

(Anexo 1)

**PROGRAMA PRESUPUESTARIO E015: PROMOVER LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

**EVALUACIÓN DE DISEÑO**

**POSICIÓN INSTITUCIONAL O DOCUMENTO DE OPINIÓN**

**FUNDAMENTO:**

La Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, evolucionó a un órgano con competencia en todo el territorio nacional, sin que desaparecieran las obligaciones y compromisos institucionales ya establecidos en Ciudad Juárez, y que además atendería de manera transversal el mandato señalado por la LGAMVLV y de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en lo que concierne a la Secretaría de Gobernación.

Para cumplir con este objetivo, la CONAVIM cuenta con el Pp E015 Promover la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres, el cual comprende una serie de políticas públicas enfocadas a este problema de género.

En 2011 se crea el Pp E015; bajo la normatividad referida y con la CONAVIM como Unidad Responsable de su operación. Su principal objetivo consiste en prevenir, atender, sancionar y erradicar cualquier tipo de violencia contra las mujeres en México.

El Programa Anual de Evaluación 2016 establece en su numeral 23 y anexo 1a, que el Pp E015 Promover la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres deberá ser evaluado en su diseño en dicho ejercicio fiscal, y que la instancia coordinadora de dicha evaluación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo modelo de Términos de Referencia (TdR) fue utilizado para la elaboración del documento denominado: Evaluación de diseño 2016, Programa E015: promover la prevención y atención de la violencia contra las mujeres. .

**COMENTARIOS GENERALES**

La evaluación tuvo 5 apartados principales: 1) Justificación de la creación o modificación sustancial así como del diseño del programa, 2) Contribución del Pp a las metas nacionales y planeación orientada a resultados 3) Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo, 4) Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), y 5) Complementariedades y coincidencia con otros Pp. Con base en ello, la Evaluación de Diseño, hace un amplio análisis del Programa Presupuesto, como se muestra en los párrafos subsiguientes.

El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018 surge debido a las manifestaciones de violencia registradas contra mujeres y niñas desde los años noventa, con la finalidad de otorgar a las mujeres herramientas que les permitan salir de los círculos de violencia y poniendo en operación esquema precautorios de coordinación interinstitucional. Establece que los principales problemas que deben ser atacados para garantizar los derechos humanos de las mujeres son:

1. Insuficiente armonización legislativa y escasa cultura de la no violencia contra las mujeres.
2. Violencia contra las mujeres en el sector educativo, laboral y en el Sistema

Nacional de Salud.

3. Escasos servicios de atención a mujeres y niñas víctimas de violencia.
4. Acceso limitado a la justicia para las mujeres.
5. Limitada coordinación institucional en materia de violencia contra las mujeres.

Todas las limitantes anteriores contribuyen al problema de altos índices de violencia contra las mujeres, al cual está enfocado en Pp E015. Es tan amplia la magnitud del problema, que este programa abarca acciones desde distintos sectores del gobierno, por lo que se promueve la transversalidad en las políticas públicas en materia de género.

Tomando en cuenta lo anterior, es posible determinar que el Fin del Pp E015 está vinculado tanto al Programa Sectorial de Gobernación como al Programa Integral, lo que implica un trabajo transversal e interinstitucional, que permite el fortalecimiento de las políticas públicas que abordan el problema de la violencia contra las mujeres disminuyendo su prevalencia.

El equipo evaluador se conformó con personal del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. El trabajo del equipo evaluador implicó una amplia revisión de documentación interna y externa para emitir sus comentarios y aportó diversas consideraciones (ver apartado siguiente) que contribuyen a una visión más precisa del programa presupuestal. Pese a la amplitud del proyecto, se entregó a tiempo y mostró conocimiento del proceso y objetivos de la evaluación.

No obstante, en la Conavim se considera improcedente la propuesta de modificar la modalidad del Programa de “E” a “U”, ya que limitaría seriamente el alcance de las acciones de esta Comisión, tornándolo en un proyecto de una sola acción. Esto es así en virtud de que la modalidad “E” incluye: “Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de interés general de la sociedad, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas”. La amplitud de esta propuesta permite la amplia gama de servicios que se ofrecen, directa o indirectamente a la población objetivo. La modalidad “U”, por su parte, solo incluye: “otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios”.

Este último planteamiento es omiso en cuanto al alcance actual y potencial de la Conavim, ya que solo considera los subsidios que el Gobierno federal otorga a los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) a través de esta Comisión (y que solo incluyen infraestructura).

Sin embargo, además de los CJM, los proyectos de la Línea de atención 01800Háblalo, los programas de difusión, la conformación y consolidación de Redes Ciudadanas, las Alertas de Violencia de Género, la capacitación a diversas instancias públicas y el proyecto de crear centros para trabajo con generadores de violencia, así como los apoyos al proyecto de protocolo Alba en Chihuahua y que puede extenderse al resto del país, todos ellos servicios fundamentales para las mujeres que viven violencia, no tendrían cabida, lo que significaría un serio retroceso del proyecto que permitió la creación de la Conavim. Cabe mencionar que, pese a que en la evaluación de diseño se reconocen estos programas, no se aclara cuál sería el

impacto del cambio de modalidad presupuestal.

De hecho, la razón que se aduce para modificar el Pp es "La principal razón es que el componente (bienes o servicios que entrega el programa) corresponde a subsidios entregados, y a que el programa está fundamentado en Ley, por lo que en lugar de requerir de Reglas de Operación, requeriría de lineamientos"; como se explica líneas arriba, esta línea de argumentación no contempla la diversidad de servicios ofrecidos, incluso a los CJM, más allá de la transferencia de fondos.

Incluso en el apartado de fortalezas y debilidades el evaluador indica: "El Pp E015 está adecuadamente alineado al Programa Sectorial y al PND 2013-2018".

En resumen, se considera que cambiar la modalidad no aportaría nada al proyecto y si tendría implicaciones negativas.

De igual manera, en el documento se plantea: "Generar un sistema con información de las mujeres víctimas de violencia atendidas". Pese a la importancia de este tema, crear un sistema de información está fuera del alcance de la Conavim. No se cuenta con el presupuesto, el personal ni las atribuciones para hacerlo. Hoy por hoy el Banavim (El Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres) está asignado a la Dirección General de Estrategias adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos. de la SEGOB, Se ha trabajado con ellos y otras instancias (Inmujeres, Secretaría de Salud, entre otros organismos) para reformular el Banavim, buscando que sea más sencillo de operar y, por tanto, más manejable para que los responsables en estados y municipios puedan capturar la información solicitada para hacer funcionar el banco de datos. Asimismo, se está trabajando con el INEGI, para la generación de un sistema de estadísticas de violencia contra las mujeres. Adicional a ello, como parte del Programa Integral, la Conavim recaba información de todas las entidades federativas y de la APF con relación a sus acciones para incidir contra la violencia de género. El conjunto de estos temas podrá ir conformando un sistema de información asociado con acciones públicas para combatir el problema, pero es un tema de mediano y largo plazo y en el que la coordinación podría corresponder al INEGI, dadas sus capacidades y estructura.

#### **COMENTARIOS ESPECÍFICOS**

El trabajo realizado por los evaluadores tuvo una perspectiva muy amplia, tanto en la revisión documental, como en la interacción con las diversas áreas. Una visión externa bien diseñada y ejecutada, facilita eliminar puntos ciegos que se generan con el día a día.

Desde esta perspectiva, se revisan las observaciones realizadas por el evaluador, algunas de las cuáles incluso ya fueron implementadas:

1. Tomar en consideración la perspectiva de organismos internacionales respecto a las políticas nacionales en materia de género.

La Conavim mantiene líneas de comunicación constantes con organismos internacionales y busca incorporar su perspectiva y recomendaciones para los diversos proyectos que ejecuta. Es el caso de los CJM, la Línea 01800 e incluso las Alertas de Violencia de Género. Cabe incluso mencionar que, tanto las reformas al

reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, como el gran impulso dado a los CJM en la presente administración, son resultado del cumplimiento de las recomendaciones hechas por el Comité CEDAW en 2012.

Cabe también mencionar que los CJM se construyen con base en directrices generadas por ONU Hábitat, lo que propicia una dinámica operativa y de proceso apegada a normas internacionales.

Un caso específico se remite al convenio suscrito entre la Segob y ONU Mujeres para la Campaña *HeForShe*, que ha logrado una amplia difusión y cifras récord de adhesiones en el año que hace que se firmó convenio.

Asimismo, se firmó un convenio con la Titular de la Conavim con la Embajadora de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) para contratar una asesoría para la tropicalización de los indicadores de progreso del acceso a la justicia para mujeres y niñas víctimas de violencia en México, con el propósito de avanzar en la implementación de los indicadores de la convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belem Do Pará).

De igual manera, la CIM es parte integrante del Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, lo que permite tener una interacción constante con una perspectiva internacional.

2. Indagar en las formas de colaboración con las dependencias que operan programas con los que el Pp015 se podría complementar para aprovechar sinergias y mejorar resultados en la población objetivo.

Tanto a través del programa Integral, como de diferentes acciones (talleres, convenios, reuniones de trabajo, Comisiones), la Conavim mantiene una colaboración y coordinación constante con las diversas dependencias de la APF y con las entidades federativas.

Es así que todas las entidades y dependencias de la APF mandan un reporte trimestral para identificar sus acciones en temas asociados con propiciar una vida libre de violencia para las mujeres. Estos informes aún deben sistematizarse para que se favorezca la sinergia entre los diversos actores, pero se trabaja ya en un sistema para lograr esto último.

.En otras acciones destacan:

- La Conavim atiende requerimientos de diversas instancias municipales, estatales y de la APF para ofrecerles talleres orientados a sensibilizar a los participante e incluso para formar facilitadores en temas de género.
- Recientemente se firmó un convenio con Progres a y el Indesol para ofrecer capacitación a personal de Progres a para que, a su vez, ellos puedan transferir este conocimiento a las mujeres beneficiarias del proyecto.
- En coordinación con el Inmujeres, la SEP, la Fevimtra y la Secretaría de Salud, se trabaja en las Comisiones de prevención, atención sanción y

erradicación, para la elaboración de los manuales respectivos.

- Se trabaja recurrentemente con la Secretaría de Salud para determinar acciones de apoyo a Refugios.
- También se acaba de firmar un convenio con el estado de Jalisco para implementar Centros de Trabajo con Agresores. La Conavim desarrolló el modelo y se proyecta convertirlo en una política nacional, que complemente las acciones que se llevan a cabo en los CJM: de hecho, tanto en el estado de Guanajuato, como en el de Hidalgo, se han realizado pilotos sobre el tema.
- También se trabaja en sistematizar el Protocolo Alba para que pueda implementarse en todo el país con economía de recursos y aprovechando las mejores prácticas.
- Las Alertas de Violencia de Género implican una coordinación continua con autoridades estatales, organismos de sociedad civil y academia para conjuntar esfuerzos para abatir la violencia de género.
- Aunque no corresponde al sector público, se firmó también un convenio con CTM para apoyar a sus bases a sensibilizarse en el tema de violencia de género y permitir que accedan a los CJM y a la Línea 01800.

3. Elaborar el árbol de problemas de acuerdo al problema planteado en el diagnóstico “altos índices de violencia contra las mujeres”, definición consistente con el resumen narrativo de la MIR.

- El árbol de problemas ya ha sido modificado con base en las recomendaciones de la Evaluación de Diseño.

4. En este mismo sentido, se recomienda modificar la modalidad del programa de E que corresponde a programas que prestan servicios públicos a U programas de otros subsidios. La principal razón es que el componente (bienes o servicios que entrega el programa) corresponde a subsidios entregados, y a que el programa está fundamentado en Ley, por lo que en lugar de requerir de Reglas de Operación, requeriría de lineamientos.

Sobre este punto se abunda en el apartado previo y se considera que no es procedente.

5. Definir a la población potencial y a la población objetivo, así como la metodología para su cuantificación.

Este es un punto en el que se proyecta trabajar con apoyo del INEGI. En principio se estima que estará listo en 2018, lo que permitirá utilizar tanto la información de la ENDIREH, como de las bases de datos que está en proceso de estructurar el Instituto.

6. Generar un sistema con información de las mujeres víctimas de violencia atendidas.

También sobre este tema se abunda en el apartado anterior y se remite a las acciones realizadas en este tema.

7. Especificar claramente la actividad referente a la realización de los procedimientos normativos para que las entidades federativas accedan a los subsidios ya que no es claro cuales procedimientos deben realizarse. Se sugiere la siguiente redacción: "Determinación de los procedimientos a llevar a cabo para que las entidades federativas accedan a los subsidios".

Los lineamientos se han ajustado para atender este requerimiento.

8. Eliminar el primer Componente de la MIR e incluir la operación de los Centros de Justicia para Mujeres en la redacción del Propósito, dejando como componente único Subsidios: con criterios de selección a las entidades federativas para la creación y/o fortalecimiento de los Centros de Justicia para las Mujeres entregados, con todas sus actividades.

Esta acción ya se realizó.

9. Se sugiere la siguiente redacción del Propósito: Mujeres en situación de violencia atendidas en los Centros de Justicia para las Mujeres operando en las entidades federativas.

Esta recomendación ha sido atendido e incluye a la Línea 01800 Háblalo

10. Redactar el Fin como un objetivo único. Podría utilizarse la palabra erradicación, en sustitución de las palabras prevención, atención y sanción, ya que éstas acciones están contenidas en la acción de erradicar.

Esta recomendación está atendida en cuanto a redactar el Fin como objetivo único (se eliminó la parte asociada con "coordinación e instrumentación de políticas públicas integrales"). Sin embargo, se mantienen las palabras "prevención y atención", en virtud de que la erradicación no es una acción, sino un resultado.

11. Se recomienda al Pp E015 generar lineamientos operativos que hagan las funciones de un documento normativo propio y en el que se defina, además de los elementos específicos de diseño del mismo, los elementos operativos necesarios para llevar a cabo las funciones correspondientes que se establecen en la Ley. Se recomienda que este documento sea llevado a cabo por el programa con la asesoría de instituciones o consultores externos, lo cual permitiría una visión objetiva e integral del diseño del programa, más que una lógica operativa interna.

Se empezará a trabajar en esto (se estima concluir en 2018). No se autoriza una contratación externa, ya que el área normativa considera que debe ser un trabajo interno.

Un insumo para estos trabajos será la definición de la población objetivo y potencial.

12. Especificar la meta del indicador del Fin: prevalencia de la violencia contra las mujeres para el sexenio.

Ya se realizó el ajuste; está en la MIR.

13. Establecer, como medio de verificación del indicador de prevalencia de violencia contra las mujeres, la ENDIREH.

Se hará en cuanto se publique la ENDIREH. Ya está formalizado en la MIR:

14. Llevar a cabo convenios de colaboración con las dependencias y entidades que tengan programas con objetivos y población objetivo similares, con la finalidad de generar sinergias y no duplicar esfuerzos.

Como se menciona en la recomendación 2, se han realizado varios y se trabaja en ello de forma continúa.

#### **FUENTES DE INFORMACIÓN**

- CEDAW. (2012). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*.
- Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. (2012). *El Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia contra las Mujeres*. Universidad Nacional Autónoma de México. CONAVIM.
- *Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez*. (2004). DOF.
- (2015). *Informe de Actividades 2015*. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (1 de febrero de 2007).
- *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*. (2006). DOF.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. (2013).
- *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018*. (2014). DOF.
- SEGOB. (1 de junio de 2009). Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- SEGOB. (12 de diciembre de 2013). Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.
- SHCP. (s.f.). *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*.
- (2011). *Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. Informa anual de Actividades .

## **REFERENCIAS A LAS UNIDADES Y RESPONSABLES**

El Coordinador de la Evaluación fue Manuel Perló Cohen y con la participación de Carlos López Alanís, María Lilia Bravo Ruiz, Nathalia Cortez González, David A. Salinas García, Joana Teniente Cruz, Leonel López Alanís, Olivia Plata Garbut y Susana Cruz Cruz, personal del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La unidad responsable fue la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.