marco normativo en una diversidad de instrumentos legales tales como la Constitución, las leyes mexicanas, tratados y convenciones internacionales, recomendaciones y resoluciones de organismos internacionales y una variedad de reglamentos, leyes, decretos y acuerdos. Esto es importante porque esta serie de documentos nacionales e internacionales que se han creado para erradicar el problema de la violencia contra las mujeres. Asimismo, se encuentra alineado a las metas nacionales que pretenden favorecer el respeto a los derechos humanos, la igualdad, la inclusión y la erradicación de la discriminación.

La contribución de los Programas presupuestarios a los objetivos, estrategias o líneas de acción del PIPASEVM se establece en el Decreto por el que se aprueba el PIPASEVM⁵⁰, ARTÍCULO TERCERO: Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que resulten competentes, de conformidad con el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018, y las disposiciones jurídicas aplicables, elaborarán sus respectivos programas y anteproyectos de presupuesto. Estos últimos deberán destinar los recursos presupuestarios correspondientes para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de dicho Programa.

⁴⁹El documento completo se puede consultar aquí:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/311569/PROGRAMA_Erradicar_Violencia_contra_las_Mujeres.pdf

⁵⁰Decreto por el que se aprueba el Programa para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. DOF, 30/abril/2014.

El PIPASEVM presenta cinco objetivos que enmarcan estrategias y líneas de acción específicas. Estos objetivos contemplan la armonización legislativa, la prevención, el acceso a servicios y la coordinación institucional:

1. Fomentar la armonización de contenidos legislativos e impulsar la transformación cultural para contribuir a la no violencia contra las mujeres.
2. Garantizar la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas.
3. Garantizar el acceso a los servicios de atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia.
4. Asegurar el acceso a la justicia de las mujeres mediante la investigación efectiva, reparación del daño y la sanción.
5. Fortalecer la coordinación institucional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Estos objetivos están planteados para atender el problema de la violencia desde la construcción de un marco normativo que facilite la estrategia global, la cultura de la prevención y la mejora en los servicios de atención. Este programa podría alinearse con cualquier tipo de política. En el caso específico de la política migratoria, se tendría que reconocer que las mujeres y niñas migrantes son objeto de violencia. Si se parte de ese contexto específico y se reconoce esta situación en el problema, podrían plantearse objetivos y metas concretas en el programa que atendieran la violencia de género en materia migratoria.

Los indicadores que se presentan en el PIPASEVM para evaluar el cumplimiento de estos objetivos y que pueden ser útiles como ejemplo para estar en posibilidades de contribuir con el programa pueden ser los siguientes:

- Porcentaje de mujeres casadas o unidas, víctimas de violencia por parte de su pareja que acuden a pedir ayuda a las instituciones públicas.
- Índice de atención a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia de género por servicios seleccionados en las Entidades Federativas.
- Centros de Justicia para las Mujeres creados o fortalecidos en las entidades federativas.

Finalmente, se encontró evidencia sobre la contribución del Pp E008 “Política y servicios migratorios” al PIPASEVM en dos puntos, el primero es un aporte a la Estrategia 1.3.5: Difundir los contenidos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) entre mujeres con discapacidad, migrantes, adultas mayores y privadas de su libertad, a través del Programa Paisano, que en coordinación interinstitucional contribuye a prevenir, atender y erradicar la violencia en contra de las mujeres migrantes mexicanas residentes en el extranjero que visitan México, gracias a la difusión de información que permite a las mujeres identificar si son víctimas de violencia y en su caso los datos para acudir a la Instancia Estatal de la Mujer o alguna Organización de la sociedad civil, esta información se publica en la Guía Paisano que se distribuye en cada uno de los Operativos especiales de Semana Santa, verano e invierno que se realizan anualmente. El segundo punto donde se detectó una contribución es en la línea de acción 3.6.4 del PEM, “Capacitar a servidores públicos sobre normatividad migratoria, derechos humanos, perspectiva de género, discriminación y situación de vulnerabilidad”, la UPM reporta en la matriz de acciones del PEM 2014-2017 que en el marco del Programa Integral para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y, a fin de promover los derechos humanos de las mujeres y la no violencia, la CONAVIM impartió 88 capacitaciones, pláticas y conferencias a diversos servidores públicos y a la red de enlaces de género de la Secretaría de Gobernación. Con estas acciones se capacitó a 4,382 servidores.”

Para considerar la contribución en el nivel consolidado, es necesario que exista una planeación de objetivos y recursos destinados específicamente al cumplimiento de metas alineadas a objetivos del PIPASEVM toda vez que actualmente no hay reportes de metas que lo avalen.

Para que el programa E008 esté en posibilidades de contribuir al PIPASEVM podría considerarse la contextualización del fenómeno de violencia en las mujeres migrantes, la medición del problema en el diagnóstico y el establecimiento de objetivos que apunten a la intervención, desde las facultades del Programa presupuestario, a la atención de mujeres migrantes que son víctimas de violencia en su paso por el país.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|--|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 9. ¿Los documentos de planeación y operación del programa, como son, las ROP, la MIR, los Manuales o los Lineamientos específicos utilizan lenguaje incluyente y no sexista? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

El lenguaje incluyente y no sexista se refiere a toda expresión verbal o escrita que utiliza preferiblemente vocabulario neutro, o que hace explícito el femenino y el masculino. Asimismo evita generalizaciones del masculino (masculino genérico), para situaciones o actividades donde aparecen mujeres y hombres⁵¹.

Partiendo de las definiciones que se anteceden, no se observa la inclusión de lenguaje incluyente y no sexista en ninguno de los siguientes documentos de planeación:

- Ley de Migración
- Reglamento de la Ley de Migración
- Manual Específico de Organización de la Unidad de Política Migratoria aprobado en 2012.
- Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación
- Plan Estratégico 2013-2018
- Programa Anual de Trabajo para 2017 y 2018
- Programa Especial de Migración 2014-2018
- Manuales de Procedimientos del INM
- Manuales de Organización del INM
- Matriz de Indicadores para Resultados

Como parte del Programa Anual de Capacitación de la SEGOB, durante el mes de agosto se realizaron tres cursos de capacitación en materia de género, en los cuales participó

⁵¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Guía para el uso de un lenguaje incluyente y no sexista en la CNDH. 2016. Recuperado de: <http://www.cdhezac.org.mx/TRANSPARENCIA/vinculos/GuiaLenguajeIncluyente.pdf> fecha de último acceso 15 de julio de 2018.

personal de la DGPMV, a solicitud de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). Los cursos abordaron las siguientes temáticas: Comunicación Incluyente, Fortalecimiento de Estrategias de Comunicación Incluyente y Construcción de la igualdad en el ámbito laboral.

Se observa un avance incipiente en la incorporación del lenguaje incluyente en tanto que se promovió e incluyó lenguaje incluyente en la elaboración del Tercer Informe de México ante el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, sin embargo, para alcanzar la consolidación de un lenguaje incluyente y no sexista se recomienda hacer una revisión profunda del lenguaje utilizado en los documentos que sustentan al programa, iniciar por utilizar un lenguaje incluyente y no sexista en los documentos de próxima renovación, como los son los planes y programas anuales y específicos, así como la MIR 2019.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|--|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 10. ¿El programa cuenta con estimaciones o datos estadísticos que permitan caracterizar y cuantificar con PEG a la población o área de enfoque potencial y objetivo? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

En el diagnóstico del programa se encuentra definida la población potencial y objetivo a partir de una diferenciación clara de las dimensiones migratorias (inmigración, emigración, retorno, tránsito), sin embargo ninguna de éstas son analizadas ni expresadas por sexo. Adicionalmente, en el diagnóstico no se encuentra el reconocimiento y los datos estadísticos que caracterizan, perfilan y cuantifican a las mujeres migrantes, si bien se presentan datos del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) que evidencian la discriminación que sufren las personas migrantes y las fallas existentes en el respeto a sus derechos humanos; la discriminación es entendida de forma general y como un fenómeno existente en la población migrante sin desagregarla y analizarla por sexo.

Por otro lado, la Unidad de Política Migratoria publica el Boletín mensual de estadísticas migratorias. Mujeres y hombres, el cual definen como un primer escalón para avanzar en la generación de información con perspectiva de género, en el entendido de que el género va más allá del sexo de las personas.

Para el periodo enero-junio 2018 se presentan de manera general las siguientes cifras:

| | Total | Mujeres | Hombres |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Entradas aéreas de personas extranjera | 9,616,169 | 4,855,679 | 4,760,490 |
| Tarjetas de Residente Temporal (TRT) emitidas | 25,518 | 11,046 | 14,472 |
| Tarjetas de Residente Permanente (TRP) emitidas | 16,723 | 8,083 | 8,640 |
| Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) emitidas | 5,732 | 2,310 | 3,422 |
| Tarjetas de Visitante Regional (TVR) | 37,890 | 18,005 | 19,885 |

| | | | |
|---|---------|-------|--------|
| Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF) | 5,988 | 581 | 5,407 |
| Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos | 109,296 | 9,502 | 99,794 |

*Elaboración propia, datos tomados del Boletín mensual 2018 UPM.

Dichos esfuerzos colocan al PpE008 en un nivel incipiente en la generación de datos estadísticos que permiten caracterizar a la población de mujeres migrantes, sin embargo para que el programa esté en posibilidades de consolidarse en este aspecto, es necesario que realice esfuerzos encaminados a la generación de perfiles de las poblaciones migrantes femeninas y que los resultados de dichos perfiles sean utilizados para la actualización de la población objetivo del programa anualmente.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|---|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 11. ¿El Pp cuenta con un Programa Anual de Trabajo que incorpore objetivos orientados a promover la igualdad de género y no discriminación hacia las mujeres? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

El Programa Anual de Trabajo (PAT), tanto del INM como de la UPM, tienen su fundamento en la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En el análisis de dichos programas no se encuentra la incorporación de objetivos orientados a promover la igualdad de género y la no discriminación hacia las mujeres. Cabe destacar que sí incorporan los principios de atención en apego a los derechos humanos y a la no discriminación, sin embargo, como se ha mencionado a lo largo de la presente evaluación, no es suficiente la generalización de los derechos humanos y la no discriminación para considerar la igualdad de género.

El PAT del INM tiene como sustento los siguientes objetivos:

Del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018:

Objetivo 5.4 Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

Del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018:

Objetivo 4: Desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos.

Del Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018:

Objetivo 1. Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración.

Objetivo 3. Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana.

Objetivo 5. Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos.

Asimismo, el PAT del INM está integrado por los siguientes elementos:

Misión, Visión y Objetivos Estratégicos del INM.

Misión, Visión y Objetivos a nivel Dirección General y Dirección General Adjunta.

Misión, Visión, Objetivo e indicadores estratégicos y de gestión a nivel Dirección de Área.

Indicadores para las Delegaciones Federales (DF's).

Aunque en la misión y visión del INM se contempla el fortalecimiento en la protección de derechos humanos de personas migrantes, no se encontró evidencia de la inclusión de la perspectiva de género. Todos los elementos de la planeación en el PAT están encaminados a la optimización de procesos, a la mejora en la gestión, a la coordinación entre instancias y al fortalecimiento de lineamientos y procedimientos. Si se desea incluir la perspectiva de género, es pertinente alinear la planeación al entendimiento del fenómeno de migración contextualizándolo en mujeres y hombres, donde además de establecer como prioridad el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, también se incluya en el texto y visibilice la protección a las mujeres migrantes.

El Programa Anual de la UPM está alineado a una serie de indicadores estratégicos, tales como: generación y producción de documentos de información, generación de un sistema de estadísticas migratorias, favorecer la generación de conocimiento a través de documentos e investigaciones que analicen la situación actual de la gestión migratoria, fortalecer los mecanismos de coordinación y la generación de registros y estadísticas sobre migración que consideren diferencias por sexo, nacionalidad, etnias y edad, entre otras.

Como puede observarse, este Programa Anual cuenta con un intento de favorecer la generación de información desagregada por sexo, por lo que es un nivel incipiente de PEG, en la incorporación de objetivos a sus PAT's. En ese sentido, una recomendación es, elaborar a partir de la generación de información desagregada por sexo un análisis cuya finalidad sea conocer de qué forma el fenómeno migratorio se presenta e impacta de forma distinta en hombres que en mujeres.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n.a. | Sí | | |
|---|----|------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 12. ¿La revisión periódica de la consistencia del programa incluye un proceso participativo con actores de la sociedad civil o personas beneficiarias potenciales del programa? | | | | X | |

Respuesta: 2 (Nivel en desarrollo)

El Pp E008 “Política y servicios migratorios”, con fundamento en la fracción II del artículo 22 Bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, establece que la Unidad de Política Migratoria coordinará los mecanismos pertinentes para recoger las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada, la cual cuenta con el Acuerdo⁵² por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (CCPM), cuyo objetivos es recoger las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada para ser considerados en la determinación de la política migratoria, en términos de la legislación aplicable.

En el Acuerdo por el que se crea el CCPM establece en su artículo 3º que el Consejo estará integrado por:

- I. El Secretario de Gobernación;
- II. El Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos;
- III. El Comisionado del Instituto Nacional de Migración;
- IV. El Titular de la Unidad de Política Migratoria;
- V. Subsecretarios o su equivalente, de las siguientes dependencias:
 - a) Secretaría de Relaciones Exteriores, y
 - b) Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- VI. El Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- VII. El Presidente de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores;
- VIII. El Presidente de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios

⁵² ACUERDO por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. DOF, 26/octubre/2012.

- de la Cámara de Diputados;
- IX. El Presidente y un integrante de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Conferencia Nacional de Gobernadores u órgano equivalente;
 - X. El Quinto Visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
 - XI. El Presidente del Consejo Ciudadano del Instituto;
 - XII. Los representantes de dos organizaciones de la sociedad civil, y
 - XIII. Dos académicos o expertos en el tema migratorio.

Cuyas funciones quedan establecidas en el artículo 5, como:

- I. Emitir opinión en relación con la formulación e instrumentación de la política migratoria del país;
- II. Emitir opinión o recomendación en aquellos asuntos donde la Secretaría, la Subsecretaría o la Unidad soliciten su intervención o apoyo;
- III. Analizar los programas, proyectos y acciones de política migratoria;
- IV. Proponer modificaciones al marco jurídico migratorio e institucional en la materia;
- V. Proponer acciones específicas para la promoción, protección y defensa de los derechos de los migrantes;
- VI. Proponer y fomentar políticas y acciones de integración social de los migrantes;
- VII. Integrar grupos o mesas de trabajo específicas que sean necesarias para llevar a cabo los fines y objetivos del Consejo;
- VIII. Proponer consultas públicas, foros, talleres o eventos en general de debate, educación e información sobre migración internacional, y
- IX. Las demás que sean necesarias para desempeñar las funciones que le asigne el presente Acuerdo.

El CCPM cuenta, como ya se mencionó con la participación de organizaciones de la sociedad civil y personas de la academia expertas en materia migratoria, y sesionan por lo menos cuatro veces al año, para efectos de la presente evaluación se realizó una revisión a las minutas de las sesiones celebradas el 27 de abril, 13 de julio y 10 de noviembre del 2017, donde se detectaron revisiones a los avances que se hacen en materia migratoria, sin embargo, para que en este aspecto se considere en un nivel consolidado se recomienda que se integre a la orden del día, los objetivos del Pp E008 “Política y servicios migratorios” de manera puntual y específica.

PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS

Derivado de la resolución de las preguntas, se propone una serie de preguntas adicionales que apuntan a la consolidación de la perspectiva de género en la planeación del programa. Estas preguntas evalúan la formulación de objetivos, identificación del contexto en los diagnósticos, el establecimiento de alianzas estratégicas con organizaciones clave y la inclusión de elementos clave en la formulación del problema con perspectiva de género. En líneas anteriores se justificó la inclusión de estos elementos.

Ninguna de las características evaluadas en estas preguntas adicionales se encuentran en el programa. Dado que la evaluación realizada a partir de las preguntas contenidas en los términos de referencia permite concluir que este programa no incluye perspectiva de género en la planeación, las siguientes preguntas adicionales pueden ser utilizadas como una guía para buscar su inclusión.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS |
|----------------------------|---|
| Discriminación indirecta | ¿Los objetivos expresan un cambio en las condiciones de vida de las mujeres, en su entorno o en sus posibilidades de desarrollo? |
| Discriminación | ¿Existe un análisis de alternativas estratégicas para favorecer la igualdad de género? |
| Discriminación | ¿Se establecen de forma clara las actividades y acciones que el programa debe llevar a cabo para lograr los objetivos en materia de igualdad? |
| Violencia | ¿Se identifican situaciones concretas donde las mujeres migrantes son vulnerables? Por ejemplo: situaciones de violencia |
| Acumulación de desventajas | ¿Se plantean objetivos concretos que apunten a eliminar las situaciones donde las mujeres migrantes se encuentran en situación de vulnerabilidad? |
| Discriminación | ¿Existe correspondencia entre el diagnóstico de la situación de las mujeres migrantes y los objetivos propuestos en el programa? |

| | |
|----------------------------|---|
| Estereotipos | ¿Se menciona el establecimiento de alianzas estratégicas con organizaciones de mujeres en el compromiso por alcanzar la igualdad? |
| Discriminación | En la identificación del problema, ¿se establece de forma explícita en qué medida el problema planteado en el programa afecta de manera diferente a mujeres y hombres? |
| Violencia | En la identificación del problema, ¿se exploran las causas estructurales de dicho problema (roles y expectativas, estereotipos, relaciones de poder, entre otras)? |
| Violencia | En la identificación del problema, ¿existe una mención específica y clara con respecto a la discriminación de género y a los problemas que afectan a las mujeres por el hecho de ser mujeres? |
| Estereotipos | ¿Se identifican claramente las necesidades e intereses de mujeres y hombres en la definición de la problemática? |
| Acumulación de desventajas | ¿Se hace referencia explícita a situaciones de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres por el hecho de serlo? |
| Acumulación de desventajas | ¿Se identifican dentro del contexto las situaciones de riesgo de las mujeres migrantes? |
| Acumulación de desventajas | ¿Se identifican dentro del contexto las necesidades de las mujeres migrantes como grupo vulnerable? |
| Acumulación de desventajas | ¿Se identifica la acumulación de desventajas que pueden sufrir las mujeres migrantes? |

LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA

Operación

Según la Ley de Planeación⁵³ en el artículo 8⁵⁴, establece que: “...Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social, ambiental y cultural en función de dichos objetivos y prioridades, precisando el impacto específico y diferencial que generen en mujeres y hombres.”; y en el artículo 9 señala que la Administración Pública Centralizada debe planear y ejecutar sus acciones con perspectiva de género.

La operación del programa se refiere a la ejecución de las acciones para las cuales se asignaron los recursos públicos y que involucran un desembolso de dinero.

La operación del programa se considera desde sus manuales de operación, las acciones encaminadas a la entrega de servicios a las personas beneficiarias, hasta la generación de datos sobre el cumplimiento de las metas que se planearon.

En la etapa de operación y ejecución del programa es necesario conocer la situación de desigualdad y ubicarla en acciones de trato diferenciado entre hombres y mujeres, por tanto, la información de las actividades que se ejecutan deberían estar desagregadas por sexo para identificar las brechas existentes. Tener información de las acciones realizadas y los servicios entregados de las mujeres y hombres, desagregada y analizar con PEG dicha información, permitirá tener las bases para conocer el impacto de los recursos asignados a la resolución del problema de manera diferenciada.

⁵³ *Ley de Planeación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/59.doc> fecha de último acceso 13 de julio de 2018.

⁵⁴ *Párrafo adicionado DOF 23-05-2002. Reformado DOF 20-06-2011, 27-01-2012.*

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|--|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 13. ¿El programa considera estrategias para reducir las desigualdades o la discriminación de género identificadas? | | | | X | |

Respuesta: 2 (Nivel en desarrollo)

El Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), incorpora el combate a la discriminación y convivencia armónica entre las personas extranjeras y nacionales para garantizar los derechos de las personas migrantes mediante acciones de erradicación de la discriminación, haciendo hincapié en que se requiere de ciertas características para consolidar la política migratoria, entre esas características se enumera: “...la *Perspectiva de género y con otros criterios diferenciados*. Transversal ante los desafíos diferenciados de grupos como mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, indígenas, personas con discapacidad, entre otros, que requieren de acciones específicamente dirigidas...”. A continuación se enlistan las estrategias detectadas:

Estrategia 1.3 Comunicar y sensibilizar a la sociedad para promover el respeto y valoración de las personas migrantes.

Línea de acción 1.3.2: Realizar campañas de sensibilización para combatir actitudes xenofóbicas, discriminatorias e intolerantes, fomentar el respeto y valoración de las personas migrantes.

1.3.4 Ampliar la difusión sobre los derechos de las mujeres, de las niñas, niños y adolescentes migrantes.

Estrategia 1.4 Impulsar un cambio educativo y cultural centrado en la valoración de aportación de las personas migrantes.

Línea de acción 1.4.1 Promover la no discriminación hacia las personas migrantes en los códigos de conducta de instituciones públicas y privadas.

Línea de acción 1.4.7 Desarrollar y difundir campañas de prevención de la violencia contra mujeres migrantes.

Estrategia 3.2 Facilitar y agilizar la obtención de documentos de identidad, migratorios y de viaje.

Línea de acción 3.2.9 Impulsar acciones afirmativas que garanticen a las mujeres migrantes obtener documentos migratorios con independencia de su pareja.

Estrategia 3.4 Fortalecer los mecanismos de repatriación de población mexicana y retorno asistido de población extranjera, especialmente poblaciones en situación de vulnerabilidad.

3.4.4 Implementar un protocolo específico para la repatriación segura y ordenada de mujeres, niñas, niños y adolescentes mexicanos no acompañados.

Estrategia 3.6 Profesionalizar a los servidores públicos que atienden el fenómeno migratorio.

Línea de acción 3.6.4 Capacitar a servidores públicos sobre normatividad migratoria, derechos humanos, perspectiva de género, discriminación y situación de vulnerabilidad.

Estrategia 4.3 Facilitar y promover la salud integral con criterios diferenciados para las personas migrantes y sus familiares.

Línea de acción 4.3.4 Asegurar la atención médica a mujeres migrantes víctimas de violencia sexual y a migrantes embarazadas durante su tránsito por México.

Línea de acción 4.3.6 Facilitar servicios de salud física y mental a las mujeres y sus hijos en comunidades impactadas por la emigración.

Estrategia 4.4 Promover la inserción laboral de las personas migrantes, a partir del reconocimiento efectivo de sus derechos y considerando criterios diferenciados.

Línea de acción 4.4.8 Promover el acceso de las mujeres migrantes al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad.

Estrategia 4.6 Desarrollar esquemas de atención especializada para la integración de personas migrantes, repatriadas, refugiadas y quienes reciben protección complementaria.

Línea de acción 4.6.9 Instrumentar estrategias intersectoriales para la atención y protección de mujeres y niñas migrantes víctimas de tráfico, trata, abuso sexual y secuestro

Es importante señalar que el PEM, en el que se establecen las prioridades nacionales en el tema migratorio plasmadas en 5 objetivos, 26 estrategias, 195 líneas de acción y 11 indicadores, es un instrumento de planeación de carácter transversal y multisectorial que orienta y da seguimiento al cumplimiento de programas y acciones específicas en materia migratoria en las que participan, directa o indirectamente, los tres órdenes de gobierno; por lo que el Pp E008 “Política y servicios migratorios” no es la instancia ejecutora, por el contrario, el Pp E008 contribuye al cumplimiento del PEM, si bien es cierto, la UPM es la instancia responsable de coordinar y dar seguimiento al PEM, las estrategias antes enlistadas son responsabilidad de distintas dependencias, entre ellas UPM y el INM como UR del Pp E008, participan de las estrategias 1.3, 1.4, 3.2 y 3.4, cabe destacar que el portal Mujer Migrante, parte de la Estrategia 1.3, cuya responsabilidad era de la SCT a través de

la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CSIC), fue cedido al INM para que pueda administrar plena e irrestrictamente el Portal Mujer Migrante, en el documento denominado “Bases de colaboración”, a partir del 16 de agosto del 2018 y hasta el 30 de noviembre del mismo año, dicho portal tiene como objetivo proveer contenidos informativos y acceso a servicios electrónicos en apoyo a las mujeres migrantes. Por lo que actualmente se puede considerar como parte del Pp E008 la contribución a la estrategia 1.3 del PEM.

En atención a la estrategia 3.6, el 5to Informe de Labores de 2016-2017 indica que se han realizado capacitaciones para las servidoras y servidores públicos. De igual manera en el documento de Avances y Resultados se indica que en 2017 el INM impartió 617 cursos con 26,801 participantes dirigidos tanto a servidoras y servidores públicos como a la población migrante. La capacitación se enfoca en temas de derechos humanos y discriminación en infantes y jóvenes a quienes proveen los servicios del programa.

En la sustentación del IX Informe del Cumplimiento de la CEDAW se señala que el INM ha realizado en conjunto con INMUJERES y CONAPRED el desarrollo de cursos y talleres tanto a las personas que son servidoras públicas así como a las personas beneficiarias del programa E008. Aunado a estas acciones, se señalan acciones para disminuir la discriminación mediante el Concurso Mujer Migrante que se realizó con INMUJERES.

El programa ha propuesto distintas acciones como es la “Carrera atlética Rocky Run” cuyo objetivo fue concientizar a la población en general sobre la cultura de la denuncia y que conozca cuales son los tipos de trata de personas a los que está expuesta la población migrante.

También ha participado en programas sociales en conjunto con otras instituciones y administraciones como es la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para visibilizar el fenómeno de trata de personas.

Finalmente el programa cuenta con dos áreas en las que se tiene trato directo con las personas beneficiarias, la primera es el área de Regulación y Archivo migratorio, en entrevista con la persona responsable se especificó que el tiempo que toma prestar atención a las personas en ventanilla puede ser de larga duración y que a criterio del Agente que atiende, puede decidir priorizar a las mujeres por detectar condiciones de vulnerabilidad tales como embarazo, adultez mayor o discapacidad; sin embargo no es parte de un mecanismo o procedimiento regulado ni establecido en manuales.

Adicionalmente, en la misma entrevista se expresó que en el Manual de Trámites migratorios existe un procedimiento para la Regularización por razones humanitarias donde una de ellas es la condición de ser mujer embarazada, por lo que dicha acción se considera como evidencia de que el programa considera estrategias para reducir la desigualdad.

Otra estrategia que reporta el programa se encuentra en las estaciones migratorias donde se realizan acciones como la separación por sexo y edad así como la atención a mujeres embarazadas a quienes se les provee de una revisión médica básica, así como complementos alimenticios y la entrega de kits de aseo personal identificando necesidades específicas para la mujer como la provisión de toallas sanitarias.

En el 5to informe de labores de 2016-2017 se hace referencia en las acciones de reincorporación social y productivas en la comunidad las cuales, requieren mayor información para identificar si estas acciones ayudan a disminuir las desigualdades y discriminación de género porque es fundamental que este programa no replique los roles y estereotipos de género a través de las acciones de reincorporación social y productiva en las comunidades.

Para que el programa pueda calificarse en un nivel consolidado en este rubro se recomienda que incluya en sus manuales la regulación de los mecanismos de atención donde las y los agentes migratorios promuevan y atiendan a las mujeres en espacios y tiempos que consideren las necesidades específicas.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|--|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 14. ¿El acceso a los bienes o servicios que el programa otorga no reproducen estereotipos de género? | | | | X | |

Respuesta: 2 (Nivel en desarrollo)

Según la Matriz de Indicadores para Resultados, los bienes o servicios que el programa E008 Política y servicios migratorios otorga a la población beneficiaria son:

- Documentos para la regulación, coordinación y ejecución de la política migratoria del Estado mexicano elaborados, definido como: porcentaje de documentos para la regulación, coordinación y ejecución de la política migratoria del Estado mexicano elaborados u opinados por la Unidad de Política Migratoria (UPM) y que están alineados con los objetivos del Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018.
- Servicios migratorios otorgados satisfactoriamente, definido como: El resultado que mide anualmente el nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios de la gestión migratoria a través de la aplicación de encuestas en las Estaciones Migratorias, Oficinas de Trámites y Aeropuertos Internacionales más representativos del país; considerando rubros como: atención y tiempos de espera y resolución, señalización, condiciones de las instalaciones, utilidad de los formatos migratorios y de la información contenida en el portal de internet del INM, entre otros. A partir de los resultados alcanzados, se obtienen calificaciones: global, por tipo de instalación y por instalación migratoria; además de brindar elementos de decisión para la instrumentación de acciones de mejora.
- Estrategias de gestión con diversas instituciones, dependencias y entidades de gobierno federal, estatal y municipal en la frontera sur, para alcanzar una coordinación interinstitucional en materia de migración, desarrollo socioeconómico y derechos humanos de las personas migrantes realizadas, definido como: De todos los acuerdos y convenios promovidos a iniciativa de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur con autoridades federales, gobiernos estatales y municipales de la frontera sur y otros actores, este indicador mostrará qué porcentaje de acuerdos serán realizados durante el ciclo presupuestario en curso.

Considerando el seguimiento del programa E008 a través de la Matriz de Indicadores para Resultados, se determina que no existe evidencia de reproducción de estereotipos de género, sin embargo, el quehacer, facultades y servicios del programa son mucho más amplios de lo reportado en la MIR.

Se reportan en la Ley de Migración, RISEGOB y en los Manuales de Organización del INM los siguientes servicios que si bien no aparecen entre los indicadores que dan seguimiento al desempeño del programa, se analizan en materia de la reproducción de estereotipos de género.

Según el RISEGOB capítulo VIII, artículo 21.- La Unidad de Política Migratoria tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos en coordinación con las instancias competentes, la política migratoria del país tomando en consideración los principios establecidos por la Ley de Migración, y en un marco de respeto a los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional;
- II. Elaborar y proponer al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos directrices y disposiciones administrativas de carácter general con el objeto de atender las necesidades migratorias del país;
- III. Recoger las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas, y de la sociedad civil organizada para la formulación de la política migratoria en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; así como coordinar los mecanismos y los grupos de trabajo que sean necesarios para tal efecto;
- IV. Asesorar a los servidores públicos de la Secretaría que lo requieran en materia y asuntos de política migratoria, así como participar en las comisiones, comités u otros cuerpos colegiados que se constituyan para la formulación y toma de decisiones sobre política migratoria;
- V. Coordinar la elaboración, seguimiento y evaluación de los programas en materia de migración que, en su caso, se desprendan del Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas de migración y fronteras, en los términos de lo establecido en el Reglamento de la Ley de Migración;
- VI. Promover y elaborar, previa consulta con las autoridades competentes, directrices, estrategias, programas y acciones públicas orientadas a la protección, asistencia e integración de migrantes al retorno a territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, así como en materia de regulación,

control y verificación migratoria;

- VII. Proponer al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos y en coordinación con las autoridades competentes, las cuotas, requisitos y procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- VIII. Participar, previo acuerdo con el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, en el ámbito de competencia de la Secretaría y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la negociación de acuerdos interinstitucionales u otros instrumentos de carácter internacional que tengan contenido de política migratoria;
- IX. Participar en foros o mesas de trabajo relacionados con temas de política migratoria, con autoridades de gobiernos extranjeros; con organismos internacionales; con organismos y asociaciones académicas y civiles, nacionales e internacionales, y en mecanismos multilaterales y bilaterales;
- X. Proponer la celebración de acuerdos interinstitucionales u otros instrumentos de carácter internacional; así como convenios de colaboración, concertación o cooperación en materia migratoria;
- XI. Proponer, en coordinación con las autoridades competentes, soluciones a los problemas que enfrentan tanto los extranjeros en territorio nacional, como los migrantes mexicanos dentro y fuera del país;
- XII. Coordinar la planeación necesaria para configurar estrategias, proyectos y acciones de política migratoria;
- XIII. Coordinar la evaluación y monitoreo del cumplimiento de la política migratoria que establezca el Secretario;
- XIV. Participar en la definición de los contenidos de estudios y publicaciones en materia migratoria elaborados por las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría y, en su caso, de las entidades paraestatales sectorizadas;
- XV. Participar en la elaboración e integración del programa operativo anual, anteproyecto de presupuesto anual, y manuales del Instituto Nacional de Migración;
- XVI. Someter al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, previa opinión de las dependencias competentes en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables, los acuerdos para fijar, suprimir y cerrar temporalmente los lugares destinados al tránsito internacional de

personas por tierra, mar y aire; para suspender o prohibir el ingreso de personas extranjeras al territorio nacional; así como para determinar los municipios o entidades federativas que conforman las regiones fronterizas o aquéllas que reciban trabajadores temporales;

- XVII. Realizar por sí o a través de terceros, estudios, investigaciones, encuestas, estadísticas, indicadores y publicaciones sobre movilidad y migración internacional en México, orientados a sustentar la política migratoria;
- XVIII. Resolver, en coordinación con las instancias competentes cuando así proceda, consultas relacionadas con la aplicación de la política migratoria;
- XIX. Solicitar a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, la información necesaria para la generación de estadísticas sobre la movilidad y migración internacional en México, así como participar en el diseño y mejora de los subsistemas de captura de información para dichos fines;
- XX. Supervisar que los procedimientos de captura, recopilación y, en su caso, procesamiento de información migratoria con fines estadísticos que realizan las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, se ajusten a los criterios y disposiciones en la materia;
- XXI. Integrar, generar y publicar la estadística oficial sobre la movilidad y migración internacional en México, a partir de los registros administrativos migratorios, así como proponer al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos los lineamientos para tal efecto;
- XXII. Proponer, coordinar, promover y participar en cursos, seminarios o eventos en materia de movilidad y migración internacional, y
- XXIII. Sistematizar y difundir información relevante sobre el fenómeno migratorio, las políticas, programas y acciones públicas en la materia.

Según el artículo 20 de la Ley de Migración, las atribuciones del Instituto son:

I. Instrumentar la política en materia migratoria; II. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación; III. En los casos señalados en esta Ley, tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros; IV. Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros, en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley y en su Reglamento; V. Imponer las sanciones previstas por esta Ley y su Reglamento; VI. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros; VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten

conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos; VIII. Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional; IX. Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra, a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Según el RISEGOB son facultades del INM:

Art. 83: Regulación y Archivo Migratorio; Atender y resolver las solicitudes de trámite migratorio relacionados con las condiciones de estancia establecidas en la Ley de Migración, así como conocer y, en su caso, resolver aquellos casos que se encuentren en la esfera de competencia de las delegaciones federales, cuando lo considere necesario.

Art. 84: Control y Verificación Migratoria; Efectuar y coordinar las acciones de control, verificación y revisión migratoria, así como supervisar la internación de extranjeros, en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Art. 85: Protección al Migrante y Vinculación; Diseñar, evaluar y ejecutar los procedimientos, programas y procesos que garanticen la defensa, y protección de derechos humanos de los migrantes durante su ingreso, tránsito, salida y retorno del territorio nacional en coordinación, en su caso, con la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Art. 86: Tecnologías de la Información y Comunicaciones; Diseñar, desarrollar e instrumentar las políticas, estándares y sistemas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones aplicados a los sistemas de operación migratoria que permitan optimizar el funcionamiento del Instituto Nacional de Migración.

En ninguno de los servicios analizados y descritos anteriormente se encontró evidencia de la reproducción de estereotipos de género por parte del programa, sin embargo, entre las acciones que el programa realiza, se encontraron actividades de capacitación reportadas en el Informe de Avances y Resultados 2017, y se reporta que esta capacitación fue dirigida a personas voluntarias en el área de cocina, sin embargo, se menciona que únicamente se capacitaron mujeres. En este aspecto se recomienda integrar alguna evidencia para identificar si la selección de voluntarias se debe a la convocatoria que realiza el INM o si se debe a las características de la población la cual, es ajena al programa. Es relevante para la incorporación de PEG asegurar que ninguna de las acciones del programa reproduce estereotipos de género, por lo que la actividad descrita debe anexar toda la evidencia a favor de la no reproducción de estereotipos de género.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|--|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 15. ¿Las acciones derivadas del programa consideran la división desigual de mujeres y hombres del trabajo no remunerado? | | X | | | |

Respuesta: N.A.

El Trabajo no remunerado se define a partir de la distinción de cuatro modalidades: el trabajo de subsistencia, el trabajo doméstico, el trabajo de cuidados familiares y el trabajo voluntario o al servicio de la comunidad⁵⁵.

El trabajo de subsistencia se refiere a las actividades desarrolladas por las mujeres como forma de contribuir al bienestar de sus familias en el marco de la preocupación por las denominadas “estrategias de sobrevivencia”. Se incluye, por tanto, toda la producción de bienes de uso para el hogar.

El trabajo doméstico considera una primera distinción importante: el trabajo doméstico no remunerado cumplido por los integrantes del hogar y el trabajo doméstico asalariado, el cual sigue ocupando a una parte importante de la población femenina. Independientemente de su distinción, incluye las típicas tareas tales como hacer las compras de bienes y la adquisición de servicios para el hogar, cocinar, limpiar la casa, lavar, planchar la ropa, cuidar mascotas y plantas y también las tareas de gestión en cuanto a la organización y distribución de tareas. También están contempladas las gestiones fuera del hogar, tales como pagar cuentas, realizar trámites y los desplazamientos necesarios para poder realizarlas.

El trabajo de cuidados familiares se define como la acción de cuidar un niño o una persona adulta o anciana dependiente para el desarrollo y el bienestar de su vida cotidiana. Si bien implica un trabajo material también se reconoce el aspecto afectivo y emocional que conlleva.

El trabajo voluntario o al servicio de la comunidad es el que se presta a los no familiares, a

⁵⁵ Aguirre, R., Gracia, C. Y Carrasco, C. *El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad. Serie Mujer y Desarrollo*. CEPAL, 2005.

través de una organización, ya sea laica o religiosa. Puede comprender actividades similares a las que se prestan en el sector mercantil y otras que pueden asimilarse a las actividades domésticas o de cuidado, que se realizan en todos los casos sin remuneración.

Considerando que los objetivos del programa E008 “Política y servicios migratorios” están encaminados a la articulación de la política migratoria del Estado Mexicano que contribuya a hacer más eficientes los servicios migratorios, y la atención de migrantes con respeto a los derechos humanos. No existe evidencia de una vinculación o incidencia con los conceptos ni las actividades que se establecen en materia de Trabajo no remunerado.

Adicionalmente, ninguna de las definiciones de la población objetivo y atendida por el programa distingue la clasificación de trabajo no remunerado, así como tampoco ninguno de los servicios que provee favorece el acceso a actividades laborales remuneradas.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----------|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 16. ¿Los documentos donde se establecen los criterios de elegibilidad o de acceso a los bienes o servicios que otorga el programa, utilizan lenguaje incluyente y no sexista? | X | | | | |

Respuesta: NO

Los documentos en donde el Pp E008 “Política y servicios migratorios” establece los criterios de acceso a los servicios que otorga son: los Manuales de Procedimientos de la Dirección de Regulación y Archivo Migratorio; la Dirección de Control y Verificación Migratoria y la Dirección de Protección al Migrante y Vinculación. Entendiendo que los criterios de acceso son los requisitos para la realización de un trámite migratorio. Por lo que en adelante, se considerarán como fuente de información para referirse al análisis de dicho rubro.

El uso del lenguaje que invisibiliza se indica en el “Manual de Comunicación NO sexista. Hacia un lenguaje incluyente”⁵⁶ de Claudia Guichard Bello y en el Manual “Líneas de comunicación interna para el uso de lenguaje incluyente y no sexista”⁵⁷. En donde se especifica con claridad los requisitos mínimos a considerar, entre ellos la premisa de que aquello que no es nombrado no existe.

A continuación, se ejemplifican casos específicos detectados en los Manuales de Procedimientos:

- Procedimiento para la Inscripción al Registro Nacional de Extranjeros
 - Formato (FC/RM/RN/009-01) “Requisitos para la inscripción al Registro Nacional de Extranjeros”
 - Páginas de identificación del pasaporte vigente del extranjero
- Procedimiento de Repatriación segura y ordenada de extranjeros adultos a Centroamérica

⁵⁶ Guichard, C. (2015). Manual de Comunicación NO sexista. Hacia un lenguaje incluyente. México: INMUJERES.

⁵⁷ Álvarez, A. Mora, L. Y Ley, A. (2016). Líneas de comunicación interna para el uso de lenguaje incluyente y no sexista. México: SEGOB, CONAVIM.

- Formato (F/CV/EM/030-01) “Solicitud de Repatriación, Sujeción a procedimiento administrativo migratorio o Refugio”
 - “...será asegurado y quedará alojado en una estación migratoria hasta la conclusión del procedimiento respectivo”

Es fundamental realizar un cambio en torno a la referencia de las personas usuarias o beneficiarias del programa. A través de los documentos se identifica la referencia masculina permitiendo que se invisibilice a las mujeres como beneficiarias del programa, se recomienda que el INM realice los cambios y actualizaciones a los manuales de procedimientos, en la referencia de “los migrantes” para que diga “personas migrantes”; y las referencias de consejeros por concejales con la finalidad de indicar que estas agrupaciones están conformadas por mujeres y hombres y que las presente a la instancia responsable de autorizar y publicar dichos manuales.

Se presentó, para la presente evaluación, como evidencia un correo con fecha de 15 de septiembre de 2017 en el que se indica que está disponible para consulta el libro “Manual de Comunicación NO sexista. Hacia un lenguaje incluyente” de Claudia Guichard Bello en la biblioteca de la Unidad de Política Migratoria. En ese correo se indica la importancia de la comunicación incluyente y no sexista porque permite identificar el papel de la comunicación para excluir, así como para visibilizar la participación de las mujeres migrantes. No obstante. Igualmente, se otorgó mediante un correo con fecha 11 de octubre de 2011 y ha estado en la página de internet [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/115984/Revisi n Manual 30 junio 2 016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/115984/Revisi_n_Manual_30_junio_2_016.pdf) el Manual “Líneas de comunicación interna para el uso de lenguaje incluyente y no sexista”. Así como el “Manual del uso no sexista del lenguaje”, que se otorgó mediante un correo el 27 de agosto de 2015.

La Unidad de Política Migratoria realizó acciones en colaboración con otras organizaciones para consolidar una campaña titulada “Soy Migrante” y “Soy Migrante. Retorno”, los cuales, tienen el objetivo de disminuir los estereotipos y difundir la importancia de la reintegración a la sociedad mexicana. Ambas campañas utilizan lenguaje incluyente y no sexista, toda vez que visibilizan a las mujeres migrantes a través de la eliminación de estereotipos asociados al contexto migratorio.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 17. ¿Los criterios de elegibilidad o de acceso a los bienes o servicios que otorga el programa no presentan sesgos de género en torno a las desventajas que podrían presentar algunas mujeres para acceder al programa? | | | | X | |

Respuesta: 2 (Nivel en desarrollo)

A través de los documentos se identifica que se aplican los derechos humanos en la provisión de los servicios que otorga este programa (E008 “Política y servicios migratorios”) en la población migrante, en la revisión y análisis de los Manuales de Procedimientos donde se establecen los requisitos para la ejecución de cualquier trámite migratorio, se observa que se enfatizan las condiciones neutrales para realizar cualquier trámite migratorio.

Según el responsable de la Dirección de Derechos Humanos del INM, el Programa E008 “Política y servicios migratorios” está basado en el reconocimiento del fenómeno migratorio como parte relevante de la vida nacional por lo que es necesario integrar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración. Por lo tanto, este programa procura la igualdad en la provisión de beneficios y servicios en torno a la migración lo cual, refiere que todas las personas reciben el mismo trato, servicios y requisitos en la provisión de servicios. Esta percepción de igualdad fomenta la no discriminación hacia las personas sin embargo, no es sensible a las desigualdades que existen en las mujeres migrantes por lo que es recomendable desarrollar mecanismos de acceso al programa que atiendan las situaciones de vulnerabilidad que existen debido al género y hacerlas explícitas.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----------|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 18. ¿Se integran medidas o acciones afirmativas de carácter temporal que permitan que las mujeres o las niñas tengan condiciones preferenciales para el acceso y aprovechamiento de los apoyos? | X | | | | |

Respuesta: NO

En los documentos que integraron el gabinete de información para la evaluación con PEG de este programa (E008 “Política y servicios migratorios”) no se encuentra evidencia para identificar si el programa realiza acciones temporales que permitan que las mujeres y niñas tengan condiciones preferenciales para el acceso y aprovechamiento de los servicios.

No obstante, es necesario crear una acción temporal que favorezca las condiciones de las mujeres y niñas en el aprovechamiento de los bienes y servicios que provee este programa en situaciones particulares, por ejemplo, crear campañas o jornadas que promuevan el proceso de permisos y visas laborales tanto a mujeres como hombres.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 19. ¿El programa prioriza a la población femenina o área de enfoque objetivo que acumula desventajas? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

A lo largo de los documentos proporcionados para la evaluación con PEG del programa E008 “Política y servicios migratorios” se visibiliza que el programa integra distintas vulnerabilidades tales como la integración de grupos indígenas e infancia, sin embargo, a lo largo de la ejecución del programa no se integra la intersección o acumulación de desventajas en las mujeres. Los informes laborales reportan acciones en estas situaciones de vulnerabilidad, sin embargo, no se integran estas acciones desde la interseccionalidad o acumulación de desventajas por el sexo de las personas migrantes.

El programa prioriza la atención en centros migratorios de mujeres y niñas, en donde se les provee de alimentación y revisiones médicas necesarias (Encuesta de satisfacción para las estaciones migratorias). Sin embargo, es importante contar con reportes y documentación que permitan favorecer la integración de acumulación de desventajas a lo largo del programa (como se indica en las entrevistas).

En la entrevista realizada en el área de Regulación y Archivo migratorio se indica que existe la atención de regularización a mujeres migrantes irregulares embarazadas por razones humanitarias, lo cual da evidencia de que el Programa prioriza en al menos un servicio a la población femenina con acumulación de desventajas.

Adicionalmente, las personas responsables del programa indican que los grupos vulnerables tales como mujeres migrantes, mujeres embarazadas, personas con alguna discapacidad o enfermas graves, tienen un horario preferencial para su atención y repatriación, en comparación con el resto de la población repatriada que arriba a los centros de repatriación, por lo que se recomienda incorporar estas acciones a los informes de logros en materia de género.

Por otro lado, la estrategia “somos mexicanos” (<https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/estrategia-somos-mexicanos>) tiene como objetivo brindar atención integral a quienes retornan voluntaria o involuntariamente, a través de un modelo interinstitucional

para facilitar la reinserción social y económica. Esta estrategia se compone de tres fases (orientación, canalización y seguimiento) para determinar las necesidades específicas del migrante (CCPM_27_Abril_2017 de la Unidad de Política Migratoria). No obstante, no integra desde su planteamiento el análisis y atención a la población femenina que tiene desventajas acumuladas.

Para que el Programa se encamine a la consolidación de priorizar a la población femenina con enfoque de género se recomienda que se documente y analicen los datos de casos de acumulación de desventajas y se generen mecanismos y estrategias de acción a partir del resultado del análisis.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|--|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 20. ¿Se privilegian determinadas condiciones interseccionales en las áreas de enfoque? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

En los informes de labores es posible identificar que el programa tiene la integración de acciones en la vulnerabilidad en la infancia, no obstante, es necesario que el programa integre ésta y más situaciones de vulnerabilidad que se presentan en las personas migrantes como es la pobreza y la pertenencia a un grupo indígena.

Se recomienda, integrar la interseccionalidad mujer migrante y reportar desde la Unidad Responsable de concentrar y publicar las estadísticas (UPM), las cifras de la población a partir de dicha clasificación.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 21. ¿El programa implementa estrategias para facilitar el acceso a los beneficios del programa a mujeres con limitaciones derivadas del trabajo no remunerado o vinculadas a situaciones de vulnerabilidad? | | | | X | |

Respuesta: 2 (Nivel en desarrollo)

El informe de la reunión realizada con el Banco Mundial, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), llevada a cabo el 10 de marzo de 2016, indica el proceso de cotización, y pasos a seguir para el diseño de un cuestionario que evalúe la situación laboral de migrantes femeninas que laboran en México. Se plantea la colaboración de organizaciones e instituciones para su desarrollo y que tiene como meta final proveer información sobre la naturaleza de la explotación laboral de las mujeres y niñas migrantes en la frontera sur de México, con un enfoque particular en las trabajadoras del hogar y agrícolas, esta información busca plantear un panorama para proponer estrategias. En el sitio se reporta como un proyecto que aún se encuentra en curso (http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Investigacion), aunado a esta característica y el objetivo de este proyecto de investigación titulado “Explotación Laboral de Mujeres Migrantes en la Frontera Sur”; es posible determinar que el programa de E008 “Política y servicios migratorios” se encuentra en vías de definir la propuesta y la implementación de estrategias que ayuden a facilitar el acceso a los beneficios del programa a mujeres con limitaciones del trabajo no remunerado o vinculadas a situaciones de vulnerabilidad. El proyecto de investigación “Explotación Laboral de Mujeres Migrantes en la Frontera Sur” identifica, en la minuta ejecutiva de la reunión del 22 de octubre del 2015, obstáculos o retos en mujeres que tienen un trabajo remunerado.

En la primera reunión de trabajo de la Red de Enlaces de Género de la Secretaría de Gobernación en la que participó la Unidad de Política Migratoria, el 31 de enero de 2018, se plantea realizar el Diagnóstico Nacional sobre los tipos de violencia contra las mujeres y niñas para incluir a las mujeres migrantes, para lo que se considera necesario integrar los hallazgos de este diagnóstico para que posteriormente se diseñen estrategias y se

implementen en el programa E008 “Política y servicios migratorios” que faciliten el acceso a los servicios en mujeres que tienen un trabajo no remunerado.

Las acciones que se han desarrollado en el programa E008 “Política y servicios migratorios” aún no alcanzan la aplicación de estrategias, sin embargo, se han desarrollado proyectos de evaluación que competen a la planeación del programa y en cuanto a la operación de éste, el programa reporta la realización periódica de jornadas que atienden necesidades específicas en el marco del Programa Temporal de Regularización Migratoria, donde por ejemplo, en 2017 se realizó una campaña con la colocación de módulos para brindar información a migrantes, específicamente informaron a las mujeres migrantes sobre los mecanismos para una ágil y sencilla regularización migratoria sin depender de una figura masculina. Participaron CNDH, Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional, Ayuntamiento de Tapachula, Médicos del Mundo Francia junto con la Asociación de Mujeres Migrantes y Mexicanas en acción contra la violencia y la OIM.

Finalmente, en entrevista con la persona responsable del área de Regulación y Archivo migratorio, se mencionó que la realización de trámites migratorios no consideraban la problemática que enfrentan las mujeres como trabajadoras, pues sus horarios son restringidos y no existe hasta ahora una facilitación por parte del Programa para ayudar a realizar el trámite solicitado considerando dicha condición, por lo que se recomienda que los Manuales y los Requisitos para la elaboración de los diversos trámites migratorios contemple las necesidades específicas de las mujeres que laboran y que con ello se facilite el acceso a la realización de sus respectivos trámites.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|--|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 22. ¿Los requisitos de selección no representan una limitante para las mujeres candidatas a los beneficios del programa? | | X | | | |

Respuesta: N.A.

El programa E008 “Política y servicios migratorios” no provee de ningún servicio que requiera de un proceso de selección, por lo que la presencia de limitaciones en las mujeres no existe.

El programa es de modalidad E, “Prestación de Servicios Públicos”, lo que significa que no cuenta con una selección específica de personas beneficiarias debido a que los servicios migratorios son dirigidos a la población en general que esté en situación de tránsito y/o flujo migratorio.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 23. ¿Las condiciones relacionadas con el acceso a los bienes o servicios del programa no generan riesgos ni violencia contra las mujeres? | | | | X | |

Respuesta: 2 (Nivel en desarrollo)

En los documentos provistos para la evaluación del programa E008 “Política y servicios migratorios” con PEG indican que se ha capacitado tanto a la población usuaria como al personal encargado de la atención personalizada, en la detección y prevención de la violencia. En el Informe de Avances y Resultados, se indica que en 2017 el INM impartió 617 cursos con 26,801 participantes dirigidos tanto a servidoras y servidores públicos, como a la población migrante.

La Unidad de Política Migratoria solicitó a la Unidad de Género de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, considerar en el Programa Interno de Capacitación en Género 2018 un curso sobre la “Construcción de la igualdad en el ámbito laboral”, con el propósito de estar en posibilidad de identificar situaciones de acoso, hostigamiento u otros tipos de violencia en el área de trabajo. Lo anterior, como una estrategia para sensibilizar al funcionariado público sobre la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación de la Secretaría de Gobernación y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018.

El equipo evaluador revisó el acceso a los servicios del programa en tanto su MIR y sus Manuales de Procedimientos especifican cuales son los servicios y cómo se entregan, por lo que inicialmente no se encuentra evidencia de que existan condiciones que generen riesgos o violencia contra las mujeres, sin embargo, para que el programa esté en un nivel de consolidación de este aspecto, se recomienda reportar la entrega de los servicios del programa desagregados para mujeres y su impacto con perspectiva de género, para poder detectar cuáles podrían ser potenciales riesgos contra las mujeres derivados del acceso a los servicios y reportar su erradicación o prevención.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 24. ¿Las condiciones relacionadas con el otorgamiento de los apoyos del programa no generan cargas adicionales de trabajo para las mujeres? | | X | | | |

Respuesta: N.A.

Esta dimensión no es aplicable en el programa E008 “Política y servicios migratorios”, debido a que las características del programa consisten en proveer atención durante el proceso migratorio y nada interfiere o impacta en cargas adicionales de trabajo para las mujeres.

El otorgamiento de apoyos o bien la entrega de servicios del programa se observa de manera directa y tangible en el quehacer del INM, entre las que destacan:

Regulación y Archivo Migratorio: Atender y resolver las solicitudes de trámite migratorio relacionados con las condiciones de estancia establecidas en la Ley de Migración, así como conocer y, en su caso, resolver aquellos casos que se encuentren en la esfera de competencia de las delegaciones federales, cuando lo considere necesario.

Control y Verificación Migratoria: Efectuar y coordinar las acciones de control, verificación y revisión migratoria, así como supervisar la internación de extranjeros, en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Protección al Migrante y Vinculación: Diseñar, evaluar y ejecutar los procedimientos, programas y procesos que garanticen la defensa, y protección de derechos humanos de los migrantes durante su ingreso, tránsito, salida y retorno del territorio nacional en coordinación, en su caso, con la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Tecnologías de la Información y Comunicaciones: Diseñar, desarrollar e instrumentar las políticas, estándares y sistemas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones aplicados a los sistemas de operación migratoria que permitan optimizar el funcionamiento del Instituto Nacional de Migración.

Ninguno de los servicios descritos da evidencia de generar cargas adicionales de trabajo, no existen coincidencias ni vínculos entre los servicios otorgados y la generación de cargas de trabajo.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 25. ¿Existe y opera alguna estrategia para que el personal que opera el programa reciba de manera sistemática capacitación y otros recursos de sensibilización para la implementación del Pp con enfoque de género? | | | | X | |

Respuesta: 2 (Nivel en desarrollo)

El programa E008 “Política y servicios migratorios” muestra evidencia de que realiza constante capacitación tanto a las personas beneficiarias como al personal que presta los servicios de este programa. En los informes de actividades, así como el documento de Avance y Resultados 2017 se indican los cursos referentes a violencia, acoso escolar, derechos humanos y prevención de la corrupción.

De acuerdo al documento de Avances y Resultados se indica que en 2017 el INM impartió 617 cursos con 26,801 participantes dirigidos tanto a las y los servidores públicos como a la población migrante

El Programa Anual de Capacitación del INM capacita a funcionarios del mismo, para reforzar la atención a las mujeres migrantes y actuar bajo una perspectiva de género. De igual manera, la Unidad de Política Migratoria desde el 2016, en el oficio CNPEVM/1106-16/2016, conformó el Programa Interno de Capacitación en Género.

Los cursos que ha impartido la Dirección de Capacitación Migratoria del INM para prevenir y atender la violencia hacia mujeres migrantes y reforzar la perspectiva de género, entre otros, son los siguientes:

2016

1. Armonización legal con perspectiva de género
2. Claves para la atención pública sin discriminación
3. Comunicación incluyente
4. Derechos humanos y multiculturalismo
5. Diversidad sexual, inclusión y no discriminación

6. Nuevas masculinidades ante los cambios de la cultura institucional
7. Gestión y evaluación de proyectos y planeación con perspectiva de género

2017

1. Claves para la atención pública sin discriminación
2. El ABC de la igualdad y la no discriminación
3. Perspectiva de género en la migración
4. Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual

2018

1. Cero tolerancia al hostigamiento sexual y acoso sexual
2. Claves para la atención pública sin discriminación
3. Derechos humanos y multiculturalismo
4. Diversidad sexual, inclusión y no discriminación
5. El ABC de la igualdad y la no discriminación
6. Perspectiva de género en la migración

Asimismo, se solicitaron en el programa Interno de Capacitación en Género 2018 los cursos de “Fortalecimiento de estrategias de comunicación incluyente” y “Derechos laborales y prestaciones en igualdad laboral y no discriminación” que se han impartido en Unidad de Política Migratoria desde enero de 2018 (de acuerdo, al Informe de la Primera Reunión de Trabajo de la Red de Enlaces de Género de la Secretaría de Gobernación). El desarrollo de estos cursos está sujeto a que se tengan 20 participantes a través de una convocatoria de distintas unidades administrativas (como se refiere en el oficio número SPMAR/UPM/344/2018).

En general, en 2016 se capacitaron a 3,388 funcionarias y funcionarios del INM en los temas antes mencionados, en 2017 a 3,033, y a junio de 2018 se han capacitado a 1,671 funcionarias y funcionarios, siendo importante mencionar que los cursos antes señalados sólo comprenden algunos de todos los cursos que fueron impartidos a funcionarias y funcionarios del Instituto para prevenir y atender la violencia hacia mujeres migrantes y reforzar la perspectiva de género.

Los cursos anteriores se imparten a todo el personal de Instituto de forma transversal, en tanto que existe una asignatura destinada para agentes federales de migración impartida por el programa de formación “Trato Digno a Migrantes” la cual aborda a través de un tema, la perspectiva de género.

Se reporta en el informe de perspectiva que de 2013 a 2018 que se han capacitado personas servidoras públicas en proporción similar, siendo más mujeres (1, 948) que hombres (1,734) en la capacitación en el tema de perspectiva de género. En el Programa Anual de Capacitación (PAC) 2018 se indica que en 2017 se capacitó a 26,801 personas servidoras públicas quienes han tomado por lo menos en una ocasión un curso de capacitación en alguna de estas modalidades: presencial, en línea y videoconferencia. Se reporta en el indicador 201 que el 93% de las y los servidores públicos en el Instituto Nacional de Migración han sido capacitados en materia de Normatividad Migratoria y/o Procesos Migratorios, Derechos Humanos y/o Protección al Migrante.

Para que el programa alcance un nivel de consolidación en este rubro, se recomienda que las estrategias de capacitación en materia de género formen parte del tronco común de la formación para las y los agentes migratorios, de tal forma que se garantice que en todos los niveles y pese a la rotación de personal, los ejecutores del programa estén sensibilizados en materia de género.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|--|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 26. ¿El programa prevé una estrategia mediante la cual la infraestructura destinada a su implementación coadyuve a que los beneficiarios reciban una atención con PEG? | | | | | X |

Respuesta: 3 (Nivel consolidado)

Para evaluar los aspectos relacionados a la infraestructura física con la que cuenta el programa, es importante retomar que solo a través de la UR K00 INM, se atiende directa y operativamente a las personas beneficiarias, por lo que en esta pregunta sólo se considerarán los espacios físicos con los que cuenta el Instituto para coadyuvar a la implementación de una atención con PEG.

En ese sentido, se encuentra en la Ley de Migración lo siguiente:

Artículo 107. Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos:

- I. Prestar servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica;
- II. Atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, ofreciéndole tres alimentos al día. El Instituto deberá supervisar que la calidad de los alimentos sea adecuada. Las personas con necesidades especiales de nutrición como niñas, niños y adolescentes, personas de la tercera edad y mujeres embarazadas o lactando, recibirán una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada en tanto se define su situación migratoria; Asimismo, cuando así lo requiera el tratamiento médico que se haya prescrito al alojado, se autorizarán dietas especiales de alimentación. De igual manera se procederá con las personas que por cuestiones religiosas así lo soliciten;
- III. Mantener en lugares separados y con medidas que aseguran la integridad física del extranjero, a hombres y mujeres, manteniendo a los niños preferentemente junto con su madre, padre o acompañante, excepto en los casos en que así convenga al interés superior del niño, niña o adolescente;

El INM prevé desde lo normativo hasta la operación la creación de espacios definidos para la PEG, en entrevista con la persona responsable de la Dirección de Estaciones Migratorias se confirma el cumplimiento estricto de la ley, garantizando que mujeres y hombres tengan los mismos espacios para esperar a resolver su situación migratoria.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------|--|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Discriminación | ¿Los procedimientos definidos por el programa para el otorgamiento de bienes/servicios utilizan un lenguaje incluyente y no sexista? | X | | | | |

Respuesta: NO

Si bien, la Unidad de Política Migratoria ha puesto a disposición, mediante un correo del 11 de octubre de 2011, en su biblioteca el libro “Manual de Comunicación NO sexista. Hacia un lenguaje incluyente” de Claudia Guichard Bello y el Manual “Líneas de comunicación interna para el uso de lenguaje incluyente y no sexista” y ha estado en la página de internet

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/115984/Revisi_n_Manual_30_junio_2_016.pdf. Y otorgó mediante un correo el 27 de agosto de 2015, el Manual del uso no sexista del lenguaje. Estas acciones no pueden considerarse como un avance incipiente en la utilización del lenguaje incluyente y no sexista, aunque la presente evaluación considera que la disposición de los materiales y la capacitación al respecto serán sin duda la fuente para la iniciación de los cambios requeridos.

En consistencia con la pregunta 16, los documentos que sustentan al programa E008, tienen es sus generales un lenguaje no incluyente y sexista, en el caso particular de esta pregunta, se busca un análisis específico de los procedimientos para el otorgamiento de servicios a las personas beneficiarias.

Por lo que se analizaron los manuales de procedimientos de Regulación y Archivo Migratorio; Control y Verificación Migratoria y Protección al Migrante y Vinculación.

A continuación, se ejemplifican casos específicos detectados:

“Procedimiento para el traslado de extranjeros vía terrestre de la estación migratoria...”
Operación: Informa que los extranjeros se encuentran dentro de los autobuses...”

“Procedimiento para atender solicitudes en delegaciones regionales de autorización para que el extranjero pueda contraer matrimonio con mexicano, certificado, para tramitar ante autoridad judicial o administrativa el divorcio o la nulidad de matrimonio y permiso para realizar trámites de adopción”

Los documentos de otorgamiento de servicios no integran un lenguaje incluyente y no sexista, de hecho, la redacción invisibiliza a las mujeres como beneficiarias de los servicios que provee el programa E008 “Política y servicios migratorios”.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------------------|--|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Acumulación de desventajas | ¿Se consideran las diferencias étnicas en la asignación de bienes o servicios? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

En los reportes de informes de labores se menciona la atención de traducción a las personas que hablan algún otro idioma distinto al español, sin embargo, los documentos como las encuestas de satisfacción y la información que se provee sobre los servicios y bienes que proporciona el programa E008 “Política y servicios migratorios” a pesar de ser traducidas al inglés, no están en diferentes lenguas indígenas para las personas migrantes que pudieran venir de comunidades centroamericanas. Tampoco se indica en los reportes de actividades, así como en las capacitaciones otorgadas a servidoras y servidores públicos que integren las diferencias étnicas la asignación de bienes o servicios.

No obstante, las acciones realizadas por CAIMFS identifica, en sus reportes de actividades, el origen de las personas migrantes a quienes prestan sus servicios de atención migratoria. En el 5to informe de labores de 2016-2017 indica que se presta atención a la población indígena para la expedición de actas de nacimiento.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------------------|---|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Acumulación de desventajas | ¿La asignación de bienes o servicios considera las diferencias socioeconómicas entre hombres y mujeres? | X | | | | |

Respuesta: NO

A través de los documentos que se proporcionaron para la evaluación con PEG de este programa (E008 “Política y servicios migratorios”) no se tiene información que indique la atención en las diferencias socioeconómicas entre hombres y mujeres.

Para que la PEG sea incorporada al programa, se requiere contextualizar la acumulación de desventajas por lo menos en las condiciones básicas, nivel socioeconómico es una de ellas. El objetivo inicial es dar solución a una problemática detectada en un sector de la sociedad, por lo que diseñar una serie de servicios que suponen la contribución a la solución del problema debe comprender una contextualización de las características que la población potencial puede tener.

El programa E008 “Política y servicios migratorios” tiene espacios de acción en las que puede integrar este análisis a partir de los lugares en los que se proveen los servicios de migración como los aeropuertos, estaciones migratorias y en las oficinas de trámites. Lo que significa que los servicios que se otorgan tienen espacios y contextos que se pueden analizar y clasificar con la finalidad de atender casos con acumulación de desventajas en materia de PEG. En el informe de actividades 2014-2018 del Programa “Jornadas sociales itinerantes en los 23 municipios de la frontera sur” no se indica que exista atención en la desigualdad socioeconómica además de la sexual (CAIMFS).

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|--------------|--|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Estereotipos | ¿Los documentos de criterio de elegibilidad NO tienen elementos de discriminación debidos al sexo? | | | | X | |

Respuesta: 2 (Nivel en desarrollo)

Los documentos que proveen de información sobre los criterios de elegibilidad, es decir, los requisitos para acceder a cualquier trámite migratorio, no promueven la discriminación debida al sexo.

La difusión de campañas como “Soy Migrante” tienen un impacto en la prevención de la discriminación por raza o nacionalidad en la comunidad en donde se encuentran las personas migrantes. Las acciones de la campaña “Soy migrante” han consistido en realizar difusión en parabuses, boletos de la Lotería, boletos y estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro para enfatizar la reintegración en la sociedad Mexicana, luchar contra los estereotipos de las personas que migran y valorar sus aportaciones a la sociedad. Es importante hacer un señalamiento sobre el nombre a la campaña, se recomienda la utilización de lenguaje incluyente y no sexista, por lo que se sugiere modificar el nombre a “Soy una persona Migrante”.

En los Reportes de Actividades, así como en los Manuales de Procedimientos no se integra información suficiente sobre el análisis de la discriminación que pudiera presentarse en razón del sexo de las personas migrantes. No obstante, los documentos hacen referencia en la aplicación general de los derechos humanos por lo que se recomienda especificar las dimensiones de los derechos humanos que se han integrado en el programa E008 “Política y servicios migratorios”.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------------------|--|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Acumulación de desventajas | ¿Los documentos de criterio de elegibilidad NO tienen elementos de discriminación debidos a diferencias étnicas? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

Los documentos de criterios de elegibilidad, es decir los requisitos para acceder a cualquier trámite migratorio, no tienen elementos que provean de información suficiente para la prevención de la discriminación debido a las diferencias étnicas. No obstante, la carencia de esta información es un referente a la falta de integración de la prevención de la discriminación debida a la diferencia étnica. Se recomienda prestar atención a las personas de grupos étnicos en las estaciones migratorias, así como en las oficinas de trámites migratorios para que facilite la comprensión de la información (traducir a lenguas indígenas) y el proceso de atención. También es fundamental integrar elementos que ayuden a difundir en lenguas indígenas, la información de los servicios migratorios que provee este programa (E008 “Política y servicios migratorios”) ya que se han enfocado en centrar la información en los servicios de internet, así como de cara a cara sin indicar, la presencia de personas que ayuden a grupos étnicos para su mejor atención.

Aunque los documentos no reflejan claramente la inclusión de mujeres de distintas etnias es posible identificar en la sustentación del IX informe del cumplimiento de la CEDAW una acción en conjunto con INMUJERES denominada “Mujeres Tallando autonomía” la cual tiene como objetivo proporcionar herramientas de empoderamiento emocional y económico a un grupo de mujeres indígenas migrantes de Morelos y Querétaro.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|--------------|---|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Estereotipos | ¿Los criterios de elegibilidad para los bienes o servicios del programa no reproducen estereotipos de género? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

En los criterios de elegibilidad no existe una indicación sobre las acciones realizadas que busquen eliminar los estereotipos de género. No obstante, una de las actividades realizadas por el programa se reporta la capacitación de personas voluntarias en la cocina, indicando que únicamente se han capacitado mujeres, por lo que resulta necesario identificar si la participación fue mediante convocatoria del INM o si las personas se presentaron ante la institución sin existir alguna condición en la convocatoria institucional.

Conforme a la fracción XXIII del artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, la Unidad de Política Migratoria tiene la atribución de Sistematizar y difundir información relevante sobre el fenómeno migratorio, las políticas, programas y acciones públicas en la materia; y en este sentido, en colaboración con Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ONU Mujeres, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Sistema de Transporte Colectivo Metro, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y Registro Nacional de Población (RENAPO), diseñaron y difundieron las campañas “Soy Migrante, 2016” y “Soy Migrante. Retorno”. Ambas campañas visibilizan a las mujeres migrantes a través de la eliminación de estereotipos asociados al contexto migratorio, como por ejemplo, que las mujeres migran únicamente para desempeñar labores domésticas o de cuidados en los países de destino, cuando en realidad las campañas plantean el rol de mujeres de origen extranjero en el ámbito artístico, académico, empresarial y en diversos ámbitos profesionales.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------------------|---|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Acumulación de desventajas | ¿El programa prioriza a la población femenina o área de enfoque objetivo que acumula desventajas desde el nivel socioeconómico? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

Ésta desventaja acumulada requiere de atención ya que, la información que provee de índices sobre las desigualdades entre la población femenina migrante respecto a su nivel socioeconómico permitiría la identificación de perfiles que coadyuvarían a la contextualización del fenómeno con perspectiva de género.

En el Tercer Informe Periódico de México ante el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares⁵⁸, indica que el Programa Temporal de Regularización Migratoria reduce las condiciones de vulnerabilidad al suprimir el requisito de acreditación de solvencia económica en los lineamientos de solicitud de visas sin embargo, para efectos del análisis y disminución de la desventaja acumulada por la desigualdad de género se recomienda identificar y precisar el perfil de las mujeres migrantes y su nivel socioeconómico. No obstante, se evidencia que para el proceso de solicitud de visas visitante que trabaja en la frontera y permisos, se requiere la comprobación de trabajo. También se enfatiza la eliminación de la figura de dependiente económico en la Ley de Migración (2011).

⁵⁸ El documento puede ser consultado en:
https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/CMW_C_MEX_3_6908_S.pdf

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------------------|--|----------|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Acumulación de desventajas | ¿El programa prioriza a la población femenina o área de enfoque objetivo que acumula desventajas por grupos étnicos? | X | | | | |

Respuesta: NO

El programa no cuenta con la información y atención en la desventaja acumulada por grupos étnicos en la población femenina. Existe un campo de oportunidad en la atención de mujeres embarazadas en donde se puede integrar las prácticas étnicas en el cuidado del embarazo, ya que el programa E008 "Política y servicios migratorios" únicamente se enfoca en una revisión general y otorgamiento de medicamentos sin identificar las necesidades derivadas de la acumulación de desventajas debidas al origen étnico.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------------------|---|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Acumulación de desventajas | ¿El programa prioriza a la población femenina o área de enfoque objetivo que acumula desventajas por la edad? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

El programa tiene acciones consistentes en la atención prioritaria a las personas que acumulan desventajas por rangos de edad, sin embargo, esta atención está focalizada hacia la niñez. Estas acciones se han identificado mediante la participación del programa en foros internacionales que atienden a jóvenes migrantes. Asimismo, se provee de atención migratoria a menores de edad que se encuentran en proceso migratorio (trámites o sean atendidos en alguna estación migratoria). No obstante, se identifica que el programa E008 “Política y servicios migratorios” no provee atención o beneficios que eliminen las desigualdades por edad en las personas adultas mayores. Es necesario que ésta atención se identifique tanto en las capacitaciones que se otorgan a las personas migrantes, como en la encuesta de satisfacción en la prestación de servicios, pues no se identifican elementos que estén enfocados a detectar y evaluar las necesidades de mujeres por la edad, en particular a adultas mayores.

En entrevista con las personas responsables de las áreas de Regulación y Archivo migratorio y Aeropuertos y puertos marítimos, se expresó que tanto en las oficinas de trámites como en los distintos puntos de internación al país se presentan periodos de espera prolongados y que es a criterio de las y los agentes el pasar a mujeres adultas mayores o embarazadas sin tener que esperar en trámites o en puntos de internación pero que no está normado ni regulado como mecanismo en un documento oficial, por lo que se recomienda que dichas acciones sean reguladas y establecidas como mecanismos de priorización de población femenina con acumulación de desventajas por edad.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|--------------|---|----------|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Estereotipos | ¿Los mecanismos de implementación del programa consideran las desigualdades por sexo? | X | | | | |

Respuesta: NO

El programa E008 “Política y servicios migratorios” a través de sus documentos normativos y de operación no muestran evidencia de desagregar sus acciones o analizar sus efectos a partir de las desigualdades de sexo, específicamente aquellas acciones dirigidas directamente a la población objetivo, es decir, personas en situación de tránsito y/o flujo migratorio. Las acciones reportadas indican que son sistematizadas igualitariamente en las personas lo cual, permite identificar que no prestan atención a la desigualdad que se presenta por sexo.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|-------------|---|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Violencia | ¿Las personas que participan en la implementación no ejercen violencia directa hacia las participantes? | | | | X | |

Respuesta: 2 (Nivel en desarrollo)

Esta información se encuentra reflejada en los resultados de las encuestas de satisfacción, así como en la capacitación dirigida a las personas que proveen los servicios y beneficios del programa E008 “Política y servicios migratorios”. En el 5to Informe de labores 2016-2017, se indica que se han desarrollado capacitaciones para las y los servidores públicos que prestan atención a las violaciones de derechos humanos en general.

Es importante señalar que el programa cuenta con evidencia de la regulación normativa e instrumentos institucionales como lo es el Sistema de quejas en materia de derechos humanos que atiende el Instituto, así como las quejas recibidas vía el Programa Paisano y aquellas recibidas por los Grupos Beta de Protección al Migrante, en donde se busca atender y solventar cualquier tipo de violencia que un funcionario o funcionaria del programa pudiera ejercer y se les brinda asesoría legal canalizando sus quejas y denuncias ante las instancias correspondientes, cuando son vulnerados sus derechos humanos o cuando son víctimas o testigos de conductas posiblemente constitutivas de delito. Como se mencionó en las entrevistas con el área de Derechos Humanos, existe un procedimiento para atender las quejas pero éstas no tienen PEG en sus mecanismos de atención ni en su posterior análisis de resolución.

Para poder consolidar la PEG en esta materia se recomienda contextualizar, desagregar y especificar los casos de violencia contra las mujeres, recordando que si bien los derechos humanos incluyen a todos los sectores de la población, una incorporación de PEG significa visibilizar de manera igualitaria a las mujeres.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------|---|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Discriminación | ¿El programa capacita a las personas que participan en la implementación de los bienes y servicios en materia de igualdad de género para darles elementos que permitan identificar que existen múltiples ejes de discriminación asociados al sexo que deben considerar al realizar su trabajo de atención a personas migrantes? | | | | X | |

Respuesta: 2 (Nivel en desarrollo)

El Programa Anual de Capacitación del INM capacita a funcionarios y funcionarias del mismo para reforzar la atención a las mujeres migrantes y actuar bajo una perspectiva de género. De igual manera, la Unidad de Política Migratoria desde el 2016, en el oficio CNPEVM/1106-16/2016, conformó el Programa Interno de Capacitación en Género.

El programa E008 “Política y servicios migratorios” provee información sobre la capacitación que se proporciona a las personas que participan en la implementación de los servicios que se otorgan. En los distintos Informes de labores se han detectado los siguientes cursos ofrecidos:

2016

1. Armonización legal con perspectiva de género
2. Claves para la atención pública sin discriminación
3. Comunicación incluyente
4. Derechos humanos y multiculturalismo
5. Diversidad sexual, inclusión y no discriminación

2017

1. Claves para la atención pública sin discriminación
2. El ABC de la igualdad y la no discriminación
3. Perspectiva de género en la migración
4. Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual

2018

1. Cero tolerancia al hostigamiento sexual y acoso sexual
2. Claves para la atención pública sin discriminación
3. Derechos humanos y multiculturalismo
4. Diversidad sexual, inclusión y no discriminación
5. El ABC de la igualdad y la no discriminación
6. Perspectiva de género en la migración

Se recomienda generar una línea de capacitación a los funcionarios y funcionarias del programa, dirigida a la sensibilización de la identificación y atención a los múltiples ejes de discriminación asociados al sexo.

LOS ALCANCES Y LIMITACIONES DEL SEGUIMIENTO AL DESEMPEÑO

Consiste en generar la información necesaria sobre el avance en las metas de los indicadores y sobre el ejercicio de los recursos asignados al programa; permite evaluar las estrategias y adecuarlas a las circunstancias cambiantes además de contribuir a la toma de decisiones con información de calidad para la asignación y reasignación del gasto.

En materia de evaluación, la Ley de Planeación en su artículo 14, Fracción VIII, señala que la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en grupos específicos de la población, distinguiendo por origen étnico, género, edad, condición de discapacidad, tipo de localidad, entre otros.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 27. ¿Se reportan indicadores que permitan identificar la contribución del programa a la igualdad de género o a la mejora de las condiciones de mujeres y niñas? Especificar en qué nivel de la MIR se ubican. | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

Los indicadores de la MIR 2018 del programa E008 son:

| NIVEL | INDICADOR |
|----------------------|---|
| FIN | Porcentaje de migrantes mexicanos asistidos para regresar a su lugar de origen. |
| PROPÓSITO | Porcentaje de cumplimiento del Programa Especial de Migración. |
| COMPONENTE 1 | Porcentaje de documentos para la regulación, coordinación y ejecución de la política migratoria del Estado mexicano. |
| COMPONENTE 2 | Satisfacción de los usuarios de los servicios migratorios. |
| COMPONENTE 3 | Porcentaje de acuerdos interinstitucionales en materia de migración, derechos humanos y desarrollo en la frontera sur cumplidos. |
| ACTIVIDAD 1.1 | Porcentaje de acuerdos cumplidos y solicitudes atendidas en materia de política migratoria en los que participa la UPM. |
| ACTIVIDAD 1.2 | Porcentaje de productos de estadística, investigación y comunicación en fuentes de acceso público. |
| ACTIVIDAD 2.1 | Porcentaje de trámites resueltos dentro de los plazos. |
| ACTIVIDAD 2.2 | Porcentaje de servidores públicos capacitados en el INM. |
| ACTIVIDAD 2.3 | Porcentaje de resoluciones emitidas a extranjeros alojados en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales. |
| ACTIVIDAD 3.1 | Porcentaje de acuerdos interinstitucionales celebrados en materia de migración, derechos humanos y desarrollo en la frontera sur. |
| ACTIVIDAD 3.2 | Porcentaje de informes de seguimiento para el cumplimiento de los acuerdos |

interinstitucionales celebrados en materia de migración, derechos humanos y desarrollo en la frontera sur.

Los reportes de la MIR proporcionados para esta evaluación con PEG del programa E008 “Política y servicios migratorios” se enfocan en la evaluación de la satisfacción en la prestación de servicios tales como tiempo de atención y resolución, condiciones de instalaciones, información contenida en el portal en internet. Estos documentos no proporcionan indicadores en las que se integre una evaluación sobre las condiciones y acciones de igualdad en mujeres y niñas.

Ningún indicador provee información que permita identificar aquellas acciones que favorezcan las condiciones de mujeres y niñas. Sin embargo, después de realizar un análisis profundo al programa, se observa evidencia sobre acciones que favorecen al mejoramiento de condiciones de mujeres migrantes, por lo que se recomienda desagregar los indicadores de componentes y actividades, en el caso de INM que son quienes atienden directamente a la población beneficiaria, para observar en la MIR la contribución del programa a la igualdad de género. De manera específica se recomienda que la actividad 1.2 perteneciente a la UPM se desagregue reportando las estadísticas que se generan en materia de género, en la actividad 2.2 perteneciente al INM se desagregue las capacitaciones en materia de género y finalmente la actividad 2.3 desagregue los plazos y tiempos de resolución en hombres y mujeres.

Respecto al indicador del nivel Propósito, en la presente evaluación se considera que no es el adecuado, toda vez que carece de lógica vertical, primero no es consecuencia directa del resultado de los componentes y segundo, su cumplimiento no contribuye al indicador de fin, por lo que se recomienda dar seguimiento a las recomendaciones emitidas en la evaluación de Diseño realizada al programa en el 2016⁵⁹, aunado a la contemplación de un indicador que permita desagregarse por sexo para tener posibilidades de conocer a mediano y largo plazo las brechas entre mujeres y hombres migrantes.

Adicionalmente se sugiere utilizar lenguaje incluyente y no sexista en los indicadores de la MIR, se marcaron en **negritas** algunos ejemplos que invisibilizan a las mujeres migrantes.

⁵⁹ Cfr., Evaluación en materia de Diseño al Pp E008 “Política y servicios migratorios”. 2016.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----|----------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 28. ¿Los indicadores de seguimiento se reportan con información desagregada por sexo? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

En ningún indicador de seguimiento (MIR) es posible identificar mayor información a partir de la acumulación de desigualdades. El programa cuenta con las bases de datos que se han obtenido mediante la aplicación de las encuestas de satisfacción, así como de los reportes de atención a la población, sin embargo, el programa no realiza hasta ahora un análisis sobre la información desagregada por sexo.

En el informe de actividades 2014-2018 del Programa “Jornadas sociales itinerantes en los 23 municipios de la frontera sur” no se provee de una herramienta de seguimiento sobre los servicios y beneficios otorgados por este programa, por ende, no tiene análisis y atención desagregada por sexo (CAIMFS).

En el 5to. Informe de Labores 2016-2017 se indica únicamente la información de mujeres repatriadas sin considerar otros aspectos de la migración para el análisis desagregado por sexo.

Pese a que el programa cuenta con una serie de estadísticas desagregadas por sexo, como se detalló anteriormente en el Boletín mensual de estadísticas migratorias. Mujeres y hombres, esos datos no son la totalidad de los resultados que se reportan en los indicadores de seguimiento, por lo que se recomienda hacer un ejercicio de obtención y desagregación de datos por sexo para los indicadores de la MIR mencionados en la pregunta anterior, con la finalidad de dar un primer paso en el análisis del impacto del programa en la población femenina atendida.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 29. ¿Los indicadores de seguimiento al desempeño del programa incluyen datos interseccionales de la población beneficiaria? | X | | | | |

Respuesta: NO

Los resultados mostrados en las MIR analizadas (2017 y 2018) no reportan en ninguno de sus indicadores datos desagregados por distintos grupos poblacionales y ello imposibilita el análisis de las condiciones de interseccionalidad o acumulación de desventajas de la población beneficiaria.

Uno de los indicadores que podría reflejar con mayor precisión el desempeño en datos interseccionales de la población beneficiaria es el indicador que se refiere a las evaluaciones de satisfacción, dado que es la vía más directa que reporta la MIR con respecto a las personas beneficiadas, sin embargo, en los resultados de este indicador no se realizan reportes sobre las intersecciones de las vulnerabilidades.

Se recomienda que el indicador referente a la satisfacción de las personas beneficiadas del programa se desagregue en datos interseccionales, tales como: sexo, edad, lugar de origen, nacionalidad, calidad de persona refugiada o solicitante de refugio, víctima de delito o víctima de trata.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 30. ¿El programa cuenta con estimaciones o datos estadísticos que permita caracterizar y cuantificar con PEG a la población o área de enfoque atendida? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

El programa en sus reportes de Actividades no integra la información sobre la población atendida desde PEG, no obstante, cuenta con las bases de datos que permitirán enriquecer los reportes de actividades. Es necesario integrar un análisis de información adecuada y enriquecida para identificar la población atendida en sus diferentes acciones que realiza este programa, así como en los beneficios que provee. En el Informe de Actividades 2014-2018 del Programa “Jornadas sociales itinerantes en los 23 municipios de la Frontera Sur” no provee de información desagregada con PEG en la atención de las personas usuarias del programa (CAIMFS).

La respuesta de esta pregunta es consistente con la falta de datos y cuantificación de la población objetivo, el programa debe desde su diseño y planeación establecer las características para poder analizar con PEG a la población atendida.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|--|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 31. ¿El material de difusión referente a los resultados, muestra el efecto diferenciado que tuvo el programa en mujeres y hombres? | X | | | | |

Respuesta: NO

Los principales materiales de difusión de resultados con los que cuenta el programa y que fueron analizados son:

- Informe de Ejecución del PND 2017
- Informe de Avances y Resultados 2017 del Programa Sectorial de Gobernación.
- Quinto Informe de Gobierno 2016-2017
- Quinto Informe de Labores 2016-2017
- Fichas Técnicas MIR 2016, 2017

Los materiales de difusión de resultados del programa enfatizan las actividades, servicios y beneficios que proporciona el programa E008 “Política y servicios migratorios” sin mencionar el efecto diferenciado entre hombres y mujeres. Esto es solo una consecuencia del diseño y la planeación del programa, los objetivos y las metas están encaminadas a la población migrante en general y no a la contextualización del problema con PEG, por lo tanto, los resultados difundidos se expresan en consistencia con su planteamiento.

En los documentos que provee la Unidad de Política Migratoria mediante los mecanismos de promoción de la participación ciudadana se proponen acciones referente a la atención de las desigualdades que se permean por el sexo mediante los grupos de trabajo que se han creado para este fin a través de las reuniones realizada en 2017. No obstante, en el reporte de Avances y Resultados 2017 se muestra la información en conjunto por hombres y mujeres.

Se recomienda analizar el impacto diferenciado entre hombres y mujeres del programa, una herramienta para el análisis del impacto es justamente la utilización de los resultados diferenciados por sexo.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----|----------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 32. ¿El programa cuenta con mecanismos para medir el grado de satisfacción de la población beneficiaria o área de enfoque, con PEG? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

El programa E008 “Política y servicios migratorios” cuenta con una encuesta de satisfacción de acuerdo al lugar en donde se encuentran las personas beneficiarias como son en las oficinas de trámites, las estaciones migratorias y los aeropuertos. Las encuestas que se aplican en las oficinas y en los aeropuertos no tienen preguntas que evalúen un área de igualdad de género o PEG (por ejemplo: existe un espacio en la que se facilite el cuidado de hijos/hijas durante mi espera para la atención de los servicios; había una persona que me tradujo la información), estas evaluaciones están enfocadas a los temas de acceso de información sobre el proceso de migración, atención recibida y amabilidad de las personas que proveen los servicios y beneficios del programa E008 “Política y servicios migratorios”. La encuesta de satisfacción que se aplica en las estaciones migratorias integra preguntas que identifican elementos particulares sobre necesidades de atención médica y productos entregados como son la atención a mujeres embarazadas y se evalúa si se les proporcionaron productos de limpieza.

En el informe de actividades 2014-2018 del Programa Jornadas sociales itinerantes en los 23 municipios de la frontera sur” se menciona la presencia de mecanismos de evaluación de la satisfacción por los servicios y beneficios otorgados por el programa con enfoque de PEG (CAIMFS).

Se recomienda establecer, en el marco de las atribuciones del INM, mecanismos para medir, a partir de la encuesta de satisfacción, un enfoque de igualdad de género, por ejemplo: Preguntas sobre si las instalaciones de las estaciones migratorias ayudan a las condiciones de las mujeres, preguntas sobre si los requisitos para realizar los trámites consideran las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres migrantes.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|--|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 33. ¿El programa cuenta con mecanismos para recibir y atender con PEG, quejas o denuncias de los beneficiarios o áreas de enfoque? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

El programa E008 “Política y servicios migratorios” cuenta con mecanismos para identificar corrupción y extorsión, así como la manera de tratar a las personas beneficiarias mediante la amabilidad y maltrato por parte de quienes proveen los servicios y beneficios del programa. No obstante, el programa no indica un proceso para recibir y atender quejas o denuncias de las personas beneficiarias que tenga PEG.

Los procesos que se presentan para la atención de quejas y denuncias se encuentran en la capacitación de las personas que proveen los servicios y beneficios de este programa mediante cursos referentes a derechos humanos y prevención de corrupción (como se refiere en el Programa Operativo Anual).

La guía de paisano integra información sobre quejas y denuncias referentes a cualquier acto de corrupción mediante su canalización a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON), la Secretaría de la Función Pública (SFP), las quejas por abuso como consumidor se les refiere a la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), y aquellas que son referentes a derechos humanos y discriminación se les invita a ir a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y CONAPRED.

El programa cuenta con la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia del INM donde se recibe de parte de la Primera Visitaduría de la CNDH todas las quejas generadas por personas migrantes debido a supuestas violaciones a sus derechos humanos. La Dirección cuenta con la información por queja especificando el sexo y edad de la persona demandante, por lo que es viable que se incorpore un mecanismo específico para atender con PEG las quejas de las personas beneficiarias.

En el 5to Informe de labores 2016-2017, se señala que se han prestado atención a las violaciones de los derechos humanos, sin embargo, no se menciona si estas acciones tienen PEG.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|--|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 34. ¿Existe evidencia del efecto del Programa presupuestario en la población beneficiaria y las diferencias entre mujeres y hombres? | X | | | | |

Respuesta: NO

En los Reportes de Avances y Resultados del programa E008 “Política y servicios migratorios” no se observa el efecto de las acciones realizadas diferenciando entre mujeres y hombres, lo cual es consistente desde la planeación y el diseño del programa, los objetivos no se encuentran diferenciados, por lo tanto, los efectos carecen igual de evidencias.

Se recomienda establecer dimensiones de igualdad de género desde la planeación y establecimiento de objetivos hasta la medición de los efectos del programa, que sirvan para analizar a partir de dichos datos, los efectos diferenciados entre las mujeres y los hombres.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|---|----|----------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 35. ¿El seguimiento histórico del programa sugiere que el programa efectivamente ayuda a disminuir las desigualdades de género? | | | X | | |

Respuesta: 1 (Nivel incipiente)

Los elementos que se integran para la evaluación de esta pregunta deben referir el cambio de desigualdades de género en la población objetivo, en este caso tanto la población migrante que se encuentra en territorio mexicano como en personas migrantes connacionales que se encuentran en el extranjero y retornan al país.

La Ley de Migración indica en el artículo 109 que las personas no deberán ser discriminadas por su género, por lo tanto, en el programa E008 Política y servicios migratorios, se han realizado cursos de capacitación referente a la prevención de la discriminación. Sin embargo, no existe un sistema de evaluación en el que se reporte la disminución de la desigualdad por género en la atención de personas migrantes.

Asimismo, el programa E008 Política y servicios migratorios cuenta con evidencia del desarrollo de proyectos de evaluación sobre la desigualdad por la discriminación, no obstante, no se integra información sobre proyectos que refieran las acciones de disminución de la desigualdad por discriminación de género que integre las acciones que ha realizado el programa E008 Política y servicios migratorios.

El programa no reporta un análisis de los efectos que ha tenido en la atención y beneficios provistos en la población que ayuden a disminuir las desigualdades de género. Sin embargo, únicamente tiene el reporte de atención general segregada por sexo cuando se refieren a personas repatriadas, como se indica en el documento de Avance y Resultados. En el Informe de Actividades 2014-2018 del Programa “Jornadas sociales itinerantes en los 23 municipios de la frontera sur” (CAIMFS) se indica la capacitación de cursos de equidad de género y derechos humanos (como se refiere en el POA), no obstante, carece de información sobre los cambios en la desigualdad de género a través del tiempo.

Se sugiere realizar un análisis exhaustivo de la información que otorgó el programa E008 Política y servicios migratorios, en el Informe de Actividades 2014-2018 del “Programa “Jornadas sociales itinerantes en los 23 municipios de la frontera sur” (CAIMFS) para identificar los cambios temporales en la atención y beneficios provistos a lo largo del tiempo.

Toda vez que el programa cuenta actualmente con datos de servicios entregados desagregados por sexo, esto podría contarse como un avance incipiente, para estar en desarrollo e incluso contar con un nivel de consolidación se requiere de mayor cantidad de datos y en conjunto con los actuales, realizar análisis longitudinales (a través del tiempo) sobre las brechas de género en materia migratoria.

| Preguntas para la evaluación con PEG | No | n. a. | Sí | | |
|--|----|-------|----|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 |
| 36. ¿El programa cuenta con alguna política o criterio para canalizar recursos específicos a las unidades administrativas o áreas geográficas de operación donde los problemas de género tienen o pudieran tener un mayor impacto? | X | | | | |

Respuesta: NO

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 y Presupuesto De Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 se realiza una asignación de presupuesto con una distribución geográfica, sin embargo, esta distribución geográfica responde a la incidencia de migración que se presentan en determinadas comunidades por lo que el programa no integra la distribución a partir de los problemas de género y a la atención de la acumulación de vulnerabilidades dadas por el sexo de las personas migrantes.

Por otro lado, no se establecen partidas que indiquen la asignación particular para la atención de mujeres y hombres en la aplicación de servicios y beneficios de este programa, como se puede observar en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. Tampoco se identifican asignaciones de gasto en la cuenta pública que corresponda en la generación de acciones en atención a la desigualdad entre hombres y mujeres.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------------------|---|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Acumulación de desventajas | ¿La evaluación de satisfacción en la atención dada por el programa integra la valoración de la desigualdad debida a una condición de vulnerabilidad económica, además del sexo? | X | | | | |

Respuesta: NO

El programa E008 “Política y servicios migratorios” no provee elementos de evaluación que integre la revisión de desigualdades acumuladas que se presten por condiciones de vulnerabilidad económica y sexual, como se indica en la reunión del Subgrupo de Salud del Grupo Técnico para la Incorporación de la PEG en las políticas de atención y protección de las mujeres migrantes (MINUTA-22-08-2017).

En las encuestas de satisfacción de las personas beneficiarias de los servicios que provee este programa se les pregunta si las personas que laboran en la atención de las personas migrantes les solicitaron algo a cambio que sea adicional a los requisitos oficiales para prestar atención y servicios de este programa (E008 “Política y servicios migratorios”).

Se identificó que el Programa Temporal de Regularización Migratoria (<https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-temporal-de-regularizacion-migratoria-90502>) indica que se puede exentar el pago cuando se comprueba que la persona gana el salario mínimo vigente, lo cual, es un eje de atención a la desigualdad por ingresos económicos. Sin embargo, acota a las personas que pueden participar en este programa por la temporalidad en la que hayan habitado en el extranjero y en territorio mexicano.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------------------|--|----------|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Acumulación de desventajas | ¿La evaluación de satisfacción en la atención dada por el programa integra la evaluación de la desigual debidas a la etnia además de aquellas debidas al sexo? | X | | | | |

Respuesta: NO

Las evaluaciones de satisfacción en la atención otorgadas por el programa no evalúan la desigualdad acumulada debida a la etnia. Tampoco se indica la existencia de evaluaciones de satisfacción que estén traducidas en lenguas indígenas, puesto que actualmente se traduce al idioma inglés, sin embargo al hablar de condiciones de vulnerabilidad de origen étnico se requiere de una traducción a lenguas indígenas o al menos del reporte de un traductor que asiste a la persona beneficiaria del programa en la encuesta de satisfacción, con la finalidad de eliminar la desigualdad a personas extranjeras como a connacionales que no hablen español. Se sugiere incluir preguntas específicas para la población indígena, entre otras, si hubo cédulas en su lengua o traducciones.

En el informe de actividades 2014-2018 del programa “Centros de Atención integral al tránsito fronterizo (CAITF)” provee información que refiere sobre el origen de las personas migrantes centroamericanas. El programa refiere en el 5to informe de labores de 2016-2017 que presta atención a personas indígenas, sin embargo, no se realizan acciones en las que se preste atención en la acumulación de condiciones de vulnerabilidad. En el documento de Normatividad en la Materia de Transparencia se provee de información que indican la importancia de contar con traducción para las personas indígenas cuando lo requieran, sin embargo, no se presenta información sobre la frecuencia de este servicio ni se encuentra analizado mediante la acumulación de desigualdades por el origen étnico.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------------------|---|----------|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Acumulación de desventajas | ¿El programa cuenta con alguna política o criterio para canalizar recursos específicos a las Unidades Responsables o áreas geográficas de operación donde los problemas de género tienen o pudieran tener un mayor impacto? | X | | | | |

Respuesta: NO

El programa tiene asignación basada en criterios geográficos para la canalización de recursos, pero dicha asignación no está basada en las desigualdades de género que se presentan. Esta atención diferenciada geográficamente está basada en la incidencia de migración en las regiones como se muestra en el informe de actividades 2014-2018 del Programa “Jornadas sociales itinerantes en los 23 municipios de la frontera sur” (CAIMFS).

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------------------|---|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Acumulación de desventajas | ¿Los recursos son utilizados considerando las condiciones de vulnerabilidad dadas por sexo, nivel socioeconómico y etnia? | X | | | | |

Respuesta: NO

Los recursos no están asignados para la atención de la acumulación de vulnerabilidades por el sexo. En la asignación de recursos no se realiza una distinción de acciones y asignación económica para la atención de la desigualdad por nivel socioeconómico y etnias de las mujeres migrantes. No obstante, se provee información sobre el origen de las personas migrantes centroamericanas. En el Informe de Actividades 2014-2018 del programa “Centros de Atención integral al tránsito fronterizo (CAITF)”. En el documento de Normatividad en la Materia de Transparencia se refiere a la demanda de contar con traducción para las personas indígenas cuando lo requieran, sin embargo, esta demanda no permea la atención hacia las mujeres.

Si bien es cierto que la asignación de recursos se registra de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, lo cual no permite cuantificar el total del gasto a nivel de género, el programa podría de manera interna desagregar aquellas partidas que sean viables, por vulnerabilidades acumuladas.

En particular la sesión del Consejo Consultivo de Política Migratoria (CCPM_13_julio_2017 de la Unidad de Política Migratoria) reporta la presencia de 10 factores de riesgo que sitúa en mayor condición de vulnerabilidad a las personas migrantes en tránsito por lo que se propone la integración de albergues para atender a las personas migrantes en tránsito. No obstante, en el mismo documento integran información sobre el grupo de trabajo para la incorporación de la perspectiva de Género en las Políticas de Atención y Protección de las Mujeres Migrantes por lo que es posible esperar posteriormente una mayor integración de esta perspectiva en las acciones de la Unidad de Política Migratoria (CCPM_13_julio_2017).

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|-------------|--|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Violencia | ¿Los recursos están dirigidos a capacitar en la perspectiva de género a quienes participan en el programa? | | | | X | |

Respuesta: 2 (Nivel en desarrollo)

Existe un recurso identificado en los Reportes de Actividades, así como en la asignación de recursos para la capacitación de las personas que proveen los servicios y beneficios de este programa (E008 “Política y servicios migratorios”). En el 5to informe de labores de 2016-2017 indica que se abordan los temas de sexualidad (prevención del embarazo y de las infecciones de transmisión sexual), sin embargo, no se provee información que indique que este tema tuvo una atención con perspectiva de género.

En los distintos Informes de labores se han detectado los siguientes cursos ofrecidos mediante el Programa Interno de Capacitación en Género a través de CONAVIM y CONAPRED, por lo que se busca proveer servicio de capacitación a las distintas áreas administrativas de SEGOB para la Unidad de Política Migratoria. El Instituto Nacional de Migración realiza el Programa Anual de Capacitación mediante el que capacita al funcionariado del Instituto, para reforzar la atención a las mujeres migrantes y actuar bajo una perspectiva de género.

2016

1. Armonización legal con perspectiva de género
2. Claves para la atención pública sin discriminación
3. Comunicación incluyente
4. Derechos humanos y multiculturalismo
5. Diversidad sexual, inclusión y no discriminación

2017

1. Claves para la atención pública sin discriminación
2. El ABC de la igualdad y la no discriminación
3. Perspectiva de género en la migración

4. Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual

2018

1. Cero tolerancia al hostigamiento sexual y acoso sexual
2. Claves para la atención pública sin discriminación
3. Derechos humanos y multiculturalismo
4. Diversidad sexual, inclusión y no discriminación
5. El ABC de la igualdad y la no discriminación
6. Perspectiva de género en la migración

En el manual de procedimientos y evaluación de personal se les solicita a las personas que participan en el programa que asistan a un curso o taller, asimismo se señala que la selección de tema del curso o taller es opcional para personas que proveen los servicios y beneficios de este programa (E008 “Política y servicios migratorios”).

En el informe de actividades 2014-2018 del Programa “Jornadas sociales itinerantes en los 23 municipios de la frontera sur” (CAIMFS) se indica la labor interinstitucional de mantener los servicios con una perspectiva de derechos humanos sin enfatizar si ésta integra la atención en la perspectiva de género.

| Dimensiones | PREGUNTAS ADICIONALES PROPUESTAS | No | n. a. | Sí | | |
|----------------|---|----|-------|----|---|---|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| Discriminación | ¿Los recursos están dirigidos en atender situaciones particulares debidas a las desigualdades de género que tiene la población a la que se atiende? | X | | | | |

Respuesta: NO

Tanto en el Reporte de asignación de presupuesto como en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 no se identifican recursos que presten atención a las desigualdades por género. Asimismo, esto se refleja en los reportes de actividades y avances del programa E008 “Política y servicios migratorios”.

Se debe considerar que la asignación de recursos se registra de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto para la APF, lo cual no permite cuantificar el total del gasto a nivel de género. Asimismo, por la naturaleza de algunas de las acciones que ejercen recursos, no es viable su desagregación.

Se recomienda que el programa E008 Política y servicios migratorios de manera interna desagregue los recursos que se utilizan en la ejecución de acciones específicas de la gestión migratoria, encaminadas a disminuir la brecha de desigualdad en materia de género para poder cuantificar la proporción de presupuesto que se ocupa en materia de PEG.

VALORACIÓN FINAL DEL PROGRAMA

Nombre del Pp: Política y servicios migratorios

Modalidad: E Prestación de Servicios Públicos

Dependencia/Entidad: Gobernación

Unidad Responsable:

412 Unidad de Política Migratoria

K00 Instituto Nacional de Migración

T00 Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur

Tipo de Evaluación: Específica de Perspectiva de Género

Año de la Evaluación: 2018

| Apartados | Número Preguntas | Valoración |
|---|------------------|-------------|
| A. PLANEACIÓN | 12 | 1.01 |
| DIAGNÓSTICO | 5 | 0.60 |
| <i>PREGUNTA 1</i> | | 0 |
| <i>PREGUNTA 2</i> | | 0 |
| <i>PREGUNTA 3</i> | | 1 |
| <i>PREGUNTA 4</i> | | 0 |
| <i>PREGUNTA 5</i> | | 2 |
| DISEÑO DEL PROGRAMA | 7 | 1.43 |
| <i>PREGUNTA 6</i> | | 0 |
| <i>PREGUNTA 7</i> | | 3 |
| <i>PREGUNTA 8</i> | | 2 |
| <i>PREGUNTA 9</i> | | 1 |
| <i>PREGUNTA 10</i> | | 1 |
| <i>PREGUNTA 11</i> | | 1 |
| <i>PREGUNTA 12</i> | | 2 |
| B. OPERACIÓN | 14 | 1.58 |
| BIENES O SERVICIOS | 3 | 2.0 |
| <i>PREGUNTA 13</i> | | 2 |
| <i>PREGUNTA 14</i> | | 2 |
| <i>PREGUNTA 15</i> | | NA |
| CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD | 2 | 1 |
| <i>PREGUNTA 16</i> | | 0 |
| <i>PREGUNTA 17</i> | | 2 |
| MECANISMOS DOCUMENTADOS DE SELECCIÓN | 5 | 1 |
| <i>PREGUNTA 18</i> | | 0 |
| <i>PREGUNTA 19</i> | | 1 |

| | | |
|---|-----------|-------------|
| PREGUNTA 20 | | 1 |
| PREGUNTA 21 | | 2 |
| PREGUNTA 22 | | NA |
| MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN Y EFECTOS DIFERENCIADOS | 4 | 2.33 |
| PREGUNTA 23 | | 2 |
| PREGUNTA 24 | | NA |
| PREGUNTA 25 | | 2 |
| PREGUNTA 26 | | 3 |
| C. SEGUIMIENTO AL DESEMPEÑO | 10 | 0.33 |
| RESULTADOS | 9 | 0.67 |
| PREGUNTA 27 | | 1 |
| PREGUNTA 28 | | 1 |
| PREGUNTA 29 | | 0 |
| PREGUNTA 30 | | 1 |
| PREGUNTA 31 | | 0 |
| PREGUNTA 32 | | 1 |
| PREGUNTA 33 | | 1 |
| PREGUNTA 34 | | 0 |
| PREGUNTA 35 | | 1 |
| RECURSOS | 1 | 0 |
| PREGUNTA 36 | | 0 |
| TOTAL | 36 | 13 |

| | |
|---|-------------------|
| PROMEDIO | 0.98 |
| NIVEL DE INCORPORACIÓN DE LA PEG | Incipiente |

Considerando que los niveles de incorporación de perspectiva de género son 1-Incipiente, 2-En desarrollo y 3-Consolidado; se puede observar que el programa E008, en el apartado de planeación muestra un nivel incipiente, mientras que en la operación tiene un nivel poco mas arriba del incipiente y finalmente en el apartado de seguimiento muestra un nivel poco mas abajo del incipiente. Lo anterior lejos de calificar, solo muestra que actualmente el programa E008 “Política y servicios migratorios” **se encuentra en un avance inicial de los trabajos para implementar la perspectiva de género en su diseño y operación**, es de vital importancia reconocer que los esfuerzos hasta ahora alcanzados son muestra de la atención puesta a las necesidades de las mujeres en el fenómeno migratorio, se han sentado las bases normativas para que en un futuro cercano se observe un nivel de desarrollo en los documentos de planeación, establecimiento de metas y seguimiento a las mismas.

ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS Y RECOMENDACIONES

| | Tema de evaluación | Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o Amenaza | Ref. (Preg) | Recomendación |
|-------------|--------------------|--|-------------|--|
| Fortaleza | Planeación | En el diagnóstico se pueden encontrar diferentes tipos de desagregación de la población migrante que ayudan a definir el problema. | 3 | Se sugiere que las Unidades Responsables del programa integren al diagnóstico del mismo, un enfoque para la reducción de brechas de desigualdad en materia migratoria así como criterios de interseccionalidad (por ejemplo: sexo, origen, etc.) para determinar exitosamente perfiles de las poblaciones migrantes femeninas. |
| Fortaleza | Planeación | Se detectó en diversos documentos las evidencias del tipo de intervención que hasta ahora el Programa E008 "Política y servicios migratorios" ha perfilado en materia de género. | 5 | Coadyuvaría a su consolidación, la creación de compromisos y alianzas estratégicas con otras organizaciones de la sociedad civil y con organismos públicos, además de la ya citada con INMUJERES, donde se busquen generar distintas actividades dentro del marco de la transversalización de la perspectiva de género. |
| Oportunidad | Planeación | Existe evidencia de la capacitación para el desarrollo de documentos oficiales con lenguaje incluyente y no sexista. | 9 | Se recomienda que en materia de política migratoria (UPM) elabore los próximos documentos de planeación del programa con lenguaje incluyente y no sexista. Igualmente en materia de gestión migratoria (INM) elabore sus programas de |

| | | | | |
|-------------|--------------------------|---|----|---|
| | | | | trabajo y planeaciones anuales con lenguaje incluyente y no sexista. |
| Oportunidad | Operación | Se aplican los derechos humanos en la provisión de los servicios del programa. | 17 | Se recomienda que los Manuales de trámites del INM sean sensibles a las desigualdades que existen en las mujeres migrantes y consideren que en aquellos casos aplicables a ciertos trámites migratorios que por su naturaleza estén orientados a personas extranjeras víctimas de delito, se sugiere correlacionar con aquéllos que fueron víctimas de trata. |
| Oportunidad | Operación | El programa tiene la integración de acciones en la vulnerabilidad en la infancia. | 20 | Se recomienda, integrar la desagregación de mujer migrante y reportar desde la Unidad Responsable de concentrar y publicar las estadísticas (UPM), las cifras de la población a partir de dicha clasificación. |
| Fortaleza | Operación | Se realizan cursos referentes a violencia, armonización legal con perspectiva de género, derechos humanos, comunicación incluyente, perspectiva de género en la migración, prevención de la corrupción. | 25 | Se recomienda que en el INM las estrategias de capacitación en materia de género formen parte del tronco común de la formación para las y los agentes migratorios. |
| Fortaleza | Operación | El programa indica en sus Informes de labores que provee atención a las mujeres embarazadas e integra el programa de atención a la prevención del embarazo. | 26 | Se recomienda que las tres UR's establezcan las estrategias desde la planeación del programa y reporten los resultados de manera alineada con objetivos específicos. |
| Oportunidad | Seguimiento al Desempeño | El programa cuenta con las bases de datos que permiten caracterizar con PEG a la población atendida | 30 | Se recomienda que la UPM integre un análisis de información adecuada y enriquecida para identificar |

| | | | | |
|-----------|------------|--|----|---|
| | | | | la población atendida en sus diferentes acciones que realiza este programa. |
| Amenaza | Planeación | En la definición y caracterización del problema se encuentra ausente la perspectiva de género. | 1 | Se recomienda que las tres UR's del programa desarrollen en el diagnóstico actual un apartado que contenga un análisis del contexto de desigualdad y discriminación que históricamente han vivido las mujeres migrantes para incorporar la PEG a la definición del problema. |
| Debilidad | Planeación | Existe evidencia sobre diversos tipos de intervención en materia de género que el programa actualmente ejecuta sin embargo no se cuenta con un proyecto de planeación y establecimiento de objetivos y metas sobre todas las acciones encontradas. | 5 | Se recomienda generar desde la política migratoria (UPM), la intervención focalizada (CAIMFS), hasta la gestión migratoria (INM) del programa un proyecto de planeación sistematizada con establecimiento de líneas de acción, objetivos y metas que intervengan específicamente en materia de género. |
| Debilidad | Planeación | No se encuentran elementos en la planeación de los objetivos que nos permitan indicar que se ha asegurado la incorporación de la perspectiva de género en el programa. | 6 | Se recomienda que la UPM en colaboración con INM y CAIMFS integre los objetivos del programa expresando una aportación a la igualdad de género. |
| Amenaza | Operación | En los Manuales de Procedimientos de la gestión migratoria (INM) no se integra lenguaje incluyente y no sexista. | 16 | Se recomienda que el INM realice cambios y actualizaciones a los manuales de procedimientos, en la referencia de "los migrantes" para que diga "personas migrantes"; y las referencias de consejeros por concejales, así como en todos los conceptos o palabras sin lenguaje incluyente que existan en los documentos; con la finalidad de indicar que estas agrupaciones están |

| | | | | |
|-----------|--------------------------|---|----|--|
| | | | | conformadas por mujeres y hombres, y que el INM presente los nuevos manuales y demás documentos a las instancias responsables de autorizarlos y publicarlos. |
| Debilidad | Operación | En la ejecución del programa no se integra el reporte de la intersección o acumulación de desventajas en las mujeres. | 19 | Se recomienda que desde la planeación de la política migratoria hasta la gestión de esta (las tres UR's del programa) integren las acciones reportadas en los informes de avances desde la interseccionalidad o acumulación de desventajas de las mujeres migrantes (tales como: sexo, edad, lugar de origen, nacionalidad, calidad de persona refugiada o solicitante de refugio, etc). |
| Debilidad | Operación | Existe evidencia sobre infraestructura con la que cuenta el programa para otorgar servicios integrando una atención con PEG a las personas beneficiarias. | 26 | Las evidencias sobre los esfuerzos del programa en la infraestructura para operación con PEG, se observan como acciones aisladas sin vínculo a objetivos o metas, por lo que se recomienda que las acciones encaminadas a entregar una atención con PEG se establezcan dentro de objetivos específicos para poder tener una medición y seguimiento al respecto. |
| Amenaza | Seguimiento al Desempeño | No existe una contribución sobre las condiciones y acciones de igualdad en mujeres y niñas en los indicadores de la MIR del programa. | 27 | Integrar en los indicadores a nivel componente y actividad del INM una desagregación por los casos atendidos por sexo y por la acumulación de desventajas. |
| Amenaza | Seguimiento al Desempeño | Los resultados mostrados en las MIR analizadas (2017 y 2018) no reportan en ninguno de sus indicadores datos interseccionales de la | 29 | Se recomienda que el indicador referente a la satisfacción de las personas beneficiadas del programa se desagregue en datos |

| | | | | |
|-----------|--------------------------|--|----|--|
| | | población beneficiaria. | | interseccionales tales como edad, nacionalidad, etc. |
| Debilidad | Seguimiento al Desempeño | El programa no integra información sobre la población atendida con PEG. | 30 | Las UR's del programa deben desde su diseño y planeación establecer las características interseccionales para poder cuantificar con PEG a la población atendida. |
| Debilidad | Seguimiento al Desempeño | Las encuestas que se aplican en las oficinas y en los aeropuertos no tienen preguntas que evalúen un área de igualdad de género o PEG. | 32 | Se recomienda establecer, en el marco de las atribuciones del INM, mecanismos para medir en la encuesta de satisfacción un enfoque de igualdad de género o con PEG. |
| Debilidad | Seguimiento al Desempeño | No se observa el efecto de las acciones realizadas por el programa diferenciando entre mujeres y hombres. | 34 | Se recomienda que las tres UR's del programa establezcan dimensiones de igualdad de género desde la planeación y establecimiento de objetivos hasta la medición de los efectos del programa, que sirvan para analizar a partir de dichos datos, los efectos diferenciados entre las mujeres y los hombres. |

CONCLUSIONES

El presente documento tuvo como objetivo evaluar la inclusión de la perspectiva de género en el Programa Presupuestario E008 “Política y Servicios Migratorios”. Para ello, se tomaron como guía una serie de preguntas contenidas en los Términos de Referencia de la evaluación en comento. Es importante destacar que estas preguntas se respondieron de forma concisa y atendiendo únicamente lo que en la pregunta se enmarca, es decir, si la pregunta se refería al documento de diagnóstico específicamente, es ese documento el que fue objeto de evaluación.

La parte inicial de los Términos de Referencia estuvo orientada a evaluar el Diagnóstico del Programa Presupuestario E008, la caracterización del problema, los objetivos y una serie de documentos tales como Manuales, Matriz de Indicadores de Resultados, Árbol de Problemas, entre otros, todos ellos enfocados a la planeación. Aunque existen acciones y avances importantes que se han incorporado de forma gradual para incluir la perspectiva de género en el programa, los documentos de planeación son bastante mejorables en este sentido.

Uno de los elementos más importantes de la planeación consiste en la elaboración de un diagnóstico donde, en primer lugar, se defina y caracterice un problema público. De hecho, de la adecuada definición de un problema depende su solución. En este caso, la definición del problema para su caracterización en el Árbol de Problemas del Programa Presupuestario E008 y su caracterización en la Matriz de Indicadores para Resultados carece de un esfuerzo de contextualización de la problemática de género. Se recomienda avanzar en este sentido realizando un análisis profundo del contexto de desigualdad y discriminación histórica que han sufrido las mujeres migrantes, por el hecho de ser mujeres. Asimismo, se recomienda caracterizar el fenómeno analizando cómo el fenómeno migratorio trae consigo consecuencias diferenciadas entre hombres y mujeres.

Destacan los esfuerzos realizados en materia de derechos humanos. Este tipo de acciones constituyen un avance notable. Sin embargo, es importante establecer que la perspectiva de derechos humanos y todos aquellos esfuerzos que se realicen en ese sentido, constituyen una condición necesaria pero no suficiente para la incorporación de la perspectiva de género. Aunque la perspectiva de derechos humanos busca que se respeten y garanticen los derechos que todas las personas tienen por el solo hecho de serlo, existen razones importantes para diferenciar ambas perspectivas.

Normalmente se concibe a la perspectiva de derechos humanos como un concepto amplio que contiene la perspectiva de género. Lo anterior no es del todo erróneo. Sin embargo, si se desea transversalizar la perspectiva de género, se vuelve necesario establecer acciones diferenciadas. Lo anterior va mucho más allá de buscar que estas acciones en materia de género tengan una clasificación propia. De hecho, es perfectamente válido que las acciones en materia de género aparezcan dentro de una clasificación más amplia llamada derechos humanos. Lo que no es válido es asumir que toda acción en materia de derechos humanos es una acción de género. Por ejemplo, una acción cuyo tema central sea la trata de personas, cabe perfectamente dentro de la perspectiva de derechos humanos, pero no necesariamente en la de género, es decir, en este caso abonaría tratar la problemática de la trata de personas con un enfoque de género.

Si bien la perspectiva de derechos humanos refiere a la existencia de derechos inherentes a toda persona, las desigualdades históricas y estructurales experimentadas por las mujeres por su género vuelven necesario realizar un tratamiento específico de las violaciones de los derechos de la mujer. En este sentido, la perspectiva de género como un elemento diferente de la perspectiva de derechos humanos, asume que los derechos humanos de las mujeres pueden ser violados de forma diferente que los de los hombres y que muchas de esas violaciones de derechos se dan contra la mujer, por el solo hecho de serlo.⁶⁰

El primer paso para la transversalización de la perspectiva de género se dio en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena (1993) al proclamarse lo siguiente: “la igualdad de condición de la mujer y sus derechos humanos deben integrarse en las principales actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas”, y que “todos los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas deben tratar estas cuestiones en forma periódica y sistemática.”⁶¹ En resumen, aunque las acciones emprendidas en materia de derechos humanos también contemplan a las mujeres en una perspectiva amplia, la evaluación de la perspectiva de género supone acciones sistemáticas y diferenciadas.

⁶⁰ *Cfr.*, Charlesworth, Hilary, “Feminist Methods in International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 93. The American Society of International Law, Washington, DC, 1999, págs. 379-394.

⁶¹ Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, UN Doc. A/Conf. 157/23 de 12 de julio de 1993, págs. 37-38.

En los Términos de Referencia se establecieron las bases para evaluar si existe evidencia que sustente el tipo de intervención adoptado por el programa en materia de género. En este sentido, se pudieron encontrar acciones diversas en materia de capacitación, difusión e instalación de Comités que indudablemente tienen efectos positivos. Asimismo, después de realizar una serie de entrevistas con las personas clave involucradas en la planeación y operación del programa se encontraron una serie de actividades principalmente en materia de capacitación cuyo tema central es el género. También se mencionaron algunos de los programas ya existentes, como es el caso del Programa Paisano, que entre sus actividades se encuentran guías para advertir sobre problemáticas como la trata de personas, donde claramente se brinda apoyo a mujeres.

Aunque estas acciones seguramente tienen un efecto significativo, se recomienda realizar un esfuerzo de diferenciar y transversalizar las acciones en materia de género. No debe olvidarse que la transversalización supone una transformación en las concepciones y en el abordaje de un problema público. En este sentido, las acciones deben estar coordinadas y basadas en un diagnóstico real de la problemática, es decir, en un diagnóstico realizado bajo el enfoque de género.

Una de las preguntas en los Términos de Referencia estaba encaminada a evaluar si el programa presupuestario se encuentra alineado con los objetivos del programa PROIGUALDAD. Alinear las actividades de un programa con una serie de objetivos va mucho más allá que establecer a posteriori si alguna de las actividades realizadas podría relacionarse con lo que busca el programa PROIGUALDAD en términos muy generales. Esta pregunta puede inducir confusión, ya que PROIGUALDAD establece una serie de líneas de acción y estrategias que deben cumplirse para garantizar la transversalización de la perspectiva de género. En este sentido, se tiende a equiparar una acción de capacitación o la instalación de un Comité Técnico con una alineación con PROIGUALDAD.

El programa PROIGUALDAD establece entre sus estrategias un número amplio de líneas de acción específicas encaminadas a la eliminación de estereotipos y la estigmatización de las víctimas de violencia, a la creación y fortalecimiento de unidades de atención contra la violencia, a la integración de registros de acosadores, hostigadores, agresores sexuales, entre otros y a la generación de mapas de riesgos, únicamente por mencionar algunas. Todas estas líneas de acción fueron diseñadas para impactar de forma significativa en el problema de la discriminación y violencia de género y suponen una transformación en el abordaje del problema. En este sentido, una alineación con PROIGUALDAD supone cambios de fondo y modificaciones estructurales que puedan materializarse en una serie

de efectos directos sobre la condición de las mujeres migrantes y además contribuir a erradicar la marginación, la discriminación, la segregación, la exclusión y la violencia.

En las entrevistas realizadas con las personas clave involucradas en la planeación y operación del programa destaca que se tiene una concepción de que el programa está alineado a PROIGUALDAD debido a la realización de acciones en materia de género. Por ejemplo, las personas del área de capacitación del INM destacó que se cuenta con un programa de derechos humanos dentro del programa anual de capacitación, donde se aborda la perspectiva de género en concordancia con PROIGUALDAD y se destaca también que se tienen alianzas con universidades para la elaboración de una plataforma de mujeres que migran.

La inclusión de la perspectiva de género supone un esfuerzo coordinado desde la planeación. En este sentido, aunque se han realizado una serie de esfuerzos visibles en materia de género y existen servicios que tienen un efecto positivo en la atención que se brinda a las mujeres migrantes, se recomienda integrar estos elementos en un objetivo común que esté presente de manera transversal en todos los documentos de planeación. Son notables las acciones en materia de capacitación y difusión que se han realizado para concientizar y sensibilizar acerca de los problemas de género. Sin embargo, estas acciones parecen estar desarticuladas.

En cuanto al apartado de la operación, la dimensión de discriminación consistió en identificar si el otorgamiento de los servicios mostraba discriminación por género. En particular se evaluó si el programa integra acciones que disminuyan la desigualdad por género durante el proceso de atención. Por lo tanto, se revisaron acciones de restricción basada en el sexo de las personas migrantes lo cual, se refleja en los manuales de procedimiento, acciones realizadas mediante los reportes de actividades y documentos de difusión sobre el programa.

De acuerdo con la definición de discriminación indirecta, indicada en la valoración de perspectiva de género, se indica que la presencia de reglas, procesos y prácticas que son neutrales, tienen efectos que excluyen las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres. El programa E008 muestra que se desarrolla en la operación bajo los parámetros de igualdad, en congruencia con los derechos humanos, por lo que se identifica que no es sensible a las condiciones de vulnerabilidad interseccionales de las mujeres.

La dimensión de estereotipos y roles de género se refieren a atributos dados por género en los cuales, se delimita a las mujeres en determinadas actividades y responsabilidades. A través del programa E008 es posible identificar atención directa en la condición de vulnerabilidad interseccional de mujeres embarazadas en las cuales, se facilitan los procesos para adquirir permisos y visas, así como atención de salud. Sin embargo, es necesario conformar apoyos en el ámbito físico para la atención de las mujeres quienes están realizando actividades de cuidado y es necesario identificar si la atención médica prestada es sensible al género.

Es importante integrar las situaciones de vulnerabilidad de las mujeres migrantes desde la integración de otras situaciones similares que experimentan, denominado como interseccionalidad. La revisión de este tema reconoce que existe la integración de situaciones sociales, económicas y culturales que aumentan dichas situaciones, aunada a la desigualdad que existe por sexo. En el programa E008 es necesario identificar que en la atención a la migración se deben de analizar la integración de situaciones de vulnerabilidad que se presentan en la migración como es el origen étnico, discapacidad y edad. Con respecto a la interseccionalidad, el Programa Presupuestario E008 ha realizado acciones dirigidas a la infancia mediante la participaciones en eventos nacionales sobre la atención que se requiere en esta población, así como su atención en estaciones migratorias en donde se realiza una separación de los adultos, excepto en aquellos casos en los cuales estén migrando con la familia.

Finalmente, el análisis de la dimensión de violencia contra las mujeres en la evaluación operativa consistió en identificar cualquier acción u omisión, basada en el género, que cause daño o sufrimiento en el ámbito privado y público. La evaluación de la violencia en este programa E008 se enfoca en la violencia física, sexual, institucional y por zona de riesgo en migración ya que, el programa durante su desarrollo tiene la interacción con las beneficiarias del programa y se busca que el otorgamiento de los servicios y beneficios de este programa no genere violencia. El programa reporta realizar varios cursos de capacitación a las y los servidores públicos en temas de violencia y extorsión, los cuales, tienen la finalidad de disminuir la violencia institucional y física.

No obstante, el programa E008 realiza entre otras acciones, una revisión médica básica en las estaciones migratorias, la cual permite crear un espacio de oportunidad para que el programa desarrolle un elemento de atención y/o evaluación sobre la violencia física y sexual de la cual pueden ser víctimas las mujeres. Asimismo, es necesario proveer las

capacitaciones sobre la prevención de la violencia en los ámbitos médicos que se provee en las estaciones migratorias.

A través de la evaluación de los indicadores de operación es posible identificar que el programa carece de acciones operativas que tengan perspectiva de género. No obstante, tienen amplias acciones sobre la eliminación de discriminación y estereotipos de las personas migrantes. Por otro lado, aquellas acciones operativas que se ha realizado con perspectiva de género corresponden a investigaciones y evaluaciones sobre la situación de las mujeres migrantes, por lo que aún falta identificar la consolidación de estas investigaciones en acciones operativas. Esta riqueza de información son un sustento adecuado para que este programa E008 enriquezca con la perspectiva de género los servicios y beneficios que presta.

Las acciones en donde se identifica la reducción de desigualdades en este programa E008 son particularmente en mujeres embarazadas, mujeres adolescentes y mujeres que no son dependientes económicas o que tienen un trabajo remunerado. Sin embargo, estas acciones se limitan en atención médica, información sobre sexualidad, y capacitación de servidores públicos. Por lo tanto, las acciones sobre la reducción de desigualdad aún son amplias ya que es necesario incluir mayores desigualdades interseccionales como es atender a mujeres indígenas, mejorar los lugares que prestan atención a personas migrantes para tener espacios que cubran las demandas de las mujeres (como es el caso de asientos para embarazadas, y traductores).

El programa E008 se rige con el principio fundamental de derechos humanos el cual, indica que todas las personas son tratadas de la misma manera y que tienen los mismos derechos y beneficios. Este fundamento es adecuado para el programa E008 ya que, esto ha permitido el desarrollo de acciones para prevenir la xenofobia. Sin embargo, no es suficiente para eliminar los estereotipos de género. De igual manera, esto favorece que no existan criterios diferenciados entre hombres y mujeres para ser beneficiados por el programa, y no permite que se identifiquen las diferentes áreas de desigualdad en las mujeres. A través de sus documentos se permea un lenguaje no incluyente lo cual, permite invisibilizar las desigualdades que las personas migrantes experimentan.

Finalmente el nivel de incorporación de la PEG, a partir de los criterios establecidos en los Términos de Referencia es de 1, lo cual significa que el programa E008 “Política y servicios migratorios” se encuentra en un nivel incipiente, donde se observa un proceso inicial de desarrollo para la inclusión de perspectiva de género ya que, en los reportes de

actividades, se vislumbra que existen acciones hacia la integración de esta dimensión en el programa.

Estas acciones se pueden identificar mediante la creación del consejo de género, desarrollo de investigaciones de las mujeres en distintas vulnerabilidades y la colaboración que se ha tenido con otras instituciones como es INMUJERES. No obstante, estas acciones se han desarrollado en el último año por lo que no es posible identificar los efectos que tienen actualmente. Asimismo, es necesario analizar las acciones que actualmente se desarrollan para realizarlas con perspectiva de género ya que las personas servidoras públicas tienen las capacidades y conocimientos y pueden posiblemente actuar con perspectiva de género, mas es necesario que estas acciones se reflejen en documentos como Programas Anuales de Trabajo y Reportes de Actividades.

El área en la cual el programa E008 presenta un mayor número de acciones con perspectiva de género es la capacitación y evaluación. Sin embargo, es necesario crear un sistema que asegure que las personas servidoras públicas tomen de manera efectiva las capacitaciones y que se desarrolle una evaluación sobre su desempeño con perspectiva de género, ya que, se conforman las capacitaciones, pero se desconoce las aplicaciones que se tiene con la información.

Finalmente, un tema nodal que atañe tanto a la perspectiva de género como al fenómeno migratorio, es la trata de personas, la población migrante es especialmente susceptible a la trata de personas debido a la naturaleza de este crimen y a las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas. Las personas migrantes irregulares a menudo viven en condiciones de pobreza, viajan solas y no conocen las zonas que transitan. Por este motivo son especialmente vulnerables a los abusos de los tratantes de personas.⁶² De las víctimas de trata identificadas a nivel mundial, entre 55% y 84% pertenecen al sexo femenino; de las víctimas de trata con fines de explotación sexual identificadas a nivel mundial, 98% son mujeres y niñas. Por lo tanto, la trata de personas constituye una forma de violencia contra las mujeres, en términos del artículo 6 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y del artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (convención de Belem do Pará).⁶³

⁶² Cfr., *La trata de personas en México: Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*. Organización Internacional para las Migraciones, 2011. (http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/trata_de%20personas_05.pdf)

⁶³ Cfr., *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013. (http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf)

Son menos los casos documentados por explotación de niños, adolescentes y adultos varones. Esta cifra es significativamente menor a comparación de las denuncias relacionadas con mujeres debido a que los hombres tienden a no reconocer que han sido sometidos a este tipo de explotación. Por ende, las autoridades son menos sensibles a esta problemática en torno al género masculino.⁶⁴ Sin embargo, el hecho de reconocer que esta problemática afecta mayoritariamente a las mujeres no supone necesariamente la incorporación de la perspectiva de género, aunque es un primer paso. Incorporar la perspectiva de género en la trata de personas va mucho más allá de documentar el número de víctimas que son mujeres. Específicamente se requiere ver a la trata de personas como una manifestación de violencia de género, ya que tiene características particulares dependiendo del sexo de la víctima.

El problema de la trata de personas se ha convertido en un tema importante en el enfoque de derechos humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos creó en el 2007 el Programa contra Trata de Personas. Con este programa se han impulsado acciones en todo el país tendentes a la implementación de un marco jurídico eficaz, como brindar apoyo y asesoría a las legislaturas estatales y organizar foros de sensibilización dirigidos a las diversas personas de los ámbitos políticos y sociales.⁶⁵ Asimismo, desde el año 2005, la Organización Internacional para las Migraciones en México ha implementado, con el apoyo financiero de la oficina del Departamento de Estado de los Estados Unidos, el Programa de Asistencia Directa a Víctimas de Trata, especialmente Mujeres, Niños y Niñas, en la Ciudad de México y en Tapachula, Chiapas.⁶⁶

La Directiva 2011/36/UE del parlamento europeo⁶⁷ publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, introduce disposiciones para tomar en cuenta la perspectiva de género en la trata de personas y se pone de manifiesto que esta incorporación ayuda a la prevención de este delito y a la protección de las víctimas. En el apartado 25 de esta directiva, donde se establece que los Estados miembros deben elaborar o reforzar sus políticas de prevención de la trata de seres humanos, se establece adicionalmente lo siguiente “(...) En el marco de estas iniciativas, los Estados miembros han de seguir un planteamiento que

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Cfr.*, Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013. (http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/Diagnostico_Trata.pdf)

⁶⁶ *Cfr.*, *La trata de personas en México: Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*. Organización Internacional para las Migraciones, 2011. (http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/trata_de%20personas_05.pdf)

⁶⁷ Este documento puede consultarse en el siguiente link: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:ES:PDF>

tome en consideración las especificidades relacionadas con el género y los derechos de los menores.”

Es importante destacar que aunque la trata de personas supone, en principio, una serie de violaciones a los derechos humanos, el enfoque de género permite visualizar y comprender diferencias. Asimismo, permite establecer que los estereotipos de género en un sentido amplio agravan la situación de las mujeres ya que se propician situaciones de abuso y formas de violencia que son específicas para ellas. Este enfoque permite identificar y reconocer que la cultura de violencia contra la mujer basada en relaciones desiguales de poder, las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres frente a la pobreza, la desigualdad en el acceso a la educación de niñas frente a niños y todas las formas de discriminación contra las mujeres son causas de la trata de personas.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones⁶⁸ la aplicación de la perspectiva de género en el estudio y comprensión de la trata de personas contribuye a prevenir esta problemática en la medida que se pueden identificar y eliminar las causas circunstanciales concretas, como la desigualdad e injusticia existente entre mujeres y hombres. Asimismo, se pueden considerar en los mecanismos de atención a las víctimas, las diferencias físicas y sociales que existen entre las mujeres y los hombres que se ven afectados por esta problemática.

A partir de esta diversidad de aspectos que justifican la importancia de observar y buscar intervenir en la trata de mujeres y niñas, se describirán a modo de acciones que idealmente podría desarrollar el programa E008 “Política y servicios migratorios” para atender el problema en mención. Primero, puede implementar a través de la difusión a las acciones que actualmente realiza sobre la revisión de empresas empleadoras en donde participan migrantes internos e internacionales. Otra de las acciones que puede ejecutar a través de su operación es la atención hacia las mujeres y niñas mediante un protocolo en el se encuentren sin la compañía de personas que indiquen ser familiares o acompañantes, buscando así, espacios y oportunidades para que, en caso de ser víctimas puedan solicitar ayuda. Entre las acciones que actualmente realiza el programa E008, está el procedimiento de regularización migratoria por razones humanitarias para las mujeres embarazadas, esta actuación podría extenderse hacia las mujeres que reporten ser víctimas de violencia ya que se puede auxiliar en la prevención de ser víctima de trata.

⁶⁸ *La trata de personas en México: Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*. Organización Internacional para las Migraciones, 2011. (http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/trata_de%20personas_05.pdf)

También mediante el programa E008 se pueden integrar acciones que desincentiven el turismo sexual mediante información dispuesta en los puntos de arribo migratorio (como son aeropuertos). Dado que el programa E008 ha demostrado su capacidad de realizar acciones conjuntas que han favorecido a la atención de personas migrantes, podría establecer vínculos y alianzas estratégicas con la campaña #AQUIESTOY, la cual busca prestar atención a las víctimas.

RETROALIMENTACIÓN TÉRMINOS DE REFERENCIA

En las siguientes líneas se realizará una retroalimentación de los Términos de Referencia (TdR) para la Evaluación Específica de Perspectiva de Género en el Programa Presupuestario E008 “Política y servicios migratorios”. De manera general los TdR están redactados de forma clara y concisa. La evaluación consiste en 36 preguntas organizada en tres apartados: planeación, operación y seguimiento. El objetivo general de la evaluación es valorar la incorporación de la PEG en la planeación, operación y seguimiento al desempeño de los Pp considerados relevantes respecto de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres. En este sentido, las 36 preguntas propuestas y el criterio de incorporación de PEG de las mismas es adecuado.

Sobre las dimensiones de análisis

En un apartado de los TdR se propone la identificación de las dimensiones de desigualdad de género incorporadas en el programa. Estas dimensiones reflejan, en términos generales, las problemáticas que enfrentan las mujeres con relación a la desigualdad, discriminación y violencia. Las dimensiones contempladas son las siguientes:

- Discriminación
- Estereotipos y roles de género
- Uso del tiempo y trabajo no remunerado
- Autonomía y empoderamiento de las mujeres
- Acumulación de desventajas o interseccionalidad
- Violencia contra las mujeres

Una de las tareas fue identificar cuáles de estas dimensiones son pertinentes al programa. En el caso del programa específico a evaluar, la dimensiones pertinentes fueron: discriminación, estereotipos y roles de género, acumulación de desventajas o interseccionalidad y violencia. Sin embargo, establecer la pertinencia de estas dimensiones resultó complicado toda vez que miden problemáticas específicas que sufren las mujeres y no necesariamente la inclusión de la perspectiva de género.

En este sentido, no queda claro en los TdR cuál es el objetivo de incluir estas dimensiones de análisis, toda vez que las 36 preguntas que constituyen la evaluación se encuentran organizadas en torno a las dimensiones de diagnóstico, diseño, bienes o servicios, criterios de elegibilidad, mecanismos documentados de selección, mecanismos de implementación y efectos diferenciados, resultados y recursos. Cuando se desea alinear cada pregunta a alguna de las dimensiones de género antes enunciadas, se vuelve complejo ya que, de contar con perspectiva de género en la planeación, el programa apuntaría a erradicar las problemáticas incluidas en dichas dimensiones.

Ejemplo de lo anterior es la pregunta 2 del apartado de diagnóstico establece lo siguiente: una vez identificadas estas condiciones que son de interés para el programa, ¿se exploran las causas y los efectos que éstas tienen en la sociedad o las diferencias para mujeres y hombres? Esta pregunta es clave, pero podría pertenecer a varias las dimensiones de problemáticas antes enunciadas. En este sentido, se propone identificar dimensiones que más que contener aspectos de problemáticas que enfrentan las mujeres, se centren en todas aquellas características que indican una adecuada inclusión de la perspectiva de género en un programa en sus diferentes etapas, por ejemplo: identificación de contexto de desigualdad, establecimiento de causas y efectos diferenciados, lenguaje incluyente, correspondencia entre diagnóstico con perspectiva de género y operación, referencia a situaciones de vulnerabilidad determinadas, desagregación de datos por sexo, entre otras. Lo anterior ayudará a evaluar la inclusión de la perspectiva de género, asumiendo que si se realiza adecuadamente, se tendrá un impacto en las problemáticas que enfrentan las mujeres.

Adicionalmente y sobre el tema de las dimensiones, sería importante establecer el significado de la incidencia de las mismas en el quehacer del programa, puesto que cabe la posibilidad de interpretarlo como el impacto del programa evaluado en las dimensiones descritas.

En cuanto a la tabla de las dimensiones, solo se pide que el equipo evaluador marque del listado aquellas que fueron consideradas en el análisis, sin embargo no especifica si se desea marcar con un “x” las dimensiones que no inciden el programa.

Finalmente, en cuanto a las dimensiones se recomienda especificar desde cuáles definiciones y acotaciones se establecen, por ejemplo, la dimensión de uso del tiempo y trabajo no remunerado, se recibieron observaciones donde se establece una acotación al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, con el objeto de considerar que la asignación social e histórica de este tipo de trabajo a las mujeres, representa un factor determinante en las desigualdades de género. Por lo que es vital detallar desde el inicio todas las acotaciones, aproximaciones y definiciones que se utilizan para cada dimensión.

En otro tipo de evaluaciones como por ejemplo, de Consistencia y Resultados, se establece que cada pregunta debe iniciar en una hoja aparte, para esta evaluación, los TdR no especifica nada al respecto, por lo que es necesario establecer si el principio rector es eliminar los saltos de página en cada respuesta para ahorrar espacio. En la misma materia,

es importante que en el apartado de “Contenido de la Evaluación” se especifique el número de cuartillas que debe tener como mínimo-máximo cada apartado.

La pregunta 7 dice “¿El programa contribuye a los objetivos, estrategias o líneas de acción del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) 2013-2018? Especifique cuáles”. Debe decir: “Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018”.

En la pregunta 26 se habla de infraestructura, y según el diccionario de la Real Academia española, su definición es: el conjunto de elementos o servicios que están considerados como necesarios para la invención o producción y marcha de una organización dada. Por lo que si se quiere evaluar solo los bienes muebles e inmuebles que se requieren para la atención de la población beneficiaria, es importante definirlo en el glosario.

En la pregunta 18 se evalúa sobre medidas o acciones afirmativas de carácter temporal, es importante definir normativa y operacionalmente a qué se refiere la característica “carácter temporal”, dado que las acciones de un programa pueden tener conceptos distintos de temporalidad, por ejemplo: una acción se diseñó para ser ejecutada en un periodo de tiempo determinado, como jornadas o caravanas de cierto servicio, o bien, una acción que el programa realiza sistemáticamente y que incluso se establece su ejecución en el manual de operaciones con periodos de tiempo establecidos.

Finalmente, en cuanto a los anexos no queda clara la relevancia de escribir la metodología para la cuantificación de la población potencial y objetivo del programa, en todo caso si la evaluación es en materia de género se podría solicitar una metodología para cuantificar con PEG la población del programa.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUERDO por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. DOF 26/octubre/2012.
- Álvarez, A. Mora, L. Y Ley, A. (2016). *Líneas de comunicación interna para el uso de lenguaje incluyente y no sexista*. México: SEGOB, CONAVIM.
- Aguirre, R., García, C. Y Carrasco, C. (2005). *El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad. Serie Mujer y Desarrollo*. CEPAL.
- Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012. Igualdad de género y desarrollo*. Recuperado del sitio:
<https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf>
- CEDAW. *Informe sobre situaciones puntales de los derechos de las mujeres en la migración y sus hijas e hijos en México, ante el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*.
- Charlesworth, Hilary, "Feminist Methods in International Law", en: *American Journal of International Law*, vol. 93. The American Society of International Law, Washington, DC, 1999, págs. 379-394.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). *Guía para el uso de un lenguaje incluyente y no sexista en la CNDH*. 2016. Recuperado de:
<http://www.cdhezac.org.mx/TRANSPARENCIA/vinculos/GuiaLenguajeIncluyente.pdf>
 fecha de último acceso 15 de Julio de 2018.
- Consejo Económico y Social. *Conclusiones Convenidas 1997/72*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/1997/97> (SUPP), fecha de último acceso 13 de Julio de 2018.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. México, DF: CONEVAL, 2013.
- Criterios para la Revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011. (Of. Circular 307-A.-0580).
- Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, UN Doc. A/Conf. 157/23 de 12 de Julio de 1993, págs. 37-38.
- Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur. DOF, 08/07/2014.
- Decreto por el que se aprueba el Programa para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. DOF, 30/04/2014.

- Diagnóstico Estratégico e Iniciativas de Mejora Operacional Basado en Procesos del Instituto Nacional de Migración, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Diagnóstico del Programa Presupuestario E008 “Política y servicios migratorios”. Unidad de Política Migratoria (UPM), Instituto Nacional de Migración (INM) y Coordinación para la Atención Integral a la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS). Julio, 2015.
- Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013.
- Diario Oficial. *DECRETO por el que se reforma la fracción I del artículo 30 de la Ley de Migración*. DOF, 25 de junio de 2018.
- Diario Oficial. *DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF 10 de junio de 2011.
- Diario Oficial. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación*. DOF 16 de febrero de 2018
- Diario Oficial. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. DOF 19 de enero de 2012
- El Colegio de la Frontera Norte, 2016. *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México, EMIF NORTE. Informe Anual de Resultados 2014*. Baja California, México.
- Encuestas de Satisfacción del Usuario Externo del Instituto Nacional de Migración, 2012.
- Evaluación en Materia de Diseño 2013 del Programa P019 Coordinar la Política Migratoria.
- Evaluación en materia de Diseño 2016 al Pp E008 Política y servicios migratorios.
- Ficha Técnica del Programa E008, 2017 Y 2018.
- García, Carmen y Magdalena Valdivieso (2005). *Una aproximación al movimiento de mujeres en América Latina. De los grupos de autoconciencia a las redes nacionales y transnacionales*, Osal, año 7, núm. 18.
- Guichard, C. (2015). *Manual de Comunicación NO sexista. Hacia un lenguaje incluyente*. México: INMUJERES.
- Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>, fecha de último acceso 13 de julio de 2018.
- Gobierno de la República. *Programa Especial de Migración 2014-2018*. DOF 30/abril/2013.
- Informe de Actividades en Materia de Migración en la Frontera Sur. Secretaría de Gobernación (Boletín No. 474/15).
- 9º Informe Periódico de México ante el Comité CEDAW. Recuperado del sitio: <http://informecomitecedaw.imumi.org/wp-content/uploads/2018/07/IX-Informe-Peri%C3%B3dico-de-M%C3%A9xico-ante-el-Comit%C3%A9-CEDAW.pdf>
- INMUJERES (2013). *Glosario de Género*. Tercera Edición. INMUJERES, p. 13, México.

- INMUJERES (2013). *Compendio normativo para la construcción de igualdad sustantiva en la Administración Pública Federal*. México, INMUJERES, pp. 6-7.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2014). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014. Tabulados básicos. México: INEGI. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/migrante0.pdf>
- Instituto Nacional de Migración (INM) (2012). Diagnóstico sobre el proceso de formulación e implementación de la política migratoria en México, México.
- Instituto Nacional de Migración – Manual de Procedimientos, <http://intranet.inm.gob.mx>
- Instituto Nacional de Migración – Comunicado de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017.
- International Women’s Rights Action Watch. *Entendiendo los conceptos de discriminación e igualdad del artículo 1 de la CEDAW*. Artículo disponible en <http://www.iwraw-ap.org/PFCedawEspanyol/dediscriminacion.htm>, fecha de último acceso 13 de julio de 2018.
- Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. (2014). *Estrategia sobre igualdad de género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014-2017*. Tomado del sitio: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Executive%20Board/2014/first-regular-session/Spanish/dp2014-4s.pdf>
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. DOF. 30/marzo/2007
- Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, DOF, 16/05/2013.
- Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios; DOF, 8/11/2012.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, DOF 14 de junio de 2018.
- Ley de Migración, DOF, 25/mayo/2011.
- Ley de Planeación. Última Reforma DOF 16/02/2018. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/59.doc> fecha de último acceso 13 de Julio de 2018.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma DOF, 30/01/2015.
- Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración, DOF, 29/01/2010.
- Matriz de Indicadores para Resultados del Programa E008, 2016.
- Metodología para obtener calificación de las Instalaciones donde se aplicaron las “Encuestas Externas de Satisfacción del Usuario 2012”.

- ONU Mujeres. *Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género*. 2014.
- Organización Internacional para las Migraciones. 2011, *La trata de personas en México: Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*.
- Oso, Laura (1998). *Las migraciones hacia España de mujeres jefas de hogar*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- Papi, Natalia (2003). *Clase social, etnia y género: tres enfoques paradigmáticos convergentes*, Utopías, núm. 195, vol. 1.
- Parella, Sonia (2003). *Mujer inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*, Barcelona, Anthropos.
- Programa Anual de Evaluación, 2018.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 Y 2018.
- Reglamento de la Ley de Migración, (DOF, 28/09/2012).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2018. Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de la Perspectiva de Género al Programa presupuestario E008 Política y servicios migratorios.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2015. *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*. Presentación a la H. Cámara de Diputados.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2013). Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social. *Quinto Informe de Labores 2016-2017*. 2017
- Secretaría de Gobernación (2017). Informe de Avances y Resultados 2017 del Programa Sectorial de Gobernación.
- Secretaría de Gobernación (2017). Informe de Avances y Resultados del Programa Especial de Migración 2014-2018
- Secretaría de Gobernación. *Quinto Informe de Labores 2016-2017*. 2017.
- Secretaría de Gobernación. *Sexto Informe de Labores 2017-2018*. 2018.
- Transparencia Presupuestaria Observatorio del gasto. Recuperado de <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=04E008>, fecha de último acceso 13 de julio de 2018.
- UN Women. *Concepts and definitions*. Recuperado de: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>, fecha de último acceso 13 de Julio de 2018. Traducción no oficial.

Anexo A

“METODOLOGÍA PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN O ÁREA DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO”

El Diagnóstico del Pp E008 “Política y servicios migratorios” establece la metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, a continuación se reporta de manera textual:

En un esquema general la población potencial es igual a:

$$PP = IN + EM + RT + TRA$$

Dónde:

PP = Población potencial

IN = Inmigración

EM = Emigración

RT = Migración de retorno

TRA = Migración de tránsito

Tanto la dimensión de inmigración, emigración y retorno, se componen de flujos y stock, mientras que el tránsito sólo hace referencia a flujos migratorios. La composición mixta de la población potencial representa la principal dificultad para el cálculo y precisión de la población objetivo y beneficiaria, debido, principalmente, a que las tendencias de los flujos están dadas no solo por factores internos, sino también, de manera importante, por factores externos, que pueden generar un incremento o disminución de la población a ser atendida por las políticas públicas en la materia.

En la siguiente tabla, se define la población potencial a partir del universo que se considera podría ser parte de las acciones de gobierno en alguna etapa de su condición migratoria.

| Dimensión migratoria | Población potencial | |
|----------------------|---|---|
| | Stock | Flujo |
| Inmigración | Población nacida en otro país, residente en México en 2010 | Número de eventos de entrada a México, registrados en el último año. |
| Emigración | Población nacida en México o de origen mexicano que reside en el extranjero | Número de eventos de personas de 16 años y más captada por la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte en el flujo procedente del sur. |

| | | |
|----------|---|---|
| Retorno | Número de mexicanos que regresaron, después de una experiencia migratoria en otro país, con propósito de establecer su residencia en México, entre 1995-2010. | Número de eventos de mexicanos que regresaron, después de una experiencia migratoria en otro país. |
| Tránsito | No aplica | Población en condición de extranjería que cruza por México para llegar a Estados Unidos, la cual incluye eventos de extranjeros irregulares presentados en estaciones migratorias del INM, eventos de extranjeros irregulares devueltos por Estados Unidos y los extranjeros irregulares que lograron con éxito llegar a residir en Estados Unidos. |

Cabe mencionar que la separación de las poblaciones en su componente de flujo y stock, no solo obedece a la naturaleza del fenómeno o su cuantificación, sino al tipo de acción gubernamental a la que son sujetos. En este sentido, el stock es sujeto de una acción tendiente a mejorar las condiciones de integración o reinserción de la población; mientras el flujo es beneficiado con acciones encaminadas a atender sus necesidades o a mejorar sus condiciones de atención.

Cuantificación de la población que tiene el problema o necesidad

Inmigración

$$INS = PNEM$$

Donde

INS = Inmigración stock

PNEM = Población nacida en el extranjero residente en México en 2010

y

$$INF = EVE + EEM$$

Donde

INF = Inmigración flujo

EVE = Eventos de visitantes en condición de extranjería

EEME = Eventos de entradas de mexicanos

Retorno

$$RTS = RTR\ 95-00 + RTR\ 05-10$$

Donde

RTS = Migración de retorno stock

RTR 95-00 = Mexicanos que retornaron a México entre 1995-2000

RTR 05-10 = Mexicanos que retornaron a México entre 2005-2010

y

$$RTF = ERTF$$

Donde

RTF = Migración de retorno flujo

ERTF = Eventos de migrantes de retorno forzado

Tránsito

$$TRATE = EIP + EEIDEU + EIE$$

TRATE = Migración de tránsito total estimada

EIP = Eventos de extranjeros irregulares presentados en estaciones migratorias

EEIDEU = Eventos de extranjeros irregulares devueltos por Estados Unidos

EIE: Extranjeros irregulares exitosos residentes en Estados Unidos

Emigración

$$EMS = MEU + DMEU + MOP$$

EMS = Emigración stock

MEU = Mexicanos de primera generación residentes en Estados Unidos

DMEU = Descendientes de mexicanos en Estados Unidos

MOP = mexicanos residentes en otro país

y

$$EMF = MPS$$

EMF = Emigración flujo

MEU = Mexicanos de 16 años y más procedentes del sur (de México)

Anexo B

“FICHA TÉCNICA CON LOS DATOS GENERALES DE LA EVALUACIÓN”

| | |
|---|---|
| Nombre o denominación de la evaluación | Evaluación Específica de Perspectiva de Género |
| Nombre del programa evaluado | Programa Presupuestario E008 denominado “Política y servicios migratorios” |
| Ramo | Ramo. 4 – Gobernación Clave y Modalidad E-008 |
| Unidad(es) responsable(s) de la operación del programa | Instituto Nacional de Migración (INM) Unidad de Política Migratoria (UPM) Coordinación para la Atención Integral de la Migración en Frontera Sur (CAIMFS) |
| Servidor(a) público(a) responsable del programa | Mtro. Narcizo Alberto Amador Leal |
| Año del Programa Anual de Evaluación (PAE) a la que corresponde, o en su caso, si es evaluación complementaria | Programa Anual de Evaluación (PAE) 2018 |
| Instancia de coordinación de la evaluación (SHCP) | SHCP |
| Año de término de la evaluación | 2018 |
| Tipo de evaluación | Evaluación Específica de Perspectiva de Género |
| Nombre de la instancia evaluadora | Dra. Berenice Bedolla Ramírez |
| Nombre del coordinador(a) de la evaluación | Dra. Berenice Bedolla Ramírez |
| Nombre de los(as) principales colaboradores(as) | Mtra. Georgina Flores Ivich Dra. Carolina Armenta Hurtarte |
| Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación | Dirección de Proyectos y Programas Estratégicos del PND (INM) |
| Nombre del (de la) titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación | Lic. Liliana Fernanda del Villar Arias (INM) Mtro. Salvador Berumen Sandoval (UPM) Dr. Crescencio Jiménez Núñez (CAIMFS) |

| | |
|--|--|
| <p>Nombres de los(las) servidores(as) públicos(as), adscritos(as) a la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación, que coadyuvaron con la revisión técnica de la evaluación</p> | <p><i>C.P. Jorge Rosales Coria (DGPYP)</i> <i>Lic. Débora Ábrego Mejía (DGPYP)</i> <i>Lic. Emma González Solana (INM)</i> <i>Lic. Ana Laura García Quiroz (INM)</i> <i>Mtra. Adriana Aidée Ruiz Frias (UPM)</i> <i>Lic. Vania Elizabeth de Alba González (CAIMFS)</i></p> |
| <p>Forma de contratación de la instancia evaluadora</p> | <p><i>Adjudicación Directa</i></p> |
| <p>Costo total de la evaluación con IVA incluido</p> | <p><i>\$220.000 IVA incluido</i></p> |
| <p>Fuente de financiamiento</p> | <p><i>Recursos Fiscales</i></p> |

ANEXO C BUENAS PRÁCTICAS

Según García y Valdivieso a partir de la década de los setenta, el impulso de los estudios de género en el campo de las ciencias sociales y el desarrollo de movimientos sociales feministas repercutieron en la agenda política mundial.⁶⁹ En este contexto, distintos actores locales y globales pusieron en evidencia la invisibilidad de las mujeres en diversos procesos sociales, demandando la implementación de políticas públicas que incorporen la dimensión de género para atender a las problemáticas que enfrentan las mujeres en diferentes contextos sociales. El impacto social y político de estas demandas se reflejó en la primera convocatoria que hacen las Naciones Unidas en 1975 a una Conferencia Mundial sobre la situación de las mujeres.

Actualmente se existe una mayor visibilidad social y política y un incremento significativo del número de mujeres en los procesos migratorios, fenómeno conocido como “feminización de las migraciones”. La relevancia de este fenómeno es atribuida no sólo al aumento real de la intervención de la mujer en las migraciones internacionales que ha contribuido a transformar los patrones de migración internacional, sino también a la apertura conceptual que ha hallado la figura de la «mujer migrante» en el ámbito de las ciencias sociales.⁷⁰

En la actualidad, la gran mayoría de las investigaciones que estudian a la mujer en los procesos migratorios coinciden en señalar el carácter transversal de la dimensión de género⁷¹ y la necesidad de abordar la problemática de la migración femenina desde una perspectiva multidimensional, que tenga en cuenta el género pero también otras formas de identificación social, como la etnia y la clase social.

⁶⁹ Cfr., García, Carmen y Magdalena Valdivieso (2005). *Una aproximación al movimiento de mujeres en América Latina. De los grupos de autoconciencia a las redes nacionales y transnacionales*, Osal, año 7, núm. 18.

⁷⁰ Cfr., Oso, Laura (1998). *Las migraciones hacia España de mujeres jefas de hogar*, Madrid, Instituto de la Mujer.

⁷¹ Cfr., Papi, Natalia (2003). *Clase social, etnia y género: tres enfoque paradigmáticos convergentes*, Utopías, núm. 195, vol. 1 y Parella, Sonia (2003). *Mujer inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*, Barcelona, Anthropos.

En la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, que comenzó a reunirse en el año 2000 con intervención de la mayor parte de los países de la región, la figura de la “mujer migrante” adquiere cierta visibilidad y especificidad. En la sexta reunión realizada en Asunción, Paraguay, en mayo de 2006, en el marco de las demandas de protección a los derechos humanos de los migrantes, la declaración final establece que se deben “respetar de manera irrestricta los derechos humanos de los migrantes, especialmente los de la mujer migrante y menores no acompañados, con independencia de la situación migratoria”.

La experiencia tanto en el seno de la OIM y del sistema de las Naciones Unidas como en contextos externos ha demostrado que los elementos fundamentales para promover la igualdad de género son: el liderazgo de las instancias directivas y la rendición de cuentas; la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de planificación estratégica; la adecuación de los recursos y capacidades; la generalización de la comprensión de los aspectos relativos a la adopción de la perspectiva de género y una estructura institucional que la facilite.

El enfoque aplicado por el PNUD a la incorporación de la perspectiva de género es doble: el PNUD apoya el empoderamiento de las mujeres y las niñas a través de actividades concretas sobre cuestiones de género y se ocupa también de esas cuestiones en la formulación, la planificación, la aplicación y la evaluación de todos los programas y políticas.

En el ONU-SWAP se recomienda que los principales documentos de planificación de todas las organizaciones de las Naciones Unidas incluyan al menos un resultado relacionado con las cuestiones de género e indicadores adecuados de los resultados. Esa medida se aplica en el plan estratégico del PNUD para el periodo 2014-2017,⁷² ya que en todo el plan se integra la igualdad entre los géneros y uno de sus siete resultados se refiere específicamente a esa cuestión. Además se hace mención sobre que todos los funcionarios deben tener conocimientos básicos y capacidad técnica suficiente en materia

⁷² Cfr., Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. (2014). *Estrategia sobre igualdad de género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014-2017*. Tomado del sitio: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Executive%20Board/2014/first-regular-session/Spanish/dp2014-4s.pdf>

de incorporación de la perspectiva de género. Para garantizarlo, el PNUD ha elaborado y actualizado un curso de fomento del pensamiento innovador en relación con las cuestiones de género titulado “Gender Journey Course: Thinking out of the Box”, obligatorio para todos los funcionarios con arreglo a ONU-SWAP.

Finalmente, el equipo evaluador revisó en el ámbito internacional aquellas prácticas en materia de género que pudieran ser referencia para el programa evaluado. Es importante señalar que existe una gran cantidad de acciones derivadas en políticas gubernamentales en materia de género adoptadas en diversos países. Sin embargo, en consideración a los objetivos, diseño, facultades y atribuciones que competen al Pp E008 “Política y servicios migratorios”, se detallan a continuación aquellas acciones que se han realizado en otros países y que se consideran en condiciones de réplica por el programa evaluado como buenas prácticas.

Nombre: Promoviendo ciudadanía entre las migrantes y sus familias

Institución: Centro de políticas públicas y derechos humanos PerúEquidad, Perú.

Sitio web: www.equidad.pe

Descripción: Programa cuyas acciones se dirigen a mujeres potenciales migrantes de modo que se encuentren adecuadamente informadas sobre los requisitos y condiciones para una migración regular y segura; sus posibilidades y limitaciones; las condiciones de acceso a prestaciones sociales básicas, e instituciones de asesoría y apoyo para el ejercicio de sus derechos a nivel nacional e internacional. Incluye capacitación para el desarrollo de emprendimientos económicos. La propuesta surge al constatar la existencia de mujeres migrantes, retornantes y familiares de migrantes dispersas y sin mayor información sobre la situación en que se encuentran inmersas, sus causas, consecuencias y las ventajas de la organización, y de gobiernos a nivel local y regional ausentes frente a esta problemática.

El trabajo se llevó a cabo en relación permanente con las municipalidades y el gobierno regional, con quienes se establecieron convenios de acción conjunta y compromisos de incorporación del tema migratorio en sus respectivas agendas. Las actividades comprendieron talleres informativos con docentes y personal del aula, con funcionarios de servicios públicos, padres y madres de familia, cuidadoras y cuidadores y organizaciones de mujeres y mixtas con familiares en el exterior.

Los esfuerzos realizados contribuyeron a la conformación de 3 asociaciones de familiares de migrantes peruanos y peruanas de la Región Lima y convenios con los municipios de Chancay, Huacho y Huaral.

Nombre: Red de mujeres colombo-ecuatorianas: por los derechos humanos de las migrantes

Sitio web: <http://fundacionesperanza.org/>

Institución: Fundación Acción por la Equidad y Fundación Esperanza, Ecuador.

Descripción: Articulación de esfuerzos y búsqueda de sinergias entre organizaciones que trabajan en el ámbito de la movilidad humana en zonas fronterizas, dado que el desplazamiento obligado (por razones económicas o de conflicto armado) ha vuelto particularmente vulnerable a dicha población y en especial a las mujeres, en lo que se refiere a abusos y violencia de género, derecho al trabajo, educación, salud y protección para sus hijos/as. La iniciativa surge en respuesta a la escasa sensibilización de la población en lo que se refiere a la problemática migratoria, y la existencia de estereotipos sociales que fomentan una situación de rechazo hacia estos grupos de población.

En este contexto la red binacional ha logrado formular un plan de acción para viabilizar acuerdos binacionales de acción de las mujeres en un marco de derechos humanos que contempla entre otras actividades, acciones de capacitación y sensibilización de la población en temas de género, migración, desplazamiento, refugio y trata de personas con enfoque de derechos. A raíz de estos esfuerzos, se han logrado avances tanto en los procesos de auto organización de las mujeres, como en la toma de conciencia de sus necesidades individuales, grupales y familiares y en su capacidad para plasmarlas en propuestas de acción y ejercicio de derechos.

Nombre: Mujeres migrantes. Mujeres con derechos Institución: Cotidiano Mujer, Montevideo, Uruguay

Institución: Colectivo feminista dedicado a la comunicación y a los derechos humanos en Uruguay

Sitio web: www.cotidianomujer.org.uy

Descripción: Desarrollada en el marco del proyecto del mismo nombre, se trata de una campaña informativa y de sensibilización acerca de los derechos de las mujeres migrantes andinas que, aunque se basa en la experiencia migratoria de mujeres de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú hacia España y otros países de la Unión Europea, se aplica igualmente a la realidad de las migraciones femeninas intraregionales. Respetándose las especificidades de cada país, todas las piezas comunicativas tienen denominadores comunes que le dan unidad regional. La campaña consta de seis spots radiales, seis animaciones, un afiche y cuatro stickers. Incluyó asimismo espacios publicitarios pagados en Internet para ampliar

la repercusión. La campaña incluye un sitio web a través del cual las mujeres acceden a información acerca de instituciones y organismos de apoyo tanto en sus respectivos países como en España, pueden conocer la legislación y normativa vigente tanto a nivel nacional como internacional y contactarse con organizaciones y redes de migrantes, entre otros aspectos. Las animaciones se exhiben en aeropuertos, terminales de transporte y oficinas de trámites migratorios, entre otros lugares, lo cual contribuye a generar conciencia en las mujeres migrantes sobre sus derechos dondequiera que se encuentren y más allá de su nacionalidad, raza, etnia y edad.

Nombre: One Stop Shop Institución: Centros Nacionales de Apoyo a los y las Inmigrantes, CNAI, Lisboa, Portugal

Institución: Centros Nacionales de Apoyo de los Inmigrantes

Sitio web: www.acidi.gov.pt / www.oss.inti.acidi.gov.pt

Descripción: Los centros responden a la necesidad de proveer en un mismo espacio una variedad de servicios relacionados con situaciones de inmigración. El espacio funciona con una misma orientación y en mutua cooperación están presentes los organismos estatales encargados de distintos aspectos y necesidades de las y los inmigrantes. También participan algunas entidades no gubernamentales. Mediadores culturales con experiencia en inmigración son reclutados y entrenados, jugando un papel fundamental que complementa los servicios de prestadores públicos de entidades gubernamentales. La iniciativa surge frente a los problemas que generaba a las y los inmigrantes la variedad de instituciones involucradas en el proceso de integración, la falta de cooperación entre los servicios del gobierno y su dispersión, la diversidad de procedimientos y una burocracia compleja, la ausencia de estandarización de procedimientos y la incoherencia de la información que se proporciona a las y los inmigrantes. A lo anterior se agrega dificultades de comunicación por la diversidad cultural y lingüística y la necesidad de promover la participación de los inmigrantes en la toma de decisiones. En los centros están presentes entidades públicas tales como el Servicio de Control de Fronteras, la Inspección de Trabajo, Seguridad Social, Administración Regional de Salud, Dirección Regional de Educación y la oficina del Registro Central.

Nombre: Diagnóstico de necesidades para la formación de personal de consulados bolivianos en el exterior

Institución: Coordinadora de la Mujer, Bolivia

Sitio web: www.coordinadoradelamujer.org.bo

Descripción: La iniciativa cumplía con el propósito de identificar las principales problemáticas de las inmigrantes bolivianas en España en su vínculo con los consulados, particularmente en lo que se refiere a deficiencias informativas en relación a trámites y derechos que las conciernen directamente. Entre otras, las referidas al estatus migratorio, el estado civil, la filiación y nacionalidad de los hijos o las hijas, reagrupación familiar, violencia de género en contexto migratorio y asuntos de trata y tráfico. El diagnóstico se enmarcó en la iniciativa conjunta de la Unión Europea y del Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias, que buscan mejorar las capacidades de terceros países para afrontar el problema de la migración irregular y de establecer las principales necesidades de formación de los agentes consulares bolivianos en España desde una perspectiva de género. Para ello, se efectuó una investigación breve y un análisis focalizado estrictamente en los derechos de las mujeres y su relación con la formación de los funcionarios y agentes consulares. El resultado del diagnóstico y propuesta de contenidos, permiten advertir las demandas diferenciadas de hombres y mujeres migrantes y con ello disponer de respuestas coherentes con sus intereses y necesidades. A su vez, el análisis de la migración femenina contenido en el diagnóstico constituye en sí mismo una herramienta de incidencia para que se considere la migración desde las especificidades de género.

Nombre: Cooperativa multiactiva de cuidados, iniciativa de migrantes colombianas en Valencia, España, con apoyo de SISMA Mujer

Institución: SISMA Mujer

Sitio web: <https://www.sismamujer.org>

La organización feminista colombiana SISMA Mujer, a través de su proyecto “Genero y Remesas”, ha impulsado un proyecto transnacional cuyo objetivo es “consolidar el papel de las mujeres migrantes colombianas como actoras de desarrollo de su país a través del fortalecimiento de su capacidad organizativa en la Comunidad Valenciana (España) y la puesta en marcha de una cooperativa multiactiva de cuidados como un instrumento de desarrollo en el Departamento de Risaralda (Colombia)”.

Este programa transnacional vincula mujeres emisoras de remesas o con planes de retorno con otras receptoras y brinda capacitación a mujeres en temas de derechos, cooperativismo y emprendedurismo. Esta organización también se centra en el

“aprovechamiento de los saberes y experticias de las mujeres, aprendidas en las cadenas de cuidado, sacándolas del ámbito de lo doméstico y llevándolas al plano de lo social y empresarial, donde puede despojarse de las connotaciones negativas propias del ámbito doméstico.”

Nombre: Empoderamiento de las familias abandonadas por migrantes trabajadores en Tayikistán (*Empowering Abandoned Families of Labour Migrants in Tajikistan*)

Institución: ONU Mujeres

Sitio web: <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2016/9/feature-story-abandoned-wives-of-tajik-migrants-overcome-hurdles>

Este proyecto se puso en marcha en 2014 por ONU Mujeres y brinda capacitación sobre medios de vida y grupos de autoayuda para las mujeres abandonadas por los trabajadores migrantes. De forma adicional se busca el reconocimiento de las mujeres, hijas e hijos abandonados como grupos vulnerables ante la ley, facilitando el acceso a servicios legales, económicos y psicológicos de forma gratuita.

Este proyecto ha recibido financiamiento del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y ha brindado apoyo jurídico, social y económico a familias abandonadas por trabajadores migrantes en dos regiones de Tayikistán entre 2013 y 2016. Hasta 2016, se ayudaron a crear 387 grupos de apoyo y 30 iniciativas económicas conjuntas y se proporcionó capacitación sobre medios de vida a 3.000 esposas abandonadas y se facilitó apoyo jurídico gratuito a casi 4.500 mujeres.

Nombre: Acuerdo entre SENAMI de Ecuador y la Fundación Movimiento Bambino Italiana

Institución: Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) de Ecuador y la Fundación Movimiento Bambino de Italia

La Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) de Ecuador firmó en 2009 un acuerdo con la Fundación Movimiento Bambino italiana. Este acuerdo surgió para apoyar a las madres ecuatorianas en Italia. La SENAMI se reunió en Génova con un grupo de madres ecuatorianas residentes en esa ciudad que habían perdido la custodia de sus hijos o estaban a punto de perderla, al haber sido otorgada a los respectivos padres italianos de estos menores. Posteriormente se evaluó el trabajo realizado por la Comisión Interinstitucional que en mayo de 2009 se comprometió a brindar apoyo en asesoría legal y en asistencia psicosocial a estas madres, a través de alianzas con sectores estratégicos de la sociedad civil italiana. Dichas alianzas se concretaron en un convenio entre el Gobierno Ecuatoriano y la Fundación Movimiento Bambino, organización italiana que brinda tutela legal, social y psicológica en este tipo de casos.

Nombre: Diálogo en el marco de la Reforma del Régimen Especial en España

Institución: ONU Mujeres

En 2009, ONU Mujeres (en ese momento UN-INSTRAW) apoyó un proceso de diálogo e intercambio entre asociaciones de empleadas de hogar, asociaciones de mujeres inmigrantes y organizaciones del movimiento feminista. Como resultado de este proceso de intercambio y trabajo en común, se logró consensuar y publicar un grupo de propuestas que incide en tres ejes: el empleo de hogar, la situación específica de las mujeres inmigrantes empleadas de hogar y el marco más amplio de organización social de los cuidados como componente esencial de los modelos de desarrollo.

Estas propuestas fueron presentadas para su discusión ante representantes del gobierno y sindicatos en el momento en que se discutía la reforma del Régimen Especial que regula el empleo de hogar en España.

Nombre: Programa “Madres entre dos culturas”

Institución: Asociación Civil “Salud y Familia”, Cataluña, España

Sitio web: <http://madresentredosculturas.es/nosotras/>

Este programa es operado por la asociación civil “Salud y Familia” y colabora activamente con hospitales públicos de Cataluña y ofrece actividades grupales de educación intercultural dirigidas a madres inmigrantes de diversas procedencias con hijos o hijas menores de tres años. El objetivo es “mejorar la cobertura de necesidades insatisfechas en el ámbito de la prevención y promoción de la salud materno-infantil, fortaleciendo las competencias maternas y las redes de apoyo social funcionales para las madres.”. Este programa busca al mismo tiempo, el contacto continuo con el gobierno para garantizar que las personas indocumentadas puedan obtener una tarjeta sanitaria.

Nombre: “Multiplicando voces, multiplicando derechos” Argentina

Institución: Dirección Nacional De Migraciones, Argentina, Asociación Civil Lola Mora y Global Fund for Women

Sitio web: <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexD.php>

Desde 2013, el programa tiene como objetivo específico atender a las mujeres y conozcan sus derechos. Se desarrolló en colaboración con el gobierno de Argentina, la Asociación Civil Lola Mora y el Global Fund for Women. Su eje principal es el reconocimiento de la doble vulnerabilidad que viven las mujeres migrantes.

El programa DNM (Dirección Nacional de Migrantes) desde 2013 se agrega a las actividades del día mundial contra la violencia de género. Esta adhesión se refleja entre sus objetivos que consisten en fortalecer el ejercicio de buenas prácticas en contra de cualquier tipo de discriminación y generar acciones para la prevención y erradicación de la violencia laboral.

En 2015 la Organización Internacional para la Migraciones Argentina y el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires presentaron el proyecto “Promoción de los derechos humanos de la población migrante desde una perspectiva de género”, con el fin de informar y promover los derechos de los procesos migratorios desde una perspectiva de género.

En el reporte sobre el impacto de las migraciones en Argentina se reconoce la desigualdad interseccional de las mujeres a partir de la vulnerabilidad por la situación económica, laboral y el sexo. De igual forma, este reporte realiza un análisis de las desigualdades que se han presentado a partir del sexo de las personas migrantes.

El reporte de actividades que se encuentra en línea de 2013 al 2014, tiene integración de un lenguaje incluyente y no sexista a través del uso de fotografías e imágenes que reflejan tanto hombres como mujeres en diferentes actividades⁷³.

⁷³ Véase en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/DNM2014.pdf#zoom=100