

**Diagnóstico de la Estrategia Presupuestaria
para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
Análisis del Anexo 10 del Presupuesto
de Egresos de la Federación**

2012

Diagnóstico de la Estrategia Presupuestaria para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Análisis del anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012

Primera edición: junio de 2014.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, Distrito Federal.

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Diagnóstico de la Estrategia Presupuestaria para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Análisis del anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012*. México, DF: CONEVAL, 2014.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Equipo técnico

Thania de la Garza Navarrete
Carolina Romero Pérez Grovas
Karina Barrios Sánchez

Andrea Villa de la Parra
Haydée Macías Enciso
Maricela Pestaña Bautista
Manuel Triano Enríquez
Jorge Antonio León García

CONSULTORES EXTERNOS

Francisco Cos Montiel
Begoña Iguñiz Echeverría
Guadalupe López Hernández
Cristina Herrera Carnevale
Carlos Javier Echarri Cánovas

REVISIÓN TÉCNICA

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Agustín Escobar Latapí
Salomón Nahmad Sittón
John Scott Andretta
Graciela María Teruel Belismelis
Gonzalo Hernández Licona

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece a la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados su interés en este proyecto, así como la ampliación presupuestaria destinada al Consejo para la realización de los insumos necesarios para su desarrollo.

También agradece la participación en las mesas de trabajo del “Estudio sobre las intervenciones presupuestarias que integran el anexo 10: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012” de Abraham Granados Martínez, de Equidad de Género, Ciudadanía y Trabajo; Axela Romero Cárdenas, de Salud Integral para la Mujer A.C. ; Carlos Javier Echarri Cánovas, de El Colegio de México; Cristina María Herrera Carnevale, del Instituto Nacional de Salud Pública; Daniela Díaz, de FUNDAR; Eugenia López Uribe, de International Lesbian and Gay Association; Dulce María Rueda, de Equidad de Género; Elsa Conde, de Colectiva Ciudad y Género; Iván Miranda, del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); Lucía Pérez Frago, de Equidad de Género; Marcela Guerra Castillo del Senado de la República; María de la Paz López, de ONUMUJERES; María Julia Pérez Cervera, de Defensa Jurídica y Educación para Mujeres; Rodrigo Valdivia Ibarra, del INMUJERES; Rosalinda Ramírez, consultora independiente; y Teresa Incháustegui Romero, diputada federal LXI Legislatura. Asimismo, los comentarios de la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico del INMUJERES.

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	8
GLOSARIO DE TÉRMINOS	11
INTRODUCCIÓN	14
CAPÍTULO 1	
LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS MUJERES	17
CAPÍTULO 2.	
ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES PRESUPUESTARIAS QUE INTEGRAN EL ANEXO 10: EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2012	25
Metodología del análisis	25
Descripción del anexo presupuestario denominado Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres	30
Análisis del desempeño de intervenciones con perspectiva de género por dimensión temática	41
a) Análisis de la dimensión de educación	49
b) Análisis de la dimensión de salud	71
c) Análisis de la dimensión de trabajo extradoméstico	97
d) Análisis de la dimensión de seguridad social	125
e) Análisis de la dimensión de no violencia	137
f) Análisis de la dimensión no discriminación	169
g) Análisis de la dimensión de bienestar económico	197
h) Análisis de la dimensión de vivienda	217
i) Análisis de la dimensión de medio ambiente sano	233
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DE INTERVENCIONES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO POR ÁMBITO DE ATENCIÓN	240
Intervenciones de atención general	240

Intervenciones generales con beneficiarios identificados	240
Intervenciones con perspectiva de género	241
Intervenciones para mujeres	241
Intervenciones de transversalización	241
Dificultades de la transversalización	243
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES	244
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	247
ANEXOS	259

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Entidades y dependencias

CENSIDA	Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/Sida
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INBAL	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
PRONIM	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias
Sagarpa	Jornaleras Agrícolas Migrantes Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDIF	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia
SSA	Secretaría de Salud
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Organismos internacionales

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
--------------	---

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Otros

CaCu	Cáncer cervicouterino
Censo 2010	Censo de Población y Vivienda 2010
EHE	Enfermedad hipertensiva del embarazo
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ITS	Infecciones de transmisión sexual
Informe de Evaluación 2012	Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México
Inventario CONEVAL Federal	Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social
Inventario CONEVAL Estatad	Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social
LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
MCS	Módulo de Condiciones Socioeconómicas
MML	Matriz de Marco Lógico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PIFI	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PREVIOLEM	Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia hacia las Mujeres
PROMAJOVEN	Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres

RMM

SESA

Sida

VIH

VPH

Jóvenes y Jóvenes Embarazadas

Razón de mortalidad materna

Servicios estatales de salud

Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

Virus de inmunodeficiencia humana

Virus del papiloma humano

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Género

Categoría utilizada para analizar cómo se definen, representan y simbolizan las diferencias sexuales en una determinada sociedad. Por tanto, el concepto de género alude a las formas históricas y socioculturales en que mujeres y hombres construyen su identidad, interactúan y organizan su participación en la sociedad. Estas formas varían de una cultura a otra y se transforman a través del tiempo (INMUJERES, 2007a).

Equidad

Es un principio de justicia emparentado con la idea de igualdad sustantiva y el reconocimiento de las diferencias sociales. Ambas dimensiones se conjugan para dar origen a un concepto que define la equidad como “una igualdad en las diferencias”, entrelazando la referencia a los imperativos éticos que obligan a una sociedad a ocuparse de las circunstancias y los contextos que provocan la desigualdad con el reconocimiento de la diversidad social (INMUJERES, 2007a).

Igualdad

El principio de que todos los seres humanos son iguales puede explicarse desde dos enfoques: como igualdad de ciudadanía democrática o como igualdad de condición o de expectativas de vida. La primera dimensión se vincula a la idea de que a cada miembro de la sociedad le debe ser asegurado, de manera igualitaria, un catálogo de derechos básicos que, al desarrollar su proyecto de vida, le permitan ejercer su condición de agente democrático. La segunda dimensión apunta a que una igualdad real importa, de modo necesario, el establecimiento de un estado de cosas, moralmente deseable, que garantice a cada ser humano el goce de un mínimo común de beneficios sociales y económicos (INMUJERES, 2007a).

Perspectiva de género

Herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias entre mujeres y hombres se dan más que por su determinación biológica, por las diferencias culturales asignadas a los seres humanos (INMUJERES, 2007a).

Línea de Bienestar Económico

Valor monetario de la canasta de alimentos, los bienes y los servicios básicos.

Línea de Bienestar Mínimo

Valor monetario de la canasta alimentaria básica. Es un subconjunto de la Línea de Bienestar.

Localidades rurales

Localidades con una población menor de 2,500 habitantes y que no son cabecera municipal.

Localidades urbanas

Aquellas con una población igual o mayor de 2,500 habitantes o las cabeceras municipales, independientemente de su número de habitantes.

Población objetivo

Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

Pobreza

Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es menor que el valor de la Línea de Bienestar Económico.

Pobreza extrema

Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias sociales (en los seis indicadores de: rezago educativo; acceso a servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; servicios básicos en la vivienda; y acceso a la alimentación) y su ingreso es menor al valor de la Línea de Bienestar Mínimo.

Población potencial

Población total que presenta la necesidad o problema que

Presupuesto de Egresos de la Federación

justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

Éste especifica el monto y destino de los recursos económicos que el gobierno requiere durante un ejercicio fiscal para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad.

Presupuesto aprobado

El Presupuesto de Egresos de la Federación se aprueba mediante votación en el pleno de la Cámara de Diputados, por lo que es preciso que sufraguen a favor del proyecto el cincuenta por ciento más uno de los diputados presentes, siempre y cuando exista el quórum requerido. El documento que formaliza la aprobación del proyecto se denomina Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Presupuesto modificado

La asignación presupuestaria para cada uno de los ramos autónomos, administrativos y generales, así como para las entidades, que resulta de incorporar, en su caso, las adecuaciones presupuestarias que se tramiten o informen y que se expresa como clave presupuestaria para los ramos, y como flujo de efectivo para las entidades.

Presupuesto pagado

Reconocimiento de las obligaciones de pago por parte de los ejecutores de gasto a favor de terceros por los compromisos o requisitos cumplidos por éstos conforme a las disposiciones aplicables, así como de las obligaciones de pago que se derivan por mandato de tratados, leyes o decretos, así como resoluciones y sentencias definitivas, y las erogaciones a que se refiere el artículo 49 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Cuenta Pública

Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

INTRODUCCIÓN

Las diferencias socialmente construidas alrededor de las mujeres y los hombres propician que ellas enfrenten desventajas provenientes de una constante situación de vulnerabilidad respecto a sus pares masculinos. Sin restar importancia a la desigualdad social en el contexto general en el que están insertos hombres y mujeres, aquella relacionada con el género tiene un efecto más profundo en cada una de las instituciones sociales; con base en ello se asignan tareas y roles que limitan el acceso de las mujeres al poder y a los recursos (tanto económicos como de otra índole).

De manera adicional, las situaciones desventajosas para las mujeres, originadas en el entorno doméstico o en el mercado de trabajo, interactúan con las que determina la clase social, la etnia, la etapa de vida y el nivel educativo, lo que incentiva que, en el caso de las mujeres pobres, éstas permanezcan dentro de límites de precariedad difícilmente superables, insertas en redes que se retroalimentan de forma sostenida (Salles y Tuirán, 2000).

Esta inequidad implica un acceso diferenciado a recursos y bienes tanto públicos como privados que conlleva una diferencia en el ejercicio de derechos fundamentales, la cual se agudiza en el caso de las mujeres, pues ellas suelen acceder a empleos con menor remuneración, además de dedicar más tiempo a las labores del hogar, que en algunos casos significa dobles jornadas y tener menor probabilidad de contar con servicios de salud y seguridad social.

Para lograr el desarrollo del país es indispensable la equidad y, por lo tanto, el acceso para todas las personas a servicios de salud, educación, alimentación, seguridad social, trabajo e ingreso.¹

La equidad, definida como la igualdad en las diferencias, obliga a reconocer la diversidad social de modo que las personas tengan acceso al ejercicio de sus

¹ De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, son derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, así como los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 6°).

derechos en igualdad de oportunidades y de acuerdo con sus diferencias (INMUJERES, 2007b).

Para conseguir equidad es necesario, en principio, comprender las causas y consecuencias de la desigualdad de género, que deben ser motivo de preocupación en todas las sociedades del mundo, tanto en las ricas como en las pobres (Kabeer, 2006); asimismo, resulta de suma importancia el establecimiento de leyes y normas que garanticen los derechos de las mujeres, aunque esto no basta para eliminar la disparidad.

La preocupación mundial por el desarrollo de los países ha centrado su atención en las mujeres como ejes fundamentales del progreso. Organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señalan como condición necesaria para este último el aumento de las capacidades individuales y sociales para brindar a las personas la oportunidad de experimentar su máximo potencial, lo que implica una adecuada formulación de políticas como mecanismos para modificar las normas sociales que limitan el potencial humano; por ejemplo, la discriminación de género, los matrimonios tempranos o el pago de dotes (PNUD, 2013).

En México, con fundamento en el artículo 28, fracción V, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, las dependencias y entidades deberán aplicar la perspectiva de género² en las evaluaciones de los programas, con los criterios que emitan el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La disposición anterior será obligatoria en lo relativo a los programas, las acciones e intervenciones

² La perspectiva de género se considera una herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias entre mujeres y hombres se dan no sólo por su determinación biológica, sino también por las diferencias socialmente construidas. El empleo de esta perspectiva busca propiciar acciones como: a) la redistribución equitativa de las actividades en el ámbito doméstico y en el extradoméstico; b) la justa valoración de los trabajos que realizan las mujeres y los hombres; c) la modificación de las estructuras sociales que reproducen la desigualdad; y d) el fortalecimiento del poder de gestión y decisión de las mujeres. Esta perspectiva cuestiona los aportes y beneficios diferenciados de las políticas públicas en la calidad de vida tanto de mujeres como de hombres (INMUJERES, 2007a).

federales incorporadas en el anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2012 y para los demás programas federales que correspondan.

Para conseguir que el presupuesto con perspectiva de género tenga un resultado positivo, es indispensable examinar tanto las necesidades de la población como la estructura y aplicación del gasto público, pues la asignación de recursos no se traduce necesariamente en la mejoría de las condiciones de vida de la población, sino que requiere un análisis detallado sobre el diseño e implementación de las políticas públicas.

Derivado de lo anterior, el CONEVAL desarrolló el Diagnóstico de la Estrategia Presupuestaria para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Análisis del anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012.

El documento consta de tres capítulos; el primero expone el marco jurídico nacional e internacional de los derechos de las mujeres, así como el panorama de la igualdad según los principales índices.

El segundo se dedica a analizar las intervenciones presupuestarias que integran el anexo 10 a partir de una división temática en la que se abordan los principales derechos sociales (educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y medio ambiente sano), además del bienestar económico, la no violencia y la no discriminación.

El tercero hace un análisis del desempeño de los programas, acciones o intervenciones según el ámbito de atención al que se dirigen. Por último, se integran las conclusiones principales del análisis desarrollado.

CAPÍTULO 1.

LOS DERECHOS SOCIALES DE LAS MUJERES

Para dar cuenta de la importancia de colocar en la agenda de los países la problemática de la igualdad entre mujeres y hombres, en 1945 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) anunció su compromiso para trabajar a favor de estos temas. Tres décadas más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró 1975 como el Año Internacional de la Mujer y decidió realizar una conferencia mundial (ONU, 1976).

México, como sede de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, se incorporó a la dinámica de eliminar la discriminación, integrar a la mujer en el desarrollo, y aumentar su participación en la vida política y en la cooperación internacional.

A partir de las discusiones suscitadas en conferencias mundiales (Copenhague, 1980; Nairobi, 1985; y El Cairo, 1994), en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Beijing (ONU, 1995), se plantea la intención de evaluar los avances y retrocesos de las mujeres a nivel internacional y revisar el alcance de la aplicación de las estrategias y acciones previstas en Nairobi para mejorar su situación.

En Beijing, los gobiernos se comprometieron a aplicar la Plataforma de Acción³ y garantizar que sus respectivas políticas y programas reflejaran una perspectiva de género.

Al examinar los progresos alcanzados, se identificaron temas prioritarios y se exhortó a los gobiernos, a la comunidad internacional y a la sociedad civil a que adoptaran medidas estratégicas en las áreas mencionadas en el cuadro 1.

³ La Plataforma de Acción de Beijing es un programa encaminado a crear condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad.

Cuadro 1

Áreas críticas previstas por la Plataforma de Acción, Beijing, 1995

1) La creciente carga de la pobreza que afecta a las mujeres.	7) Desigualdad en el ejercicio del poder y la toma de decisiones.
2) Desigualdad de acceso a la educación y capacitación.	8) Insuficientes mecanismos para el progreso de las mujeres.
3) Desigualdad en materia de salud y servicios conexos.	9) Los derechos humanos de las mujeres.
4) La violencia contra las mujeres.	10) Las mujeres en los medios de comunicación.
5) Las mujeres en los conflictos armados.	11) Las mujeres y el medio ambiente.
6) Desigualdad en el acceso y participación en las estructuras y políticas económicas y en el acceso a recursos.	12) Los derechos de las niñas.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Plataforma de Acción de Beijing.

Otro compromiso internacional es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la cual, como su nombre lo indica, se centra en el abatimiento de la discriminación⁴ y constituye el referente más importante en materia de derechos humanos de las mujeres en el mundo. La CEDAW busca la igualdad de oportunidades mediante acciones afirmativas que trasciendan las cuotas políticas y se concreten en programas, acciones e intervenciones de gobierno.

México firmó y ratificó numerosos tratados internacionales que dan cuenta de la preocupación por lograr la igualdad entre mujeres y hombres y mejorar las condiciones de vida de ellas en diversos aspectos. El cuadro 2 muestra una relación de dichos instrumentos.

⁴ La CEDAW adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Firmada por el Estado mexicano el 17 de julio de 1980 y en vigor desde el 3 de septiembre de 1981.

Cuadro 2. Tratados firmados por México por año

Tratados firmados por México	Año
Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores	Ginebra, Suiza 1921
Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad	Ginebra, Suiza 1933
Convención sobre Nacionalidad de la Mujer	Montevideo, Uruguay 1933
Convenio Internacional del Trabajo Número 45 Relativo al Empleo de las Mujeres en los Trabajos Subterráneos de Toda Clase de Minas	Ginebra, Suiza 1935
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer	Bogotá, Colombia 1948
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer	Bogotá, Colombia 1948
Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo Final	Lake Success, Nueva York 1950
Convenio Internacional del Trabajo Número 100 Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor	Ginebra, Suiza 1951
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	Nueva York 1953
Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada	Nueva York 1957
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Nueva York 1966
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Nueva York 1966
Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	ONU 1967
Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"	San José, Costa Rica 1969
Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado	ONU 1974
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"	Belém do Para, Brasil 1994
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Nueva York 1999

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la información presentada en el Orden Jurídico Nacional y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que se realizó en nuestro país en 2011, todas las instancias públicas tienen la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (DOF, 2011), por lo que los tratados internacionales firmados por México adquieren un carácter vinculante.

La igualdad de género es una preocupación en el mundo, tal como lo demuestran los tratados internacionales que intentan reducir la brecha entre mujeres y hombres mediante el compromiso por trabajar en los temas más apremiantes; sin embargo, las cifras revelan que no han sido suficientes los instrumentos para mejorar las condiciones de vida de las mujeres.

En las últimas dos décadas, organismos internacionales se han dado a la tarea de generar medidas compuestas sobre desigualdad de género. La intención es, por un lado, contar con información que dé cuenta del problema multidimensionalmente y, por otro, comparar las condiciones de aquellos países de los que se tiene información.⁵

Entre los ejemplos más sobresalientes están: el Índice de Desigualdad de Género y el Índice de Potenciación de Género, desarrollados y publicados por el PNUD; el Índice de Equidad de Género del Instituto de Estudios Sociales de la Universidad Erasmus de Rotterdam; el Índice de Brecha Global de Género del Foro Económico Mundial; y el Índice de Oportunidades Económicas de las Mujeres⁶ de la Unidad de Inteligencia Económica. El cuadro 3 presenta información de cada uno de éstos.

⁵ Es importante destacar que las comparaciones entre países deben tomarse con reserva, pues los contextos sociales, políticos y económicos de cada uno de éstos son distintos. Sin embargo, las medidas no dejan de ser un buen referente de la posición que muestran respecto a los demás y al ideal de equidad.

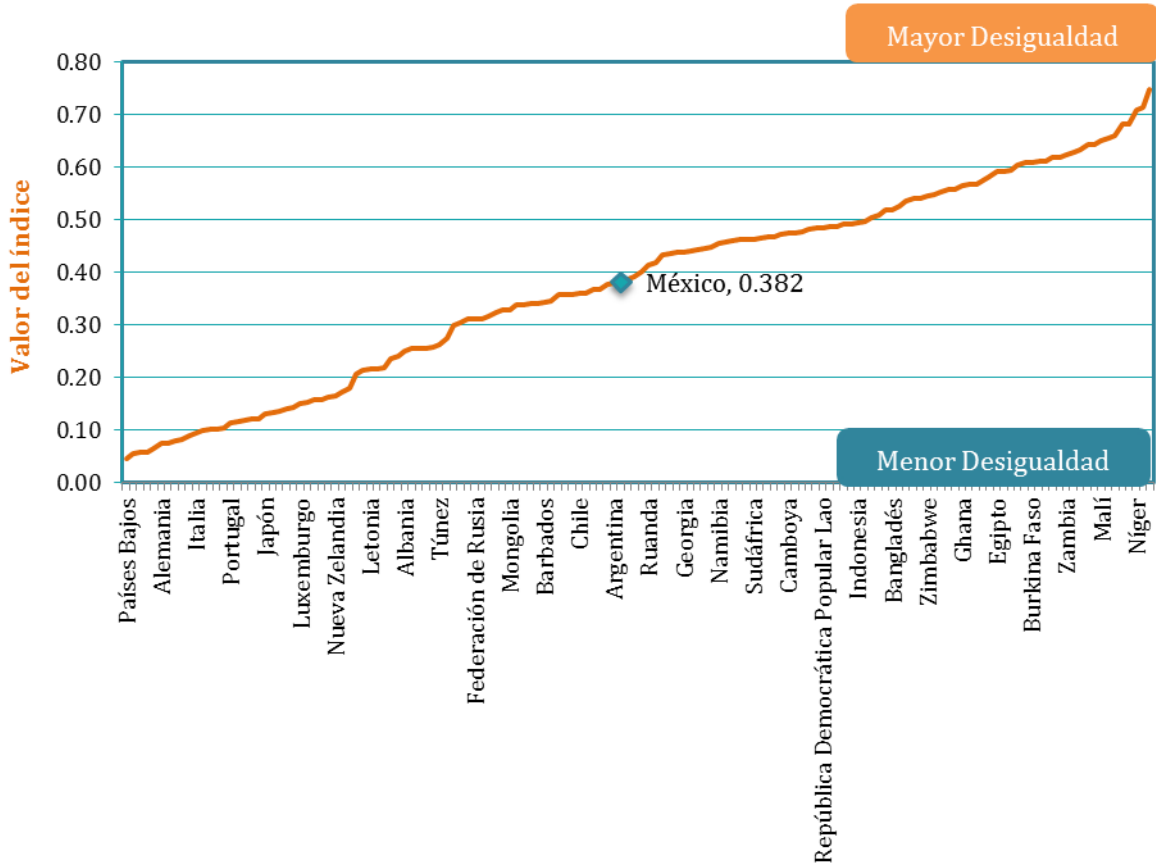
Cuadro 3. Índices de igualdad de las mujeres en el mundo, 2013

Índice	Características	Interpretación	Países	Dimensiones
Índice de Desigualdad de Género (IDG)	Publicado por primera vez en 2010 y sustituyó los dos índices anteriores de género, el IDG y el IEG.	Los valores están comprendidos entre 0 y 1 y cuanto mayor sea el número, las relaciones de género son más desiguales, porque miden la desigualdad y no la igualdad.	Disponible para 138 países.	Este índice incluye tres dimensiones del desarrollo humano: salud reproductiva, empoderamiento y mercado de trabajo, con el mismo peso y se construye mediante cinco indicadores.
Índice de Equidad de Género (IEG)	Publicado por primera vez en 2010.	Los valores están comprendidos entre 0 y 1, cuanto mayor sea el número las relaciones de género son más igualitarias.	Disponible en 184 países a partir de 1990.	Este índice incluye medidas de insumos, principalmente recursos y derechos, así como medidas de resultados, sobre todo funcionamientos o indicadores de bienestar, así como medidas actitudinales, en referencia a las normas sociales, como instituciones de género. El IEG incluye 21 indicadores de seis fuentes diferentes, fuentes internacionales, así como fuentes regionales, cuantitativas y medidas cualitativas. Dos indicadores son a su vez compuestos, a saber, los derechos económicos y los derechos sociales de las mujeres.
Índice de Brecha Global de Género		Considera valores entre 0 y 1, cuanto mayor sea el número, las relaciones de género son más igualitarias.	Disponible para 134 países.	El índice abarca cuatro ámbitos: economía, educación, salud y política y tiene 14 indicadores.
Índice de Oportunidades Económicas de las Mujeres	Publicado por primera vez en 2010.	Los valores están comprendidos entre 0 y 100, cuanto mayor sea el número, las relaciones de género son más igualitarias.	Disponibles para 184 países.	Este índice utiliza cinco categorías de las que la fuente de datos etiqueta como oportunidades económicas, con un total de 26 indicadores: la política y la práctica del trabajo; el acceso al financiamiento; la educación y la formación; la condición jurídica y social de la mujer; y el entorno empresarial general. Estos indicadores, que también pueden ser vistos como oportunidades económicas para el desarrollo humano, cubren recursos, instituciones, capacidades y funcionamiento.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La gráfica 1 muestra los resultados para México del Índice de Desigualdad de Género con datos de 2012. Como se observa, el país registra mayor desigualdad que Chile, Argentina y Uruguay.

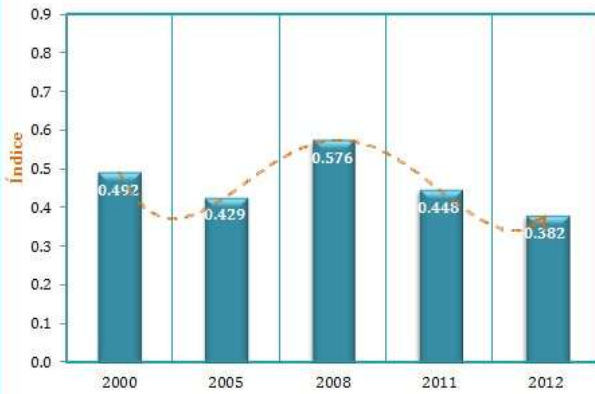
**Gráfica 1. Índice de Desigualdad de Género
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013**



Fuente: Elaboración de CONEVAL con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD, 2013.

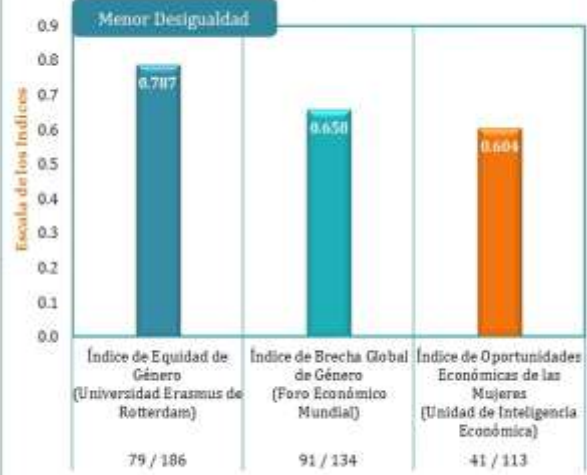
Los datos del Índice de Desigualdad de Género reflejan que México avanzó en los últimos años en reducir la desigualdad de género y alcanzó la mayor disminución en 2012 (0.382) (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Índice de Desigualdad de Género Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) México, 2000-2012



Fuente: Fuente elaboración de CONEVAL con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD (2013).

Gráfica 3. Índices Mundiales Relativos al Género México, 2010



Fuente: Elaboración de CONEVAL con datos de la Universidad Erasmus de Rotterdam, el Foro Económico Mundial y la Unidad de Inteligencia Económica (2010).

La gráfica 3 contiene los resultados para México de los otros tres indicadores mencionados.⁷ En estos casos las medidas consideran que entre más se acerca a uno el indicador, las relaciones de género son más igualitarias. También se presenta la posición que ocupa el país en relación con el total de los que fueron considerados. De acuerdo con el Índice de Equidad de Género, México ocupa el lugar 79 de 186 países; según el Índice de Brecha Global de Género, la posición 91 de 134; y finalmente, conforme al Índice de Oportunidades Económicas de las Mujeres, la 41 de 113.

En términos generales, los cuatro índices coinciden en que la desigualdad de género en México ha disminuido en los últimos años. Sin embargo, no es posible determinar o identificar con precisión los factores causales relacionados con dicho mejoramiento en la igualdad entre mujeres y hombres. Al ser los índices una medida de agrupación de diversos datos, pueden matizar o desvirtuar algunas realidades; por ejemplo, un índice compuesto puede reflejar una calificación alta o cercana a la situación ideal en alguno de los componentes que lo integran y conseguir que el resultado final mejore sustancialmente aun cuando la situación en los otros indicadores no sea favorable. Del mismo modo, resulta complejo identificar si las mejoras en los índices compuestos son

⁷ Dado que el Índice de Desigualdad de Género mide desigualdad, no es comparable con los demás índices, por lo que se presenta de manera diferenciada.

resultado directo de acciones específicas etiquetadas en el presupuesto del Gobierno Federal para promover la equidad.

Parece que una de las razones por las cuales México ha mejorado en forma reciente en los índices internacionales tiene que ver con la participación de casi 37 por ciento de las mujeres en los parlamentos, hecho que deriva de las reformas recientes a los procesos de selección de los partidos en cuanto a sus candidatas propietarias y suplentes en las cámaras. Sin embargo, no es posible advertir si esta mejora es resultado de la estrategia presupuestaria de igualdad o de un proceso político muy puntual que obtuvo resultados alentadores para las mujeres parlamentarias. Del mismo modo, si bien este es un indicador de resultado, no puede decirse que se extienda a otros ámbitos del poder, pues las mujeres ocupan menor número de cargos políticos y de gubernaturas o presidencias municipales, y entre mayor jerarquía existe en los cargos, menor es el número de mujeres que los ocupan.

La aprobación de leyes que garanticen los derechos de las mujeres es imprescindible; no obstante, también debe manifestarse en la asignación del gasto y en la implementación de los programas públicos considerando el efecto diferenciado que ambos tienen sobre la condición de mujeres y hombres, pues a pesar de los avances institucionales y jurídicos, las mujeres no cuentan aún con igualdad de oportunidades respecto a sus pares masculinos.

Por lo tanto, es pertinente preguntarse ¿cuál es el efecto de una asignación presupuestaria específica para la igualdad entre mujeres y hombres en el bienestar de aquéllas?

CAPÍTULO 2.

ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES PRESUPUESTARIAS QUE INTEGRAN EL ANEXO 10: EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2012

METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS

La Cámara de Diputados otorgó al CONEVAL una ampliación presupuestaria en 2012 con el objeto de desarrollar una serie de estudios que permitieran contar con elementos de análisis de la estrategia presupuestaria del anexo 10 para la igualdad entre mujeres y hombres.

Los análisis que sirvieron de insumo para este documento son:

- Componentes mínimos para la evaluación de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.
- Diagnóstico de la situación en materia de equidad de género e igualdad entre mujeres y hombres en México.
- Estudio sobre las intervenciones presupuestarias que integran el anexo 10: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.
- Análisis del estado de la Estrategia Presupuestal con Perspectiva de Género del Gobierno Federal en México.

En estos productos se analizaron las siguientes fuentes de información (ver cuadros 4 y 5) con el objeto de mostrar la información disponible y explorar las condiciones de bienestar de las mujeres en aspectos como educación, salud, trabajo (doméstico y extradoméstico), seguridad social, discriminación y violencia.

Cuadro 4. Encuestas específicas sobre la situación de las mujeres, México, 1999-2009

Año	Encuesta	Contenido temático
1999	Encuesta Nacional sobre Violencia Intrafamiliar	Número de hogares y personas en situaciones de maltrato emocional, intimidación, abuso físico y abuso sexual.
2003	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva	Salud reproductiva de las mujeres mexicanas: conocimiento y práctica de medidas de prevención y atención; diferencias por sexo respecto a tareas domésticas, cuidado de los hijos y atención de la salud familiar; violencia dentro del ámbito familiar.
2003, 2006 y 2011	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares	Vida en pareja; aportes económicos y disponibilidad de recursos; libertad personal: opinión sobre los roles masculinos y femeninos; mujeres de sesenta o más años; prevalencia, frecuencia y magnitud de los diferentes tipos de violencia que sufren las mujeres de quince o más años en los ámbitos del hogar, escolar, laboral y social, así como las consecuencias físicas y emocionales que padecen las mujeres violentadas por su cónyuge.
2005 y 2010	Encuesta Nacional sobre Discriminación en México	Percepciones sobre discriminación entre ciudadanos y ciudadanas; frecuencia de discriminación hacia grupos expuestos, entre ellos las mujeres.
2005	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Familias	Relaciones intrafamiliares (calidad de las relaciones, estructura de poder, relaciones entre la pareja, relaciones entre padres e hijos); relaciones extrafamiliares (entre el núcleo familiar y los parientes y amigos cercanos; redes de solidaridad intra- e intergeneracionales).
2006	Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres	Prevalencia de violencia familiar en mujeres que demandan atención a servicios de salud de instituciones del sector público del primer y segundo nivel de atención de la Secretaría de Salud (SSA), del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
2008	Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas	Violencia contra mujeres indígenas: violencia en la infancia; de pareja; en el embarazo; consecuencias de la violencia de pareja en la salud y en el gasto de los hogares para la atención de las lesiones; violencia asociada al consumo de alcohol y drogas.
2009	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo	Módulo de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) con información sobre la participación y el tiempo que le dedican a las actividades, domésticas y extradomésticas hombres y mujeres de doce años o más.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Cuadro 5. Encuestas seleccionadas con información desagregada por sexo, México, 1984-2011

Año	Encuesta	Contenidos relevantes con relación a las mujeres
2002 y 2005	Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares	Indicadores socioeconómicos, demográficos y de salud de la población mexicana.
2005 a 2011	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo	Información estadística sobre las características ocupacionales de la población a nivel nacional, así como otras variables demográficas y económicas para conocer aspectos laborales.
2006	Encuesta Nacional de Familia y Vulnerabilidad	Condiciones y fuentes de vulnerabilidad en sus diversas dimensiones sociodemográficas; escolaridad y capacitación; trabajo e ingresos; distribución de roles en el interior del hogar, redes familiares y sociales; características del vecindario, acceso a servicios sociales, recursos físicos y financieros con que cuentan los hogares para hacer frente a situaciones de creciente inseguridad.
2012	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición	Evolución de las condiciones de salud y nutrición de la población y sus determinantes. Cobertura específica de los programas prioritarios de prevención en salud, en los ámbitos nacional y estatal, en las zonas urbanas y rurales, por estratos socioeconómicos y proveedores de servicios de salud.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para la elaboración del análisis de la estrategia presupuestaria destinada a la igualdad entre mujeres y hombres se utilizó el anexo 10 del PEF 2012, dado que éste representa la información más actual⁸ del presupuesto aprobado y ejercido de los programas, acciones o intervenciones de la administración pública.

Con la información proveniente de los diversos estudios se elaboraron dos tipos de análisis: en el primero se realizó una asociación con los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social y en el segundo se determinó la diferencia entre programas, acciones o intervenciones, según el ámbito de atención.

⁸ El presupuesto ejercido de 2013 se publica hasta abril de 2014, por lo que únicamente se cuenta con presupuesto aprobado para ese año. Sin embargo, es importante mencionar que en algunos casos se utiliza información del presupuesto aprobado 2013 sólo para mostrar los posibles cambios.

En el caso del análisis sobre los programas, las acciones o intervenciones incluidos en el anexo 10 del PEF 2012, es importante mencionar que existen discrepancias entre lo reportado en el PEF y la Cuenta Pública. Mientras el PEF 2012 consideró 88 programas, acciones o intervenciones, en la Cuenta Pública de la SHCP únicamente se encontraron 87. Asimismo, entre el PEF y los datos que arroja la Cuenta Pública se registraron cambios en los nombres de los programas y en las claves presupuestarias, lo que hace complejo el análisis de las intervenciones. El presupuesto total aprobado difiere en ambas fuentes de información (PEF y Cuenta Pública).

En el análisis sobre la asociación de las intervenciones con los derechos sociales, los programas, las acciones o intervenciones se agruparon por dimensiones temáticas asociadas con los derechos que señala la Ley General de Desarrollo Social como indispensables para el desarrollo.⁹ Además, por su relevancia, se integraron la no violencia y el bienestar económico como dimensiones temáticas.

Dado que los programas y las acciones federales de desarrollo social buscan, en general, contribuir a la preservación de los derechos sociales y al mejoramiento del ingreso de la población, el CONEVAL, a través del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario CONEVAL),¹⁰ vinculó los programas y las acciones federales a las dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza referidas a derechos sociales.

Para dicha vinculación se consideró la información que proporcionan los propios programas y la asociación que éstos establecen con cada uno de los derechos.

En el caso de los programas que no se encontraron en el inventario CONEVAL, con base en la descripción general y los objetivos reportados, se realizó la asociación con cada dimensión temática.

⁹ El artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social señala que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ El Inventario CONEVAL integra y sistematiza información clave de los programas sociales del Gobierno Federal. Para mayor información consultar <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

Debido a que no se contaba con la descripción general ni los objetivos que permitieran asociarlo con algún derecho, se excluyó el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).

Tampoco se consideraron dos intervenciones del IMSS y dos del ISSSTE por contar con recursos propios. En total, se analizaron 82 programas, acciones o intervenciones presupuestarias.

Es importante señalar que se reconoce un desbalance en la información de algunos de estos apartados analíticos; sin embargo, es proveniente de un vacío en la propia información sobre género y las dimensiones analizadas.

Finalmente, el análisis según el ámbito de atención de los programas, acciones o intervenciones se efectuó con base en los objetivos y la descripción de cada una de las intervenciones, de modo que se establecieron cinco tipos de atención:

- Atención general
- Con beneficiarios identificados
- Con perspectiva de género
- Para mujeres
- De transversalización

DESCRIPCIÓN DEL ANEXO PRESUPUESTARIO DENOMINADO EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres requiere la participación de diversos actores sociales; en primer lugar, los gobiernos deben integrar la perspectiva de género en el diseño e implementación de los programas, acciones y estrategias en los diversos ámbitos de la vida de los individuos.

El presupuesto público es el instrumento principal mediante el cual funcionan los gobiernos y una de las herramientas más importantes para avanzar hacia la igualdad. Lo anterior implica identificar las necesidades e intereses que en función del género tienen de manera diferenciada mujeres y hombres, reconociendo las desigualdades socialmente construidas e incorporando esas diferencias en el diseño de las políticas, los programas, proyectos y presupuestos públicos para la superación de las inequidades (Marúm, 2008).

La distribución de los bienes y recursos públicos es esencial para el desarrollo de los individuos y para alcanzar la equidad de género. Por lo tanto, un presupuesto con perspectiva de género es indispensable para lograr mayor igualdad entre mujeres y hombres. Para ello, el gasto que se asigna y ejerce es un elemento de análisis fundamental, pues a través de los presupuestos públicos es posible conocer las prioridades de política pública de la administración en curso.

Si bien, como se muestra con los índices internacionales, México ha conseguido mejorar las condiciones entre mujeres y hombres en algunos indicadores, todavía estamos lejos de alcanzar la igualdad. Por ello, el análisis del presupuesto del Gobierno Federal en materia de género, acompañado de la forma en la que éste se ha ejercido en los últimos años y, en específico, en 2012, será una herramienta indispensable para la toma de decisiones de política pública en materia de igualdad.¹¹

México, como muchas otras naciones, inició el análisis del gasto público con un enfoque de género en la década de los noventa, cuando había un impulso mundial sobre el tema, y desde entonces ha promovido la inserción de la variable de género en

¹¹ El anexo 1 muestra una descripción del PEF.

el diseño, implementación y monitoreo del presupuesto público a nivel federal, y en algunos casos también estatal y municipal.

El cuadro 6 detalla algunas de las principales acciones en los últimos años.

Cuadro 6. Acciones implementadas para la incorporación de la perspectiva de género

1975	<ul style="list-style-type: none"> Se reformó el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la igualdad entre mujeres y hombres ante la ley.
1997-2007	<ul style="list-style-type: none"> Se creó la Comisión Especial para las Desigualdades entre los Sexos, que dio inicio al proceso de incorporación de la perspectiva de género.
2001	<ul style="list-style-type: none"> Inició la etiquetación del gasto para las mujeres promovida por la Comisión Ordinaria de Equidad y Género de la Cámara de Diputados. Se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).
2006	<ul style="list-style-type: none"> Entró en vigor la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Entró en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se creó el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.
2007	<ul style="list-style-type: none"> Entró en vigor la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
2008	<ul style="list-style-type: none"> Los recursos del gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género se detallan en un anexo específico.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En las últimas décadas, México creó instrumentos jurídicos e institucionales para promover una igualdad efectiva entre mujeres y hombres, e incluyó la perspectiva de género como una de sus estrategias transversales en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el Gobierno de la República. El PND 2013-2018 instruye a todas las dependencias de la administración a alinear los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales en torno a conceptos tales como democratizar la productividad, un gobierno cercano y moderno, así como perspectiva de género.

Mediante el PND 2013-2018, el Gobierno Federal establece las metas y líneas de acción que servirán de guía para la implementación de políticas públicas y, por lo tanto, para la asignación del gasto público.

El PND plantea cinco metas nacionales:

- México en paz (considera al menos once líneas de acción con perspectiva de género).
- México incluyente (seis líneas de acción con perspectiva de género).
- México con educación de calidad (seis líneas de acción con perspectiva de género).
- México próspero (siete líneas de acción con perspectiva de género).
- México con responsabilidad global (cuatro líneas de acción con perspectiva de género).

Con la entrada en vigor de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que dispone que la administración de los recursos públicos se realice con base en el criterio de equidad de género (artículo 1°), entre otros, se incorporaron en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos artículos transitorios referidos a la promoción de la igualdad de género desde el Gobierno Federal.

Desde 2008, los recursos del gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género se detallan en un anexo específico que, en un principio, se denominó “Presupuesto para mujeres y la igualdad de género” y que luego cambió a “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”. En dicho anexo se presenta el presupuesto desagregado por ramos administrativos y programas presupuestarios a los que la Cámara de Diputados etiqueta recursos públicos federales para las mujeres y la igualdad de género.

Tanto el presupuesto destinado para la igualdad entre mujeres y hombres como el número de programas, acciones o intervenciones han reportado un crecimiento sostenido desde 2008 (ver cuadro 7). En ese año, el presupuesto aprobado fue de 7,704 millones de pesos, mientras que para 2013 fue de 16,787 millones de pesos, es

decir, 9,082 millones de pesos adicionales.¹² Asimismo, en 2008 el anexo 10 integró 65 programas, acciones o intervenciones y en 2013¹³ el total fue de 101. En promedio, de 2008 a 2013 se destinaron 154.4 millones de pesos por programa, acción o intervención del anexo 10. Sin embargo, la comparación entre éstos y los 66,092¹⁴ millones de pesos que ejerció el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (uno de los más importantes de la administración pública) en 2012 muestran que se trata de una cifra pequeña.

Cuadro 7. Evolución de las Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, México 2008-2013

Año	Número del Anexo	Millones de pesos*	Número de Intervenciones Presupuestarias**	Número de Intervenciones Presupuestarias***	Millones de pesos asignados por Intervención****
2008	9A	7,704.4	63	65	118.5
2009	9A	9,354.9	70	74	126.4
2010	10	10,920.7	65	69	158.3
2011	10	14,425.0	76	80	180.3
2012	10	15,561.1	84	88	176.8
2013	12	16,787.0	97	101	166.2

*A precios constantes de 2010.

**No se incluyen las intervenciones de IMSS e ISSSTE.

***Incluye las intervenciones de IMSS e ISSSTE.

****Se considera el Número de intervenciones presupuestarias que incluye al IMSS e ISSSTE.

Fuente: Elaboración de CONEVAL con información de Anexos 9A, 10 y 12 del PEF 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 Y 2013.

Nota: El total de programas presupuestarios para los años 2011-2013 se tomaron de la cuenta pública.

Es importante mencionar que el presupuesto que se aprueba a los programas, acciones o intervenciones que forman parte del anexo 10: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres no es en todos los casos el presupuesto total del programa. En muchas ocasiones, los programas cuentan con un presupuesto aprobado para el desarrollo de sus objetivos, pero de manera adicional reciben un monto específico para mejorar alguna de las condiciones de igualdad de las mujeres. De ese modo, existen diversos ejemplos como el Programa de Empleo Temporal, que tiene un monto asignado de 1,798 millones de pesos, de los cuales alrededor de 187

¹² Todos los montos son expresados en pesos constantes de 2010.

¹³ En 2013, el presupuesto para la igualdad entre mujeres y hombres se encontró en el anexo 12.

¹⁴ Precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

millones de pesos se identifican en el anexo 10 de erogaciones para la igualdad, es decir, 10.4 por ciento de su presupuesto total se destinó a atender las desigualdades entre mujeres y hombres.

El cuadro 8 muestra la relación del presupuesto total aprobado de los programas y su presupuesto aprobado destinado para la igualdad entre mujeres y hombres, así como el porcentaje que representa.

Cuadro 8. Presupuesto total y presupuesto para la igualdad entre hombres y mujeres de programas, acciones e intervenciones del anexo 10, 2012

Ramo	Programa presupuestario	Presupuesto aprobado para anexo 10 (pesos)*	Presupuesto total del programa (pesos)**	Porcentaje del presupuesto del programa en el anexo 10 respecto del presupuesto total del programa	Porcentaje del ramo respecto del total en el anexo 10
Total		16,752,902,923			
01 Poder Legislativo		15,000,000			0.1
	Actividades derivas del trabajo legislativo (1)	15,000,000	9,302,071,282	0.2	
03 Poder Judicial		86,900,000			0.5
	Otras actividades (2)	86,900,000	40,213,813,339	0.2	
04 Gobernación		158,478,246			0.9
	Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación	2,600,000	116,336,267	2.2	
	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	115,283,333	115,283,333	100	
	Cumplimiento de las sentencias y soluciones amistosas emitidas por la Comisión y/o la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la CNDH, a fin de reparar el daño de los mismos	500,000	33,500,000	1.5	
	Planeación demográfica del país	2,594,913	77,336,353	3.4	
	Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadano	32,000,000	130,716,134	24.5	
	Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas	4,000,000	8,500,000	47.1	
	Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de los derechos humanos	1,500,000	29,500,000	5.1	
05 Relaciones Exteriores		12,140,911			0.1
	Protección y asistencia consular	11,140,911	196,040,334	5.7	
	Foros, publicaciones y actividades en materia de equidad de género	1,000,000	1,000,000	100	
06 Hacienda y Crédito Público		4,434,602,112			26.5
	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	8,000,000	21,500,000	37.2	
	Actividades de apoyo administrativo	14,791,909	2,763,966,870	0.5	
	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	8,068,275	296,052,249	2.7	
	Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género	386,001,899	386,001,899	100	
	Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género	230,200,000	230,200,000	100	
	Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda	3,313,655,390	8,489,900,000	39.0	
	Programa Organización Productiva para mujeres indígenas	283,884,639	283,884,639	100	
	Programa Turístico Alternativo en Zonas Indígenas	10,000,000	211,810,898	4.7	
	Fortalecimiento a las políticas municipales de igualdad y equidad entre mujeres y hombres	100,000,000	100,000,000	100	
	Acciones para la igualdad de género con población indígena	80,000,000	80,000,000	100	
07 Defensa Nacional		104,000,000			0.6
	Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN (3)	104,000,000	104,000,000	100	
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		415,308,202			2.5
	Registro, control y seguimiento de los programas presupuestarios	4,308,202	3,681,999,500	0.1	
	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	225,000,000	13,843,337,437	1.6	
	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	141,000,000	2,963,384,000	4.8	
	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	45,000,000	7,286,914,000	0.6	
09 Comunicaciones y Transportes		5,000,000			0.0
	Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes	5,000,000	1,680,436,988	0.3	
10 Economía		1,142,284,249			6.8
	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	258,298,481	258,298,481	100	
	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	500,023,320	2,158,517,346	23.2	
	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	178,423,352	7,048,184,117	2.5	
	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	205,539,096	269,268,551	76.3	
11 Educación Pública		622,225,636			3.7
	Impulso al desarrollo de la cultura	40,000,000	6,697,666,652	0.6	
	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	140,076,003	140,076,003	100	
	Programas de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	108,350,300	108,350,300	100	
	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	206,045,803	206,045,803	100	
	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	29,551,761	358,812,417	8.2	
	Sistema Mexicano de Alto Rendimiento	25,000,000	595,915,973	4.2	
	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	67,201,769	1,551,799,120	4.3	
	Programa de Becas	6,000,000	4,544,647,018	0.1	

Cuadro 8. Presupuesto total y presupuesto para la igualdad entre hombres y mujeres de programas, acciones e intervenciones del anexo 10, 2012

Ramo	Programa presupuestario	Presupuesto para anexo 10 (pesos)*	Presupuesto total del programa (pesos)**	Porcentaje del presupuesto del programa en el anexo 10 respecto del presupuesto total del programa	Porcentaje del ramo respecto del total en el anexo 10
Total		16,752,902,923			
12 Salud		3,448,198,642			20.6
	Formación y desarrollo profesional de recursos humanos especializados para la salud	48,699,658	2,697,608,166	1.8	
	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	117,975,485	1,500,814,344	7.9	
	Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	1,003,413,911	13,893,432,575	7.2	
	Calidad en salud e innovación	12,613,895	1,155,045,936	1.1	
	Prevención y atención de VIH/sida y otras ITS	139,750,874	218,687,910	63.9	
	Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud	1,141,479,346	1,141,479,346	100	
	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	259,494,531	279,494,531	92.8	
	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	209,484,000	3,100,541,600	6.8	
	Reducción de la mortalidad materna	255,343,943	255,343,943	100	
	Prevención contra obesidad	259,943,000	289,943,000	89.7	
13 Marina		25,900,000			0.2
	Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social (4)	22,900,000	222,900,000	10.3	
	Administración y fomento de la educación naval (5)	3,000,000	1,396,694,814	0.2	
14 Trabajo y Previsión Social		63,032,102			0.4
	Procuración de justicia laboral	24,255,682	201,395,547	12.0	
	Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la política laboral	20,000,000	379,400,468	5.3	
	Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	18,776,420	29,130,629	64.5	
15 Reforma Agraria		900,000,000			5.4
	Programa de la Mujer en el Sector Agrario	900,000,000	1,000,000,000	90.0	
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales		301,914,070			1.8
	Planeación, dirección y evaluación ambiental	7,030,000	435,158,900	1.6	
	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	75,600,000	210,000,000	36.0	
	Programa de Empleo Temporal	187,229,167	1,798,000,000	10.4	
	Programa de Mitigación y Adaptación del Cambio Climático	32,054,903	211,468,946	15.2	
17 Procuraduría General de la República		115,275,937			0.7
	Investigar y perseguir los delitos del orden federal	69,905,551	8,700,509,462	0.8	
	Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada	10,000,000	2,258,407,649	0.4	
	Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a las víctimas de delito	15,370,386	207,875,492	7.4	
	Promoción del desarrollo humano y planeación institucional	20,000,000	1,444,134,103	1.4	
19 Aportaciones a Seguridad Social		700,000			0.0
	Apoyo económico a viudas de veteranos de la revolución mexicana	700,000	700,000	100	
20 Desarrollo Social		4,751,668,245			28.4
	Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales	7,000,000	242,746,902	2.9	
	Programa Hábitat	528,671,598	3,566,040,020	14.8	
	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa"	674,043,310	1,512,400,000	44.6	
	Programa de Coinvertión Social	62,179,150	395,000,000	15.7	
	Programa de Vivienda Rural	200,371,350	700,000,000	28.6	
	Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres	250,000,000	250,000,000	100	
	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres de Trabajadoras	2,891,057,600	2,891,057,600	100	
	Rescate de espacios públicos	138,345,237	1,005,000,000	13.8	
21 Turismo		7,331,260			0.0
	Actividades de apoyo administrativo	631,260	123,524,686	0.5	
	Establecer y conducir la política de turismo	5,000	249,847,509	0.0	
	Apoyo a la competitividad de las empresas y prestadores de servicios turísticos	6,695,000	24,699,895	27.1	
22 Instituto Federal Electoral		19,000,000			0.1
	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional (6)	3,000,000	1,785,926,659	0.2	
	Planeación, concertación y control (6)	1,000,000	2,159,638,355	0.0	
	Capacitar, educar para el ejercicio democrático de la ciudadanía (6)	11,000,000	1,820,859,783	0.6	
	Formar servidores públicos (6)	2,000,000	89,001,507	2.2	
	Fiscalización de los recursos de los partidos políticos (6)	2,000,000	127,834,848	1.6	

Cuadro 8. Presupuesto total y presupuesto para la igualdad entre hombres y mujeres de programas, acciones e intervenciones del anexo 10, 2012

Ramo	Programa presupuestario	Presupuesto para anexo 10 (pesos)*	Presupuesto total del programa (pesos)**	Porcentaje del presupuesto del programa en el anexo 10 respecto del presupuesto total del programa	Porcentaje del ramo respecto del total en el anexo 10
Total		16,752,902,923			
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos		16,957,218			0.1
	Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de asuntos de la mujer y la igualdad entre mujeres y hombres (7)	16,957,218	16,960,000	100	
36 Seguridad Pública		16,500,000			0.1
	Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la equidad y género (cumplimiento de la LGAMVLV)	16,500,000	202,120,663	8.2	
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología		41,500,000			0.2
	Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación	41,500,000	1,722,000,000	2.4	
40 INEG		48,986,093			0.3
	Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional (8)	48,986,093	4,284,826,081	1.1	
GYR IMMS ***		8,810,263,280			
	Atención a la salud reproductiva	649,640,282	653,180,800	99.5	
	Servicios de guardería	8,160,622,998	8,173,113,491	99.8	
GYN ISSSTE ***		187,262,061			
	Control del estado de salud de la embarazada	166,672,447	166,672,447	100	
	Equidad de género	20,589,614	20,589,614	100	

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de:

*La fuentes es el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, ya que no coincide con el que se refleja en Cuenta Pública de la SHCP.

**Inventario Coneval Federal 2012 en <http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx> y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta Pública 2012.

***El presupuesto no se suma en el total por ser recursos propios.

(1) http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/temas/tomos/01/r01_afpe.pdf

(2) http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/temas/tomos/03/r03_afpe.pdf

(3) <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L513400>

(4) <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L511244>

(5) http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/temas/tomos/13/r13_ppcer.pdf

(6) http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEA/DEA-Presupuesto/Informes/DEA-Presupuesto/FE/Presupuesto/FE-docs/2012/CG472-2011_ppt_2012.pdf

(7) <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶ms=0=L511215>

(8) file:///C:/Users/mpbautista/Downloads/9_resclas_12.pdf

El PEF 2012 consideró 88¹⁵ programas, acciones o intervenciones en el anexo 10: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, en las intervenciones reportadas en la Cuenta Pública de la SHCP son 87. En el caso de Cuenta Pública no aparece el programa denominado Actividades derivadas del trabajo legislativo del Poder Legislativo.

El cuadro 9 muestra la relación de intervenciones por dependencia. En éste, la SHCP y la SSA reportan el mayor número de programas en 2012. La información de la SHCP incluye programas, acciones o intervenciones de diversas unidades responsables, como el INMUJERES, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Nacional de Vivienda.

¹⁵ En el anexo 2 se muestran los programas, su presupuesto aprobado, ramo, institución o dependencia, modalidad y clave presupuestaria.

Cuadro 9. Programas, acciones o intervenciones por institución o dependencia, México, 2012

Ramo	Institución o dependencia	2012	
		Número	Porcentaje
Total		87	100
6	Hacienda y Crédito Público*	10	11.5
12	Salud	10	11.5
11	Educación Pública	8	9.2
20	Desarrollo Social	8	9.2
4	Gobernación	7	8.0
22	Instituto Federal Electoral	5	5.7
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	4	4.6
10	Economía	4	4.6
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	4	4.6
17	Procuraduría General de la República	4	4.6
21	Turismo	3	3.4
5	Relaciones Exteriores	2	2.3
13	Marina	2	2.3
14	Trabajo y Previsión Social	2	2.3
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	2	2.3
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	2	2.3
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	2	2.3
3	Poder Judicial	1	1.1
7	Defensa Nacional	1	1.1
9	Comunicaciones y Transportes	1	1.1
15	Reforma Agraria	1	1.1
19	Aportaciones a Seguridad Social	1	1.1
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1	1.1
36	Seguridad Pública	1	1.1
40	Información Nacional Estadística y Geografía	1	1.1

*Las unidades responsables de las intervenciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son el INMUJERES, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Cuenta Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación 2013.

El presupuesto que ejerció la administración pública federal para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en 2012, de acuerdo con datos de la Cuenta Pública de la

SHCP, fue de 16,452'000,619 pesos; en el cuadro 10 se desglosan los presupuestos aprobado, modificado y pagado por ramo.¹⁶

Cuadro 10. Evolución de las erogaciones del anexo 10 para la igualdad entre mujeres y hombres, México, 2012			
Ramo	2012		
	Avance en el ejercicio de los presupuestos (pesos)		
	Aprobado anual*	Modificado	Pagado Enero - Diciembre
TOTAL	16,636,894,103	16,659,894,991	16,452,000,619
03 Poder Judicial	11,000,000	12,751,288	12,595,650
04 Gobernación	158,478,246	149,949,526	122,147,821
05 Relaciones Exteriores	12,140,911	11,695,800	11,499,692
06 Hacienda y Crédito Público	4,434,602,112	4,298,793,072	4,255,759,970
07 Defensa Nacional	104,000,000	56,800,000	56,800,000
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	415,308,202	199,074,796	191,921,483
10 Economía	1,142,284,249	1,142,274,237	1,142,274,237
11 Educación Pública	622,225,636	602,773,592	590,609,409
12 Salud	3,448,089,823	3,467,739,213	3,404,735,828
13 Marina	25,900,000	26,812,329	26,812,329
14 Trabajo y Previsión Social	43,032,102	50,680,645	50,345,727
15 Reforma Agraria	900,000,000	942,352,195	942,137,521
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	301,914,070	379,958,521	378,989,033
17 Procuraduría General de la República	115,275,937	116,252,232	94,399,203
19 Aportaciones a Seguridad Social	700,000	283,035	283,035
20 Desarrollo social	4,751,668,245	5,072,483,177	5,044,887,222
21 Turismo	7,331,260	6,923,410	6,920,801
22 Instituto Federal Electoral	19,000,000	19,000,000	17,394,054
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	16,957,218	17,631,679	15,821,362
36 Seguridad Pública	16,500,000	180,151	180,151
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	41,500,000	41,500,000	41,500,000
40 INEG	48,986,093	43,986,093	43,986,093
GYR IMSS**	8,810,263,280	8,579,134,073	8,497,736,429
GYN ISSSTE**	187,262,061	187,262,061	175,385,756

*El presupuesto aprobado no coincide con el aprobado señalado en el PEF 2012.

**El presupuesto no se suma en el total por ser recursos propios.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Cuenta Pública Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La gráfica 4 muestra los diez ramos con mayor porcentaje de intervenciones presupuestarias en el ejercicio 2012, mientras que la gráfica 5 presenta los diez ramos con mayor porcentaje del gasto ejercido.

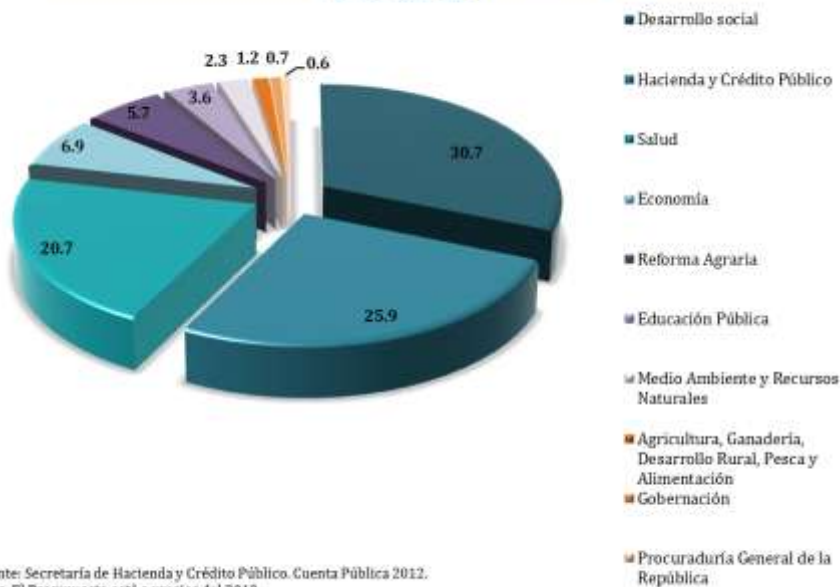
¹⁶ Es importante mencionar que el presupuesto aprobado no coincide entre lo que se reporta en el PEF y la Cuenta Pública; por ello, los cuadros no concuerdan.

Gráfica 4. Diez ramos con mayor porcentaje de Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el anexo 10, México, 2012



Fuente: Elaboración de CONEVAL con información de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 Y 2012. Presupuesto de Egresos de la Federación 2013.
Nota: Las Unidades Responsables de las intervenciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son INMUJERES, CDI y CONAVI.

Gráfica 5. Diez ramos con mayor porcentaje del presupuesto pagado del Anexo 10, México 2012

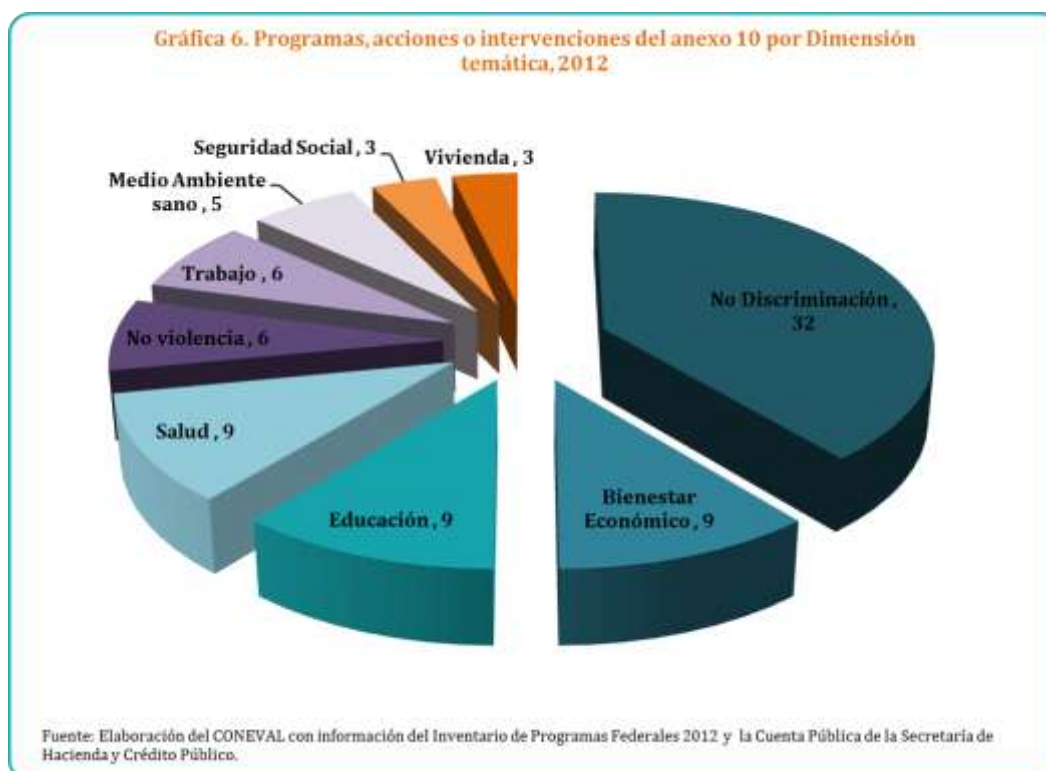


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2012.
Nota: El Presupuesto está a precios del 2010.
Las Unidades Responsables de las intervenciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son INMUJERES, CDI y CONAVI.

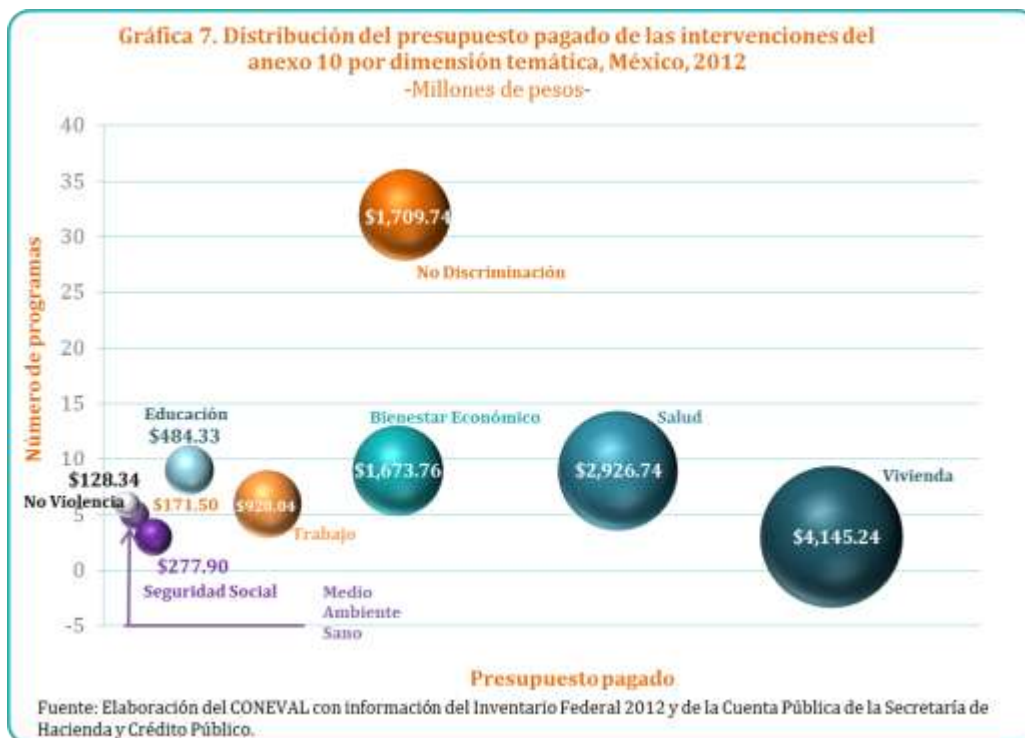
ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DE INTERVENCIONES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO POR DIMENSIÓN TEMÁTICA

Como se mencionó en el apartado metodológico, para este análisis se consideraron las dimensiones asociadas con los derechos para el desarrollo social (salud, seguridad social, educación, trabajo, medio ambiente sano y no discriminación), la no violencia y el bienestar económico.

La gráfica 6 muestra que la dimensión con el mayor número de intervenciones es la no discriminación, en tanto que vivienda y seguridad social cuentan con el menor número de intervenciones.



Sin embargo, contrario a lo que se esperaba, el mayor presupuesto ejercido en 2012 de acuerdo con el número de intervenciones es el de la dimensión de vivienda y el menor, el de no violencia (ver gráfica 7).



En el cuadro 11 se detalla cada uno de los programas, acciones o intervenciones según la dimensión a la que se asocian de acuerdo con el Inventario CONEVAL. Es importante dar cuenta que la dimensión de no discriminación es la que reporta el mayor número de intervenciones; sin embargo, esto se debe en gran parte a que los programas no identifican objetivos o indicadores en los que se defina una acción concreta, sino que se presentan de manera muy general y el argumento principal es eliminar la discriminación; por ejemplo, en el proyecto de inmuebles (oficinas administrativas) de la SHCP no es posible reconocer un ámbito de acción específico, ya que la descripción señala que

el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) creó desde 2005 el Fondo de Inicio y Fortalecimiento para las Instancias Municipales de las Mujeres, mismo que en 2008 se constituyó en Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM), con el propósito de incentivar procesos de institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas, programas y acciones de los gobiernos municipales apoyando la creación y fortalecimiento de las instancias municipales de las

mujeres (IMM). En 2011 el programa cuenta con Reglas de Operación publicadas el 30 de diciembre de 2010.

Sin embargo, el objetivo tres es “eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual”. Aunque no es posible identificar mediante qué acciones se logrará dicho objetivo, la asociación con la dimensión temática de no discriminación deriva de este planteamiento; lo mismo sucede con diversos programas, acciones o intervenciones que no muestran claramente una perspectiva de género.

Cuadro 11. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10, según dimensión temática, México, 2012

Dimensiones temáticas	Ramo	Programa
Bienestar económico	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos
	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural
	Economía	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
	Economía	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
	Economía	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
	Reforma Agraria	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
	Desarrollo Social	Programa Hábitat
	Turismo	Establecer y conducir la política de turismo
	Turismo	Apoyo a la competitividad de las empresas y prestadores de servicios turísticos
	Educación	Educación Pública
Educación Pública		Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
Educación Pública		Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes
Educación Pública		Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio
Educación Pública		Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
Educación Pública		Programa de Becas
Salud		Formación de recursos humanos especializados para la salud (hospitales)
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología		Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología		Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad
Medio ambiente sano	Comunicaciones y Transportes	Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes

Cuadro 11. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10, según dimensión temática, México, 2012

Dimensiones temáticas	Ramo	Programa
	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Planeación, evaluación ambiental y conservación de polígonos forestales
	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de Mitigación y Adaptación del Cambio Climático
	Desarrollo Social	Rescate de espacios públicos
No discriminación	Poder Judicial	Otras actividades
	Gobernación	Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación
	Gobernación	Cumplimiento de las sentencias y soluciones amistosas emitidas por la Comisión y/o la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a fin de reparar el daño de los mismos
	Relaciones Exteriores	Foros, publicaciones y actividades en materia de equidad de género
	Hacienda y Crédito Público	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)
	Hacienda y Crédito Público	Actividades de apoyo administrativo
	Hacienda y Crédito Público	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno
	Hacienda y Crédito Público	Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género
	Hacienda y Crédito Público	Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género
	Hacienda y Crédito Público	Fortalecimiento a las políticas municipales de igualdad y equidad entre mujeres y hombres
	Hacienda y Crédito Público	Acciones para la igualdad de género con población indígena
No discriminación	Defensa	Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres SDN

Cuadro 11. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10, según dimensión temática, México, 2012

Dimensiones temáticas	Ramo	Programa
	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Registro, control y seguimiento de los programas presupuestarios
	Educación Pública	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género
	Salud	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
	Marina	Administración y fomento de la educación naval
	Procuraduría General de la República	Investigar y perseguir los delitos del orden federal
	Procuraduría General de la República	Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada
	Procuraduría General de la República	Promoción del desarrollo humano y planeación institucional
	Desarrollo Social	Actividades orientadas a la evaluación y el monitoreo de los programas sociales
	Desarrollo Social	Programa de Coinversión Social
	Desarrollo Social	Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres
	Desarrollo Social	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
	Turismo	Actividades de apoyo administrativo
	Instituto Federal Electoral	Capacitar y educar para el ejercicio democrático de la ciudadanía
	Instituto Federal Electoral	Formar servidores públicos
	Instituto Federal Electoral	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional
	Instituto Federal Electoral	Planeación, concertación y control
No discriminación	Instituto Federal Electoral	Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

Cuadro 11. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10, según dimensión temática, México, 2012

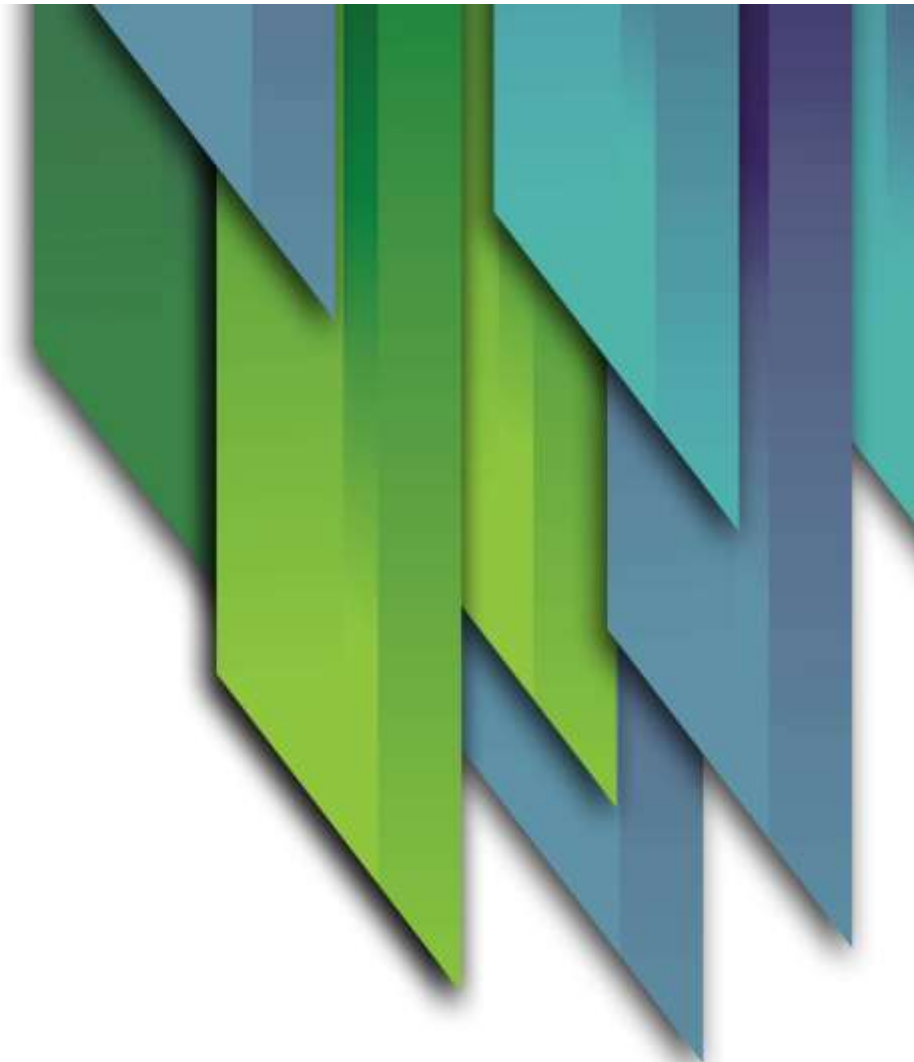
Dimensiones temáticas	Ramo	Programa
	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres; y atender los asuntos de la mujer
	Seguridad Pública	Fomento a la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la equidad y género (cumplimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, LGAMVLV)
	Información Nacional Estadística y Geográfica	Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional
No violencia	Gobernación	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres
	Gobernación	Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana
	Gobernación	Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas
	Gobernación	Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos
	Relaciones Exteriores	Protección y asistencia consular
	Procuraduría General de la República	Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito
Salud	Gobernación	Planeación demográfica del país
	Educación Pública	Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento
	Salud	Investigación y desarrollo tecnológico en salud
	Salud	Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud
	Salud	Calidad en salud e innovación
Salud	Salud	Prevención y atención del virus de inmunodeficiencia humana (VIH)/ síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida) y otras infecciones de transmisión sexual (ITS)
	Salud	Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud
	Salud	Reducción de la mortalidad materna

Cuadro 11. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10, según dimensión temática, México, 2012

Dimensiones temáticas	Ramo	Programa
	Salud	Prevención contra la obesidad
Seguridad social	Salud	Programas de atención a familias y población vulnerable
	Marina	Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social
	Aportaciones a seguridad social	Apoyo económico a viudas de veteranos de la revolución mexicana
Trabajo	Hacienda y Crédito Público	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
	Hacienda y Crédito Público	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas
	Economía	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad
	Trabajo y Previsión Social	Procuración de justicia laboral
	Trabajo y Previsión Social	Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral
	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Programa de Empleo Temporal
Vivienda	Hacienda y Crédito Público	Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda
	Desarrollo Social	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa"
	Desarrollo Social	Programa de Vivienda Rural

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales 2012.

En los siguientes apartados se integra el análisis de cada una de las dimensiones temáticas señaladas, los programas que se identifican en ellas, su presupuesto y las condiciones de las mujeres de acuerdo con las diversas fuentes de información existentes en el país.



Educación

a) Análisis de la dimensión de educación

La educación formal como mecanismo de transmisión y reproducción de conocimientos, actitudes y valores que permiten la integración social, económica y cultural es uno de los principales elementos para propiciar o sostener el desarrollo. Una mayor escolaridad mejora la posición competitiva de las mujeres en el mercado de trabajo, aumenta la información sobre las oportunidades disponibles y la probabilidad de acceder a posiciones ocupacionales mejor remuneradas, más gratificantes y con mayor flexibilidad de horario; en suma, eleva el costo de oportunidad (objetivo y subjetivo) de permanecer fuera del mercado ocupacional. Además, una mayor exposición a la educación formal habitualmente incrementa las aspiraciones económicas, contribuye a redefinir las tareas inherentes al desempeño del rol doméstico y a modificar la posición de las mujeres dentro de la estructura familiar. La realización personal a través del ejercicio profesional adquiere sentido como alternativa a la realización a través de la esfera doméstica (Wainerman, 1979).

Diversos estudios señalan que la educación formal genera un efecto positivo en el bienestar de los hogares y en el de las mujeres, pues, además de aumentar la participación en el mercado de trabajo, tiene repercusiones importantes en temas como la salud y mortalidad de los niños, la salud de las propias mujeres y la salud reproductiva (Parker y Pederzini, 2000).

Para Caldwell (1990), la educación está altamente correlacionada con la mortalidad infantil. A mayor escolaridad, menor mortalidad. Incluso al controlar por factores como la ocupación de los padres, la educación materna sigue siendo un elemento fundamental para una menor mortalidad de los hijos.

En el caso de México, LeVine (1991) encontró¹⁷ que la educación materna es un buen predictor de las reducciones en fertilidad y el riesgo de supervivencia infantil. De acuerdo con el autor, la educación de la madre está asociada positivamente con el cuidado materno e infantil.

¹⁷ LeVine realizó un estudio comparativo de caso en una comunidad urbana (Cuernavaca) y una rural (Tilzapotla).

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala la educación como un derecho humano esencial para poder ejercer los demás derechos (UNESCO, 2013).

Por su parte, la CEDAW considera el derecho a la educación en el artículo 10, el cual establece que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación...” (ONU, 2014).

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la educación en su artículo 3º, al estipular que “todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirán educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.¹⁸ La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias”.

En 2000, varios países, entre ellos México, firmaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),¹⁹ que incluyen dos objetivos referentes a educación y desigualdad:

- *Objetivo 2.* Lograr la enseñanza primaria universal.
- *Meta 2.A.* Asegurar que, en 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
- *Objetivo 3.* Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.

¹⁸ En 2012, mediante decreto se reformó el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y estableció como obligatorio el nivel medio superior; anteriormente se consideraba únicamente hasta secundaria como nivel obligatorio (DOF, 2012).

¹⁹ La Declaración del Milenio fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. Los ODM son ocho ambiciosos objetivos que se intenta alcanzar para 2015, y se basan en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio.

- Meta 3.A. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015 (ONU, 2014).

La información sobre la paridad entre géneros en las tasas de acceso, conclusión y atraso escolar refleja que, en las últimas décadas, los países procuran cerrar estas brechas y, de hecho, se empieza a percibir una clara tendencia a la reversión del sentido de las disparidades; de este modo, se aprecia una situación en la que, de manera creciente, la población masculina muestra índices menos favorables (UNESCO, 2008).

México ha presentado importantes avances en el cumplimiento de estos objetivos. En el ciclo escolar 2012-2013, la razón de asistencia escolar entre mujeres y hombres llegó a 0.958 en la educación primaria, 0.980 en secundaria, 1.011 en educación media superior y 0.973 en educación superior²⁰ (Presidencia de la República, 2013).

Sin embargo, la asistencia escolar no es el único indicador que puede revelar inequidades de género en la educación; por lo tanto, no debe entenderse que los avances significan la inexistencia de problemas de discriminación hacia las mujeres y niñas. Las probabilidades de acceder a los niveles más altos de educación varían con la posición que los individuos ocupan en la estructura económica y la pertenencia a diferentes grupos de clase (Wainerman, 1979).

Análisis de los programas de la dimensión de educación

El anexo 10 del PEF 2012 incluye nueve intervenciones sobre educación, seis son operadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP): Programa Impulso al desarrollo de la cultura; Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas; Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras

²⁰ La meta de los ODM en 2005 era alcanzar una razón de 0.96 en todos los niveles educativos y el único que no se ha conseguido hasta el momento es educación primaria, pero está muy cerca de ser cumplido.

Agrícolas Migrantes; Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio; Programa Integral de Fortalecimiento Institucional; y Programa de Becas. Dos intervenciones provienen del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt): Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación y Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad. Una intervención es de la SSA: Formación de recursos humanos especializados para la salud.

Como se muestra en el cuadro 12, el presupuesto asignado en 2012 a estos nueve programas fue de 507.2 millones de pesos, mientras que el presupuesto ejercido fue de 484.3 millones de pesos.

Cuadro 12. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 de educación, población atendida y presupuesto, México, 2012

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN			POBLACIÓN 2012				PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)	
			OBJETIVO		ATENIDA		2012	
Institución o dependencia	Modalidad y clave presupuestaria	Nombre del programa, acción o intervención	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Aprobado	Pagado
Educación Pública	E011	Impulso al desarrollo de la cultura	267,709	250,000	200,861	187,500	0.0	0.0
Educación Pública	S108	Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	284,519	0	14,740	0	108.3	104.6
Educación Pública	S111	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	38,250	36,750	9,562	9,188	206.0	201.9
Educación Pública	S127	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	0	0	7,073	2,443	29.5	29.2
Educación Pública	S235	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	61,917	56,036	0	0	67.2	58.0
Educación Pública	U018	Programa de Becas	0	0	0	0	6.0	0.0
Salud	E010	Formación de recursos humanos especializados para la salud (hospitales)	466	384	120	77	48.7	49.1
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	F002	Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación	0	0	0	0	20.0	20.0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	S190	Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	0	0	0	0	21.5	21.5
						Total	507.2	484.3

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2012.

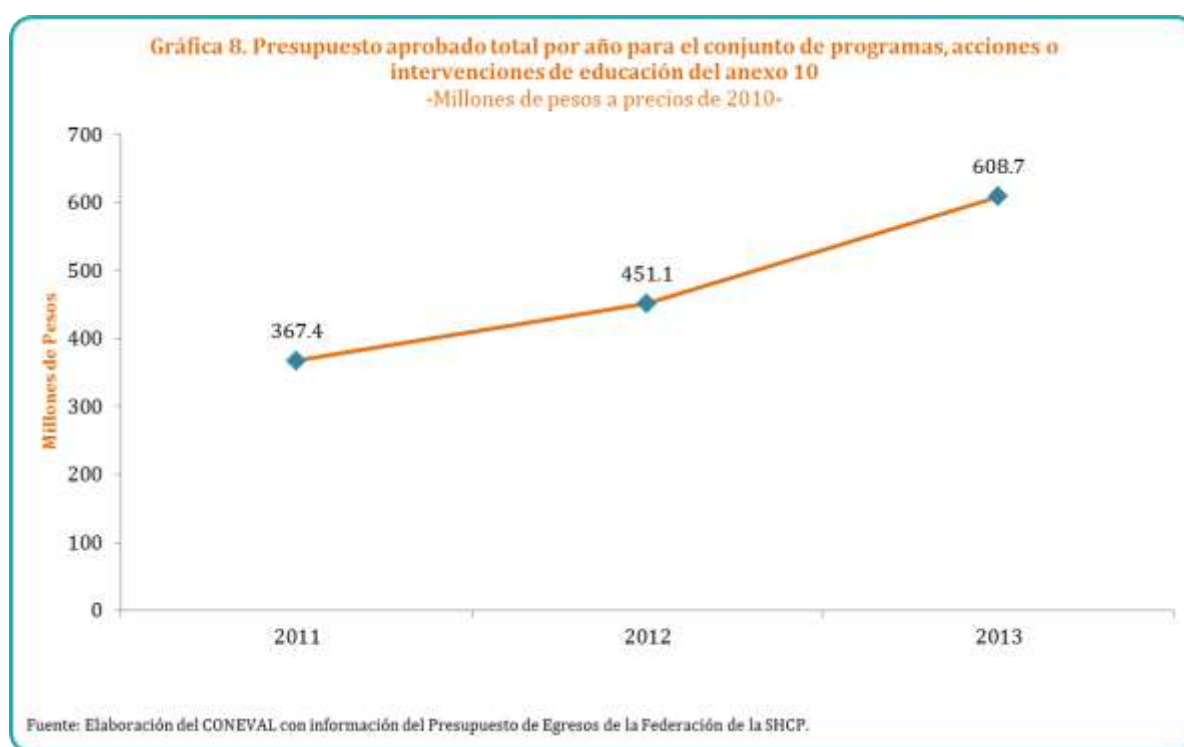
Cuadro 13. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 en educación presupuesto y gasto ejercido, México, 2012

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN	PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*	DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO APROBADO (MILLONES DE PESOS)*			DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO PAGADO (MILLONES DE PESOS)*	TASA DE CRECIMIENTO 2011-2012	
	2011		2012			2013	2011-2012	2012-2013		2011-2013	Aprobado
Nombre del programa, acción o intervención	Aprobado	Pagado	Aprobado	Pagado	Aprobado	2011-2012	2012-2013	2011-2013	2011-2012	Aprobado	Pagado
Impulso al desarrollo de la cultura	No disponible para este año	No disponible para este año	0.0	0.0	17.9	n.a.	17.9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	63.2	58.3	100.6	97.2	116.3	37.4	15.7	53.1	38.9	59.2	66.6
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	153.8	151.8	191.3	187.5	199.7	37.6	8.4	46.0	35.7	24.4	23.5
Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	28.5	37.0	27.4	27.1	163.8	-1.1	136.4	135.3	-9.9	-3.9	-26.8
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	62.4	62.4	62.4	53.9	18.6	0.0	-43.8	-43.8	-8.5	0.1	-13.6
Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	No disponible para este año	No disponible para este año	No disponible para este año	No disponible para este año	0.9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Programa de Becas	5.8	5.7	5.6	0.0	5.4	-0.2	-0.2	-0.4	-5.7	-3.9	-100.0
Formación y desarrollo profesional de recursos humanos especializados para la salud	34.4	34.0	45.2	45.6	51.2	10.8	5.9	16.7	11.6	31.4	34.0
Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación.	19.3	19.3	18.6	18.6	53.7	-0.8	35.1	34.3	-0.8	-3.9	-3.9
Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	No disponible para este año	No disponible para este año	20.0	20.0	No disponible para este año	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

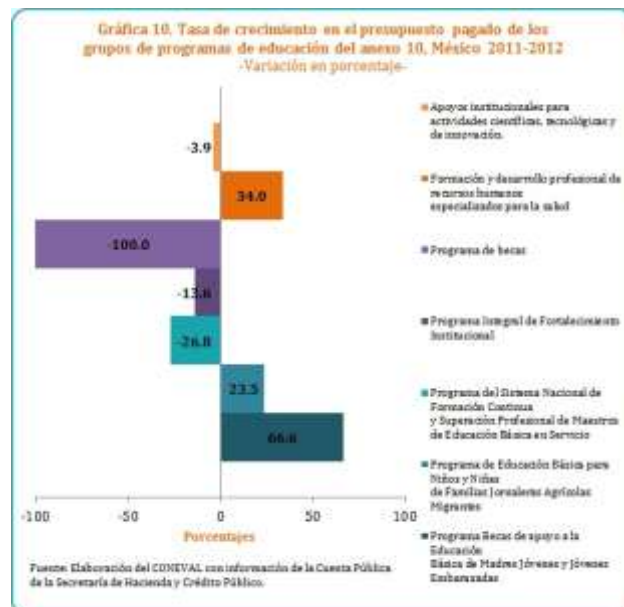
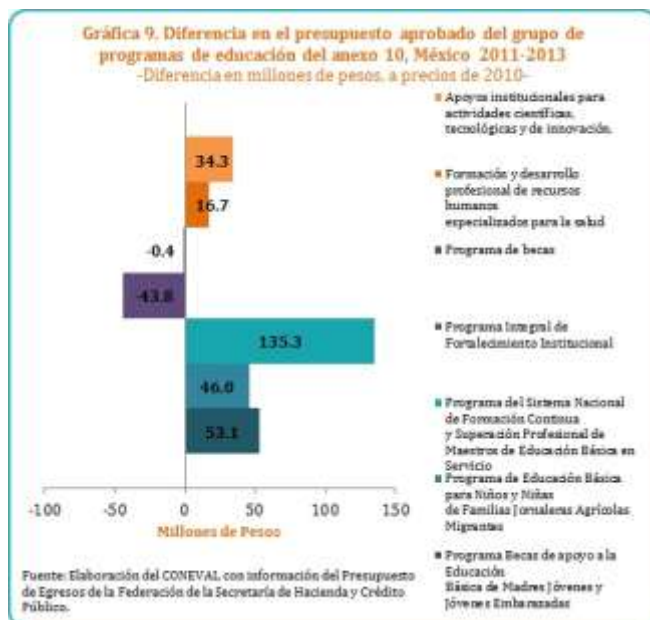
*A precios de 2010.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012
n.a. = no aplica

En conjunto, los programas, acciones e intervenciones del anexo 10²¹ para educación presentan un crecimiento en el presupuesto aprobado. Como se muestra en la gráfica 8, entre 2011 y 2013 se registró un aumento de 241 millones de pesos; sin embargo, el comportamiento de cada una de las intervenciones no ha sido constante, pues se han creado nuevos programas y otros han quedado sin presupuesto. Cinco de las siete intervenciones aumentaron su presupuesto aprobado en el mismo periodo y dos disminuyeron (ver gráfica 9).



²¹ Es importante señalar que para hacer la comparación entre los tres años sólo se tomó la suma de siete de los diez programas, acciones o intervenciones; ello, dado que la intervención denominada *Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud* surgió en 2013; la intervención de *Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad* únicamente contó con presupuesto en 2012; y el *Programa Impulso al desarrollo de la cultura* sólo tuvo presupuesto aprobado para 2013.



De las siete intervenciones que ejercieron presupuesto entre 2011 y 2012, cuatro registraron una tasa de crecimiento negativa: Apoyos Institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación; Programa de Becas; Programa Integral de Fortalecimiento Institucional y Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio (3.9, 100, 13.6 y 26.8, respectivamente). Sólo tres reportaron un crecimiento positivo, y el mayor correspondió al Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN), lo cual puede responder a que ha mostrado un desempeño positivo en los últimos años (ver gráfica 10).²²

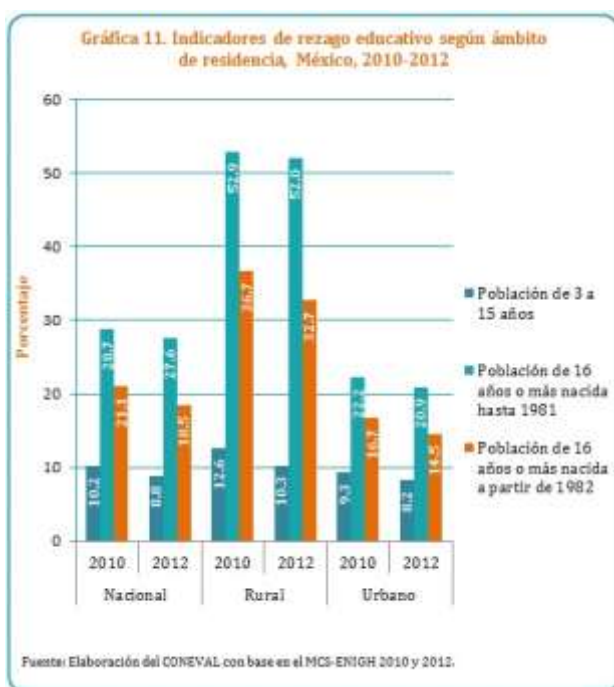
²² La Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 de este programa mostró que tiene claramente identificado su fin: "Contribuir a la reducción del rezago educativo mediante el otorgamiento de becas a niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad, agravada por el embarazo y la maternidad", y su propósito, cuyo objetivo son las "Madres jóvenes y jóvenes embarazadas entre 12 y 18 años 11 meses de edad en condiciones de vulnerabilidad que permanecen en el Programa hasta concluir su educación básica". De esta manera, está ayudando a abatir el rezago educativo en las madres jóvenes y jóvenes embarazadas para que inicien, continúen y concluyan la educación básica. Por otro lado, amplía las oportunidades educativas para reducir las desigualdades al apoyar a las madres jóvenes embarazadas en situación vulnerable. Asimismo, cuenta con un padrón de beneficiarias por entidad federativa y el número de becarias se ha incrementado cada año, de tal suerte que el propósito y el fin se han cumplido. El programa ha mejorado la forma como se difunde, tanto por medio de folletos como de carteles (CONEVAL, 2012b).

Dado que los programas educativos tienen como meta brindar becas, muchos de éstos no identifican población atendida, por lo que no se integran en este análisis. Respecto a las demás intervenciones, el PROMAJOVEN atendió a 14,740 personas en 2012; el Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes, 18,750 personas; el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, 9,516 personas; y Formación y desarrollo profesional de recursos humanos especializados para la salud, 197 personas.

Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

- Acceso de las mujeres a la educación

El rezago educativo²³ ha experimentado cambios menores en la última década. Ello puede deberse a que, si bien se han registrado avances importantes en la incorporación y, sobre todo, permanencia de los estudiantes en el sistema escolar (como se muestra en el informe sobre avances de los ODM), los logros más notables ocurrieron en décadas anteriores. Esto propició que el número de personas con rezago educativo haya disminuido y, por ende, el margen de acción sea menor (CONEVAL, 2012a).



De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, del total de personas de tres años o más, 8.5 por ciento no tienen escolaridad; 63.8 cuentan con escolaridad básica; 14.4, con educación media superior; y 12.3, con educación superior.

Los datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) muestran que el porcentaje de personas de tres a quince años que no cuentan con educación básica obligatoria ni

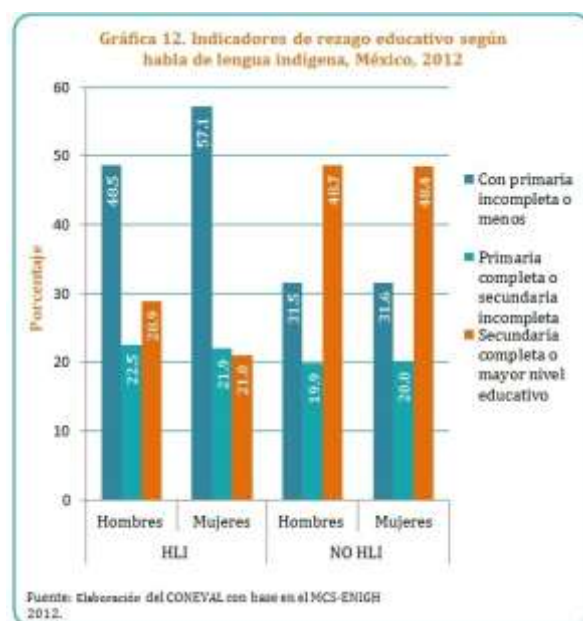
asisten a un centro de educación formal es inferior a trece por ciento en todos los casos. La población de dieciséis años o más nacida hasta 1981 y que no tiene nivel de educación obligatoria presenta los mayores porcentajes y se acentúa en el ámbito de residencia rural,

²³ Se considera que la población tiene rezago educativo cuando cumple con alguno de los siguientes criterios: a) tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria ni asiste a un centro de educación formal; b) nació antes de 1982 y no tiene el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); y c) nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa) (CONEVAL, 2010a).

en donde una de cada dos personas reporta los niveles de educación obligatorios. La población de dieciséis años o más nacida a partir de 1982 y que cursó la secundaria completa también posee los mayores porcentajes en el ámbito rural (ver gráfica 11).

La asistencia escolar, el rezago educativo y el nivel educativo entre mujeres y hombres no presentan diferencias significativas; de hecho, resulta difícil ubicar las diferencias de educación entre niños y niñas, lo cual representa un avance importante en el desempeño de la política social en este sentido y para este criterio. Sin embargo, en los hogares rurales de más bajos recursos las niñas continúan dejando la escuela antes que los niños. La asistencia escolar es más o menos igual hasta el quinto o sexto grado de primaria; un poco después de esto empieza la brecha (Parker y Pederzini, 2000).

Como se advierte en la gráfica 12, las condiciones de pertenencia a grupos de población específicos generan la acumulación de desventajas, de modo que las mujeres hablantes de lengua indígena (HLI) tienden a presentar menores niveles de escolaridad que los hombres; 57.1 por ciento de las mujeres tienen primaria incompleta o menos, mientras que 48.5 por ciento de los hombres muestran esta característica, en tanto que para no hablantes de lengua indígena (no HLI), el porcentaje de mujeres con primaria incompleta o menos es de 31.6 y únicamente varía al de los hombres por una décima (31.5). Los datos reflejan que la igualdad se consigue hasta cierto punto para quienes no hablan una lengua indígena y que para las mujeres HLI continúan existiendo diferencias considerables.



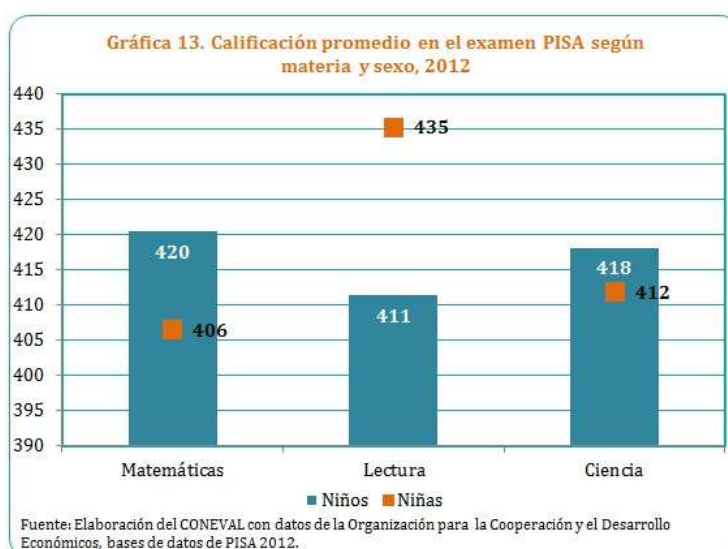
En general, el grupo de hablantes de lengua indígena tiende a manifestar niveles relativamente más bajos de escolaridad. Además, conforme aumenta la edad de las personas, éstas reportan niveles menores de escolaridad, de tal suerte que los adultos

mayores hablantes de lengua indígena son quienes presentan los menores niveles de escolaridad, y son las mujeres de setenta años o más quienes presentan los porcentajes más altos de rezago.

- **Desempeño educativo**

Si bien el país ha mostrado avances en materia de acceso a la educación, lo cual representa un logro importante, los datos revelan que es tiempo de considerar el tema de la calidad de la educación en los programas, acciones o intervenciones en materia educativa.

Según el Programme for International Student Assessment (PISA),²⁴ existe un desempeño diferenciado entre niños y niñas de acuerdo con el tema de las pruebas. Las niñas obtuvieron mejores resultados en lectura, con una calificación promedio de 435 puntos (411 para los niños), lo cual es positivo, pues es una competencia clave para otras materias. Los niños tienen una pequeña ventaja en su rendimiento en matemáticas, cuya calificación promedio fue de 420 y la de las niñas, de 406 puntos (ver gráfica 13). En ciencias naturales, por el contrario, no fue posible comprobar ninguna diferencia significativa (Schüssler, 2007).



²⁴ La prueba se aplica a una muestra de estudiantes de quince años de varios países y evalúa los niveles de los estudiantes en comprensión de lectura, razonamiento matemático y conocimiento en ciencias.

Ahora bien, en términos generales, la prueba en México no presentó un desempeño favorable. Si se compara con otros países, el país se ubica en el último lugar de la lista (ver gráfica 14).



Según la Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Mejoramiento de la Educación Básica 2010-2011, en el ciclo 2008-2009 la tasa de cobertura a nivel primaria fue de 103.3 por ciento, en secundaria, de 84.4 y en el nivel preescolar, de 77.6. Lo anterior refleja la existencia de un área de oportunidad en la cobertura de la educación preescolar y de secundaria. No obstante, los principales retos en la educación básica se encuentran en la calidad educativa y la inequidad (CONEVAL, 2012c).

Análisis de la pertinencia de los programas del grupo temático para resolver la problemática

- **Acceso de las mujeres a la educación**

El hecho de que transiciones tan relevantes como el abandono de la escuela, el inicio de la vida reproductiva y la asunción de responsabilidades económicas y laborales ocurran a temprana edad coloca a los y las jóvenes en una situación de vulnerabilidad difícil de revertir, porque la etapa de la vida que la sociedad reserva para la formación y el desarrollo del capital humano se ve severamente acotada. Las consecuencias se agravan por la creciente segmentación de los mercados laborales que castiga la baja calificación y premia a los estratos más calificados de la fuerza de trabajo (PNP, 2008-2012).

La deserción escolar puede ser determinada por diversos factores, entre los que destacan: la economía familiar que no permite que los y las jóvenes continúen en la escuela y que los orilla a iniciar la vida laboral con poca preparación; en otros casos, puede estar influida por cuestiones culturales en las que es bien visto el matrimonio y la reproducción a edades tempranas. El inicio de la vida en pareja o de la maternidad/paternidad implica una serie de responsabilidades que inhiben otros factores de crecimiento de las y los jóvenes.

Respecto al acceso a la educación, en especial de mujeres en situación de vulnerabilidad, el PROMAJOVEN apoya específicamente a madres jóvenes y jóvenes embarazadas de entre doce y dieciocho años para que continúen con sus estudios de educación básica. Las acciones afirmativas en favor de las mujeres que lleva a cabo el programa son pertinentes y están alineadas con las medidas de la CEDAW, en especial como estrategia de reducción de

la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes mujeres que hayan dejado los estudios en forma prematura.

De acuerdo con la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 realizada al PROMAJOVEN, éste presenta coincidencias con programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, con los que se coordina en actividades como la difusión de los derechos de las mujeres jóvenes embarazadas. A su vez, debe coordinarse con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para planear la cobertura, ya que en sus reglas de operación establece que se les dará prioridad a las localidades atendidas por Oportunidades.

Asimismo, el PROMAJOVEN muestra complementariedades con los siguientes programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: Programa de Albergues Escolares Indígenas, Programa de Fondos Regionales Indígenas y Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas. En especial, en este último se pueden identificar acciones afirmativas hacia las mujeres, ya que su objetivo es “contribuir a mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, impulsando y fortaleciendo su organización así como su participación en la toma de decisiones, a través del desarrollo de un proyecto productivo”. Por ello, podría analizarse la posibilidad de que el PROMAJOVEN proponga al Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas como una opción para las becarias de zonas indígenas que concluyen su educación básica.

El monto aprobado para el PROMAJOVEN en el anexo 10 del PEF 2012 fue de 108.3 millones de pesos, que representa cien por ciento del monto total asignado al programa en 2012 y un cambio real de sesenta por ciento respecto al monto asignado en el PEF 2011; es decir, el programa opera exclusivamente con recursos del anexo 10, por lo que los indicadores para darle seguimiento al recurso se encuentran contenidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del mismo programa.

El Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) también atiende a personas en situación de vulnerabilidad; su objetivo

es contribuir a superar la marginación y el rezago educativo nacional en educación básica de las niñas y los niños en contexto o situación de migración. Este programa responde a un problema complejo de niños y niñas migrantes en edad escolar mediante un modelo educativo que prevé los siguientes factores: temporalidad de su permanencia en un lugar de residencia y en la escuela; diversos orígenes étnicos lingüísticos; múltiples expresiones culturales y prevalencia de trabajo infantil; e incorporación a distintos niveles educativos (CONEVAL, 2011).

De acuerdo con las reglas de operación del programa, entre sus objetivos específicos está generar propuestas pedagógicas y curriculares enfocadas a atender la interculturalidad en el aula, la organización, la metodología multigrado y la perspectiva de derechos humanos y de género.

Según los datos de cobertura, el PRONIM mantiene una proporción equilibrada entre mujeres y hombres. Sin embargo, con la información disponible no es posible identificar acciones adicionales en materia de igualdad entre mujeres y hombres que realice el programa con los 206.04 millones de pesos otorgados en el anexo 10 del PEF 2012 (que representan el cien por ciento de sus recursos y un cambio real de 5.2 por ciento respecto al presupuesto que se le asignó en 2011). Asimismo, en la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 se menciona que los materiales educativos no refuerzan el enfoque de género para promover el respeto y la equidad.

Por su parte, el Programa de Becas brinda becas a estudiantes de educación media superior, superior y posgrado con la finalidad de elevar el nivel de escolaridad del país. Con el recurso del anexo 10 del PEF (seis millones de pesos, que representan 0.1 por ciento del monto total del programa), el programa pretende incentivar a las mujeres para que se inscriban en programas de estudio en las áreas de físico-matemáticas, ingenierías y tecnologías.

Según la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa de Becas, éste presenta complementariedades con Oportunidades y coincidencias con el Programa Nacional de Becas y Financiamiento, operado por la Subsecretaría de Educación Superior, que también apoya con becas a estudiantes de educación superior de familias de bajos ingresos.

En general, las intervenciones expuestas realizan acciones específicas, aunque no coordinadas, para atender la problemática, y unas se encuentran más claramente dirigidas a mujeres. Por lo tanto, las acciones parecen necesarias y pertinentes, aunque aún no suficientes, en especial para el PROMAJOVEN y el PRONIM, que deben continuar incrementando su estrategia de cobertura.

- **Fomento y sensibilización en temas de equidad de género y no discriminación**

El programa que refuerza la prevención de la violencia de género mediante la capacitación de las figuras educativas es el del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, mediante el impulso del Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia hacia las Mujeres (PREVIOLEM), que busca crear herramientas y competencias junto con las y los maestros para la construcción de una cultura de los derechos humanos y de equidad de género.

El programa tiene un presupuesto aprobado en el anexo 10 del PEF 2012 de 29.55 millones de pesos (que representa 8.2 por ciento del total de sus recursos) y tiene la meta de capacitar en el PREVIOLEM a 30,000 figuras educativas en servicio (maestras, maestros, directivos y asesores técnico-pedagógicos de educación básica) de las 31 entidades federativas y la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

Por otro lado, el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) busca promover y contribuir a la mejora de la calidad de la educación superior; una de sus líneas de acción es el apoyo de proyectos para fomentar la perspectiva de género.

El monto aprobado por el anexo 10 del PEF 2012 es de 67.20 millones de pesos (que representa 4.3 por ciento del total de sus recursos), con lo que se apoyarán 39 proyectos de instituciones de educación superior para fomentar la perspectiva de género al interior de sus comunidades universitarias.

De acuerdo con la Evaluación de Diseño 2011 del PIFI, el programa se complementa con el Programa de Mejoramiento del Profesorado y el Fondo para Elevar la Calidad de la

Educación Superior de las universidades públicas estatales, ya que las tres intervenciones pretenden elevar la calidad de las instituciones de educación superior públicas para que las y los jóvenes tengan mayores oportunidades educativas, disminuir las brechas sociales y que los estudiantes eleven su nivel de logro educativo.

Por su parte, el programa Impulso al desarrollo de la cultura, operado por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL), brinda apoyos para la formación y capacitación en materia artística, realiza la edición de títulos culturales, lleva a cabo acciones de promoción y fomento al desarrollo cultural, así como producciones artísticas y culturales.

Con los cuarenta millones otorgados por el anexo 10 del PEF 2012 (que representan 0.6 por ciento del monto total de la intervención), el INBAL puso en marcha el Programa de Fortalecimiento de la Participación de las Mujeres en las Artes 2012 a fin de impulsar la participación de las mujeres creadoras, ejecutantes y promotoras de cultura en actividades artísticas, que incluyen la música, el teatro, la danza, la literatura, las artes visuales, así como la educación e investigación artísticas. También, se organizarán conferencias y la circulación de materiales de investigación con enfoque de género (boletín electrónico del INMUJERES).

En referencia a la intervención del Conacyt, a través de los Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación, que buscan el fortalecimiento de redes y la articulación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, con la información disponible (principalmente la Matriz de Indicadores para Resultados del programa) no fue posible identificar acciones relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres. El programa tiene una aportación del anexo 10 del PEF 2012 de 41.5 millones de pesos, que corresponden a 2.4 por ciento del monto total del programa y presenta indicadores en cuanto a mujeres apoyadas (madres mexicanas jefas de familia o indígenas), pero no queda claro el beneficio específico que brinda el programa o la acción.

Con base en lo expuesto, se infiere que las intervenciones apoyan el fomento a la equidad y la prevención de la violencia de género, unas al brindar capacitaciones a las comunidades

educativas y otras al apoyar la participación de las mujeres en temas de cultura e investigación.

El cambiar los estereotipos sociales, las actitudes de discriminación y de inequidad de género debe impulsarse en mayor medida en edades tempranas y abarcar a toda la comunidad educativa. Sin embargo, aunque las intervenciones pretenden sensibilizar a las figuras educativas y alumnos sobre estos temas, pareciera que no consideran a los padres y las madres de familia pieza clave para cambiar comportamientos y actitudes de los niños y las niñas.

En general, los programas analizados hacen esfuerzos pertinentes, pero desarticulados entre sí, y al no conocer los resultados de sus acciones, no se cuenta con mediciones o evaluaciones en todos los casos y, por ende, no se puede determinar el grado de aportación al eje rector. A pesar de ello, se deben seguir fortaleciendo estos temas en todo el sector educativo, incluyendo las escuelas privadas.

Logros y fortalezas principales de los programas, las acciones e intervenciones en su conjunto

Entre las intervenciones, destacan las acciones afirmativas hacia las mujeres que brinda el PROMAJOVEN al apoyar específicamente a las madres jóvenes y jóvenes embarazadas a continuar con sus estudios, el Programa de Becas, que incentiva la educación media superior, superior y de posgrado de las mujeres en ciertas áreas del conocimiento, y el Programa de Impulso al desarrollo de cultura, con las diversas actividades exclusivas para promocionar a las mujeres que se dedican al arte y a la cultura.

La mayoría de los programas presentan indicadores con perspectiva de género, ya sea en términos de mujeres apoyadas o de proyectos o acciones que impulsan la igualdad entre mujeres y hombres y la prevención de la violencia de género. Se debe mencionar que la intervención que no contiene este tipo de indicadores es el PRONIM, aunque igual que los demás programas, sí brinda información desagregada por sexo.

Por otra parte, la capacitación en materia de igualdad de género a maestros y figuras educativas representa un esfuerzo importante y necesario si se pretenden cambiar los paradigmas y estereotipos sociales de los niños y las niñas de México.

Respecto al avance de los indicadores de seguimiento del recurso del anexo 10 del PEF 2012, en general todos los programas han avanzado conforme a lo planeado o, incluso, han rebasado ciertas metas.

Principales retos del grupo de intervenciones analizado

Un reto general de los programas es reforzar los materiales didácticos utilizados en las capacitaciones de equidad de género y prevención de la violencia contra las mujeres. Un desafío aún mayor sería incorporar estos materiales y talleres en todo el sistema educativo (público y privado), incluyendo maestros, personal educativo, alumnos y padres de familia.

Un avance hacia esa visión es el documento elaborado por la SEP: *Manual para incorporar la perspectiva de género en la elaboración de los libros de texto gratuitos y otros materiales*

educativos afines, cuya utilización debe ampliarse al menos en la elaboración de libros de texto gratuitos.

La educación es, sin duda, la base principal para avanzar en temas de igualdad entre mujeres y hombres y es necesario empezar las acciones a edades tempranas para que los niños y las niñas se desarrollen en un ambiente escolar y social donde exista igualdad de género. Por ello, se podrían incluir acciones en la materia en los otros programas que se enfocan a educación básica, como los del Consejo Nacional de Fomento Educativo, Escuelas de Calidad, Escuela Segura, Escuelas de Tiempo Completo, Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria, entre otros. Asimismo, se podría revisar la pertinencia de iniciar, incluso, con acciones adecuadas para impulsar la igualdad de género en los niveles de preescolar y maternal, a fin de que la adquisición del conocimiento sea preventiva y no correctiva.

Por otra parte, es importante seguir avanzando en los sistemas de información de cada programa para que permitan conocer cada vez más específicamente a la población beneficiada, y destacar la desagregación por sexo.

De manera adicional, son necesarias las evaluaciones de seguimiento a beneficiarios o estudios que hagan posible conocer los resultados específicos obtenidos con las acciones implementadas en materia de equidad de género, en intervenciones tales como el PROMAJOVEN, el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio y el PIFI.

Buenas prácticas externas

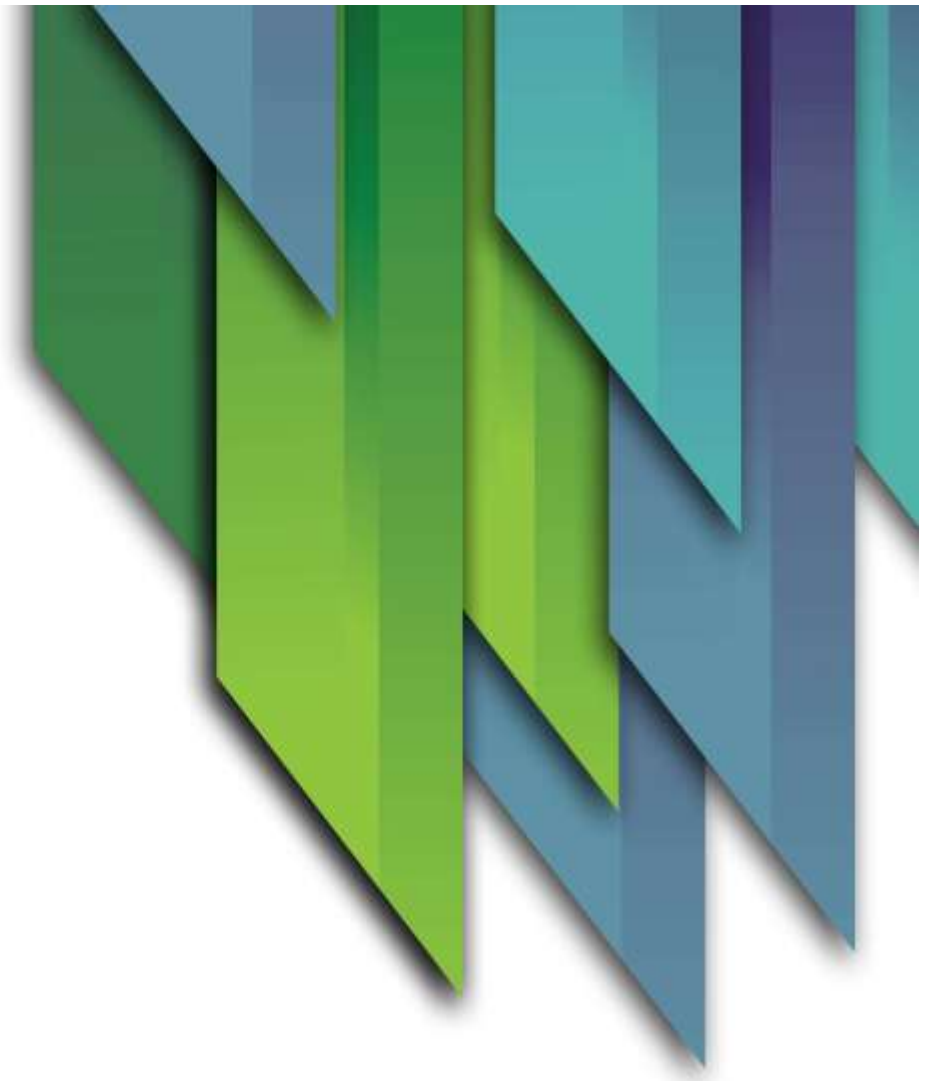
- *El Efecto Niña (The Girl Effect)*

Éste es un movimiento mundial que pone a las mujeres adolescentes como agentes de cambio con poder multiplicador. Propone una estrategia para que se apoye a las niñas en países en desarrollo y se vean los cambios en la vida de ellas, en sus familias y sus comunidades. La apuesta del movimiento es que tanto el sector público como el privado emprendan acciones afirmativas hacia las niñas adolescentes para detonar el efecto que culminaría en la disminución de la pobreza.

En el documento *Girls Count: A global Investment and Action Agenda* (Levine, 2009) se presentan diez iniciativas principales para que los países en desarrollo pongan en marcha el Efecto Niña:

- Darles a las niñas una identificación oficial.
 - Recopilar información sobre niñas adolescentes y desagregarlo por edades.
 - Crear fundaciones para niñas adolescentes y darle seguimiento a los resultados.
 - Expandir las oportunidades para que las niñas atiendan la escuela secundaria.
 - Enfocar las actividades de prevención de VIH/sida en las niñas adolescentes.
 - Reorientar los sistemas de salud para que se enfoquen a niñas adolescentes.
 - Empoderar económicamente a las niñas adolescentes al construir y proteger sus activos.
 - Hacer que las leyes funcionen para las niñas adolescentes.
 - Capacitar a las niñas para que se preocupen por ellas y por su comunidad.
 - Movilizar a las comunidades, familias, hombres y niños para que apoyen a las niñas adolescentes.
- [Programa de Pago a Mujeres en Escuela Secundaria \(Female Secondary School Stipend Programme\) en Bangladesh](#)

Inició como un experimento en 1982 con una organización no gubernamental de Bangladesh y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional; en 1994 se implementó en todo el país con fondos internacionales. Busca aumentar la matrícula de niñas en educación secundaria, que continúen sus estudios, concluyan con buenas calificaciones, aumenten sus oportunidades laborales y retrasen la unión conyugal. Para lograrlo, brinda una beca y apoyo económico a niñas que asistan a más de 75 por ciento de sus clases, tengan ciertas calificaciones mínimas y permanezcan sin unirse. Los pagos se depositan directamente a las cuentas bancarias de las niñas (con permisos gubernamentales a los bancos) con la finalidad de empoderarlas. Los resultados han sido favorables y casos de estudios muestran que las niñas de zonas rurales pobres han conseguido mejores trabajos y han decidido casarse a mayor edad.



Salud

b) Análisis de la dimensión de salud

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de afecciones o enfermedades (OMS, 2006). La constitución de dicha organización establece que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social (OMS, 2006).

Por su parte, el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula que el varón y la mujer son iguales ante la ley y que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

Las circunstancias en las que las personas crecen, viven, trabajan y envejecen influyen en gran medida en la manera en que la gente vive y muere. La educación, la vivienda, la alimentación y el empleo, todos ellos, tienen un efecto sobre la salud. Corregir las desigualdades en estos aspectos disminuirá las desigualdades que se producen en la sanidad (OMS, 2010).

No obstante, el derecho a la salud no se limita al derecho a estar sano, sino a tener acceso a las instituciones de salud y a servicios médicos oportunos y de calidad. El acceso a servicios médicos es un elemento mínimo, pero fundamental para el ejercicio del derecho a la salud. No sólo favorece la conservación del buen estado físico y mental de las personas; también disminuye el efecto que enfermedades o accidentes tienen sobre los recursos de las familias y evita que, ante eventos de esta naturaleza, los hogares se descapitalicen o comprometan su patrimonio (CONEVAL, 2012a).

Existe diferencia entre las necesidades de salud de las mujeres y los hombres: las de ellas se distinguen fundamentalmente en el ámbito sexual y reproductivo y en la prevención y el tratamiento de enfermedades crónico-degenerativas, presentes con mayor frecuencia en la población femenina, dada su mayor longevidad.

Los ODM consideran entre sus objetivos el mejorar la salud materna. México se ha comprometido a reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015, lo que significa que, para 2015, la razón de mortalidad materna (RMM) disminuya a 22 muertes maternas por cada 100,000 nacidos vivos. La respuesta del sistema de salud ante tal reto se ha plasmado en diversas acciones, que si bien han contribuido a su decremento, hasta 2009 no habían logrado los resultados esperados para asegurar que las metas comprometidas puedan ser alcanzadas.

Es importante señalar que México tiene una RMM 17 veces mayor a la de países como Suecia o tres veces mayor a la de países similares, como Chile. De acuerdo con Cárdenas (2012), en 2005 la mortalidad materna en México equivalía en un rango de entre dos y más de veinte veces a la estimada en otros países. La comparación entre México y Japón ilustra de manera intuitiva el rezago del país; aun cuando el volumen de población de ambos países es similar,²⁵ en México se registraron 1,242 defunciones maternas, mientras que en Japón hubo 62 fallecimientos (Cárdenas, 2012).

En el país hay inequidades importantes: los municipios con población indígena (setenta por ciento o más de hablantes de lengua indígena) tienen una RMM hasta tres veces mayor que aquellos sin población indígena. Por ello, en la última década se han promovido estrategias focalizadas a los estados y a los municipios (CONEVAL, 2012g).²⁶

Algunos estados han logrado reducir su RMM a niveles cercanos a los establecidos como país en los ODM. Las entidades federativas que presentaron un incremento importante en este indicador de 1990 a 2011 son: Coahuila de Zaragoza, Quintana Roo y Michoacán de

²⁵ En México, de acuerdo con el estudio elaborado por la autora, en 2005 la población femenina de entre quince y cuarenta y cuatro años ascendía a poco más de 26 millones, mientras la de Japón era de 23.5 millones.

²⁶ El CONEVAL desarrolló la Evaluación Estratégica sobre Mortalidad Materna en México 2010: características sociodemográficas de las mujeres embarazadas que obstaculizan su acceso efectivo a instituciones de salud, en la cual se concentra información sobre la situación de las mujeres embarazadas y el acceso a servicios de salud. El documento se puede encontrar en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Mortalidad%20materna%202010/INFORME_MORTALIDAD_MATERNA.pdf

Ocampo. Por otro lado, se observan avances significativos en la reducción de la RMM –en el mismo periodo– en Oaxaca, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla, Veracruz de Ignacio de la Llave, México y Chiapas (Presidencia de la República, 2013).

Resulta necesario aclarar que el hecho de que la citada meta no sea alcanzada, no implica que el Gobierno Federal no haya llevado a cabo acciones para atender esta problemática; entre éstas destaca el Convenio General de Colaboración para la Atención de Emergencias Obstétricas, que señala el compromiso solidario entre la SSA, el IMSS y el ISSSTE para atender a toda mujer que sufra una emergencia obstétrica en la unidad médica con la capacidad resolutoria más cercana, independientemente de su derechohabiencia o afiliación a alguna de estas instituciones de servicio médico. Asimismo, la instauración del Seguro Popular representa un avance en el acceso a la salud de las mujeres.

El anexo 10 incluye nueve programas, acciones o intervenciones dirigidos a atender las demandas en materia de salud; de éstos, cinco están relacionados con la salud reproductiva de la mujer, y el resto abarca temáticas diversas, como investigación en salud, prevención contra la obesidad y el sobrepeso, así como apoyo a deportistas de alto rendimiento.

Como se muestra en el cuadro 14, el presupuesto asignado en 2012 en conjunto para los nueve programas fue de 2,957.7 millones de pesos, mientras que el presupuesto pagado fue de 2,926.7 millones de pesos.

Cuadro 14. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 de salud, población atendida y presupuesto, México, 2012								
DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN			POBLACIÓN 2012				PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)	
			OBJETIVO		ATENDIDA		2012	
Institución o dependencia	Clave y Modalidad Presupuestaria	Nombre del programa, acción o intervención	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Aprobado	Pagado
Gobernación	P006	Planeación demográfica del país	0	0	0	0	2.5	2.4
Educación Pública	S206	Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento	0	0	0	0	25.0	22.4
Salud	E022	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	2,473	626	0	0	117.9	117.5
Salud	E023	Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	83,073	39,601	75,328	37,049	1,003.4	1,058.5
Salud	P012	Calidad en salud e innovación	6,131	0	3,453	0	12.6	15.5
Salud	P016	Prevención y atención de VIH/sida y otras ITS	531,218	7,977	509,736	6,113	139.7	127.6
Salud	P017	Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud	127,640	49,476	54,764	11,230	1,141.3	1,069.9
Salud	U007	Reducción de la mortalidad materna	0	0	0	0	255.3	255.3
Salud	U008	Prevención contra la obesidad	17,695,923	18,784,949	11,490,174	5,807,063	259.9	257.6
Total							2,957.7	2,926.7

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2012

Cuadro 15. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 en salud presupuesto y gasto ejercido, México, 2012

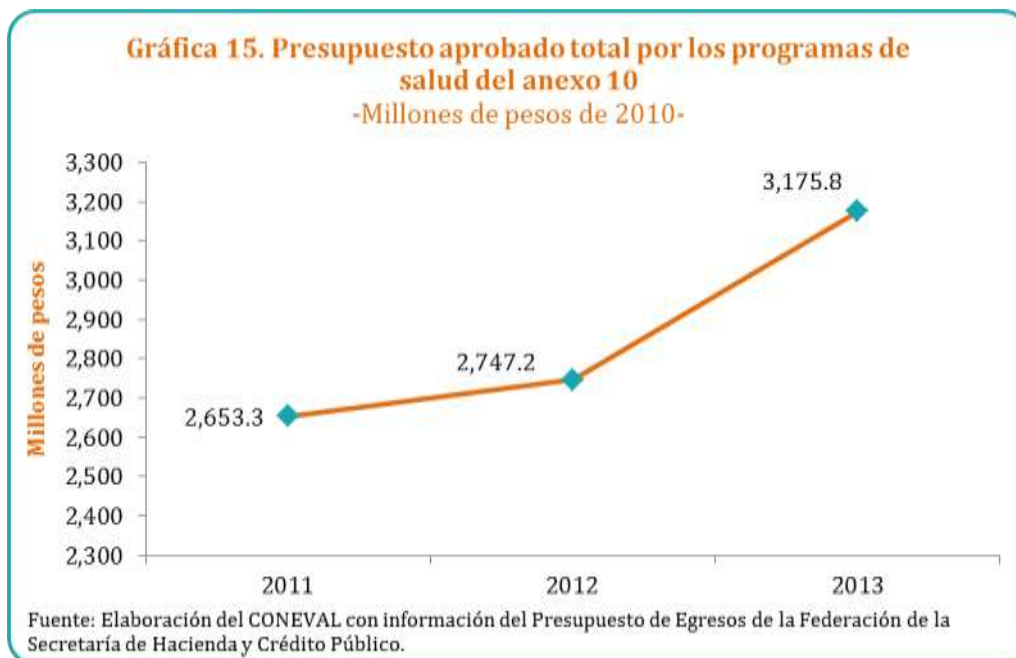
Descripción General del Programa, Acción o Intervención	PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*	DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO APROBADO (MILLONES DE PESOS)*			DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO PAGADO (MILLONES DE PESOS)*	TASA DE CRECIMIENTO 2011 - 2012	
	2011		2012			2013	2011 - 2012	2012 - 2013		2011 - 2013	2011 - 2012
	Aprobado	Pagado	Aprobado	Pagado	Aprobado						
Planeación demográfica del país	9.7	7.4	2.3	2.2	2.3	-7.3	0.0	-7.3	-5.1	-76.0	-69.7
Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento	33.8	33.3	23.2	20.8	43.0	-10.6	19.7	9.1	-12.5	-31.4	-37.5
Investigación y desarrollo tecnológico en salud	63.5	63.5	109.5	109.1	140.9	46.0	31.4	77.4	45.6	72.4	71.9
Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	590.8	593.2	932.0	983.2	967.5	341.2	35.5	376.8	390.0	57.8	65.8
Calidad en salud e innovación	13.9	13.9	11.7	14.4	13.8	-2.2	2.1	-0.1	0.5	-15.9	3.4
Prevención y atención de VIH/sida y otras ITS	91.2	49.1	129.8	118.5	205.3	38.6	75.5	114.1	69.4	42.3	141.2
Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud	1310.3	1079.2	1060.1	993.8	1114.9	-250.1	54.8	-195.4	-85.4	-19.1	-7.9
Reducción de la mortalidad materna	288.6	198.0	237.2	237.2	447.4	-51.4	210.2	158.8	39.2	-17.8	19.8
Prevención contra la obesidad	251.5	219.9	241.4	239.3	240.7	-10.1	-0.8	-10.8	19.4	-4.0	8.8

*A precios de 2010.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012

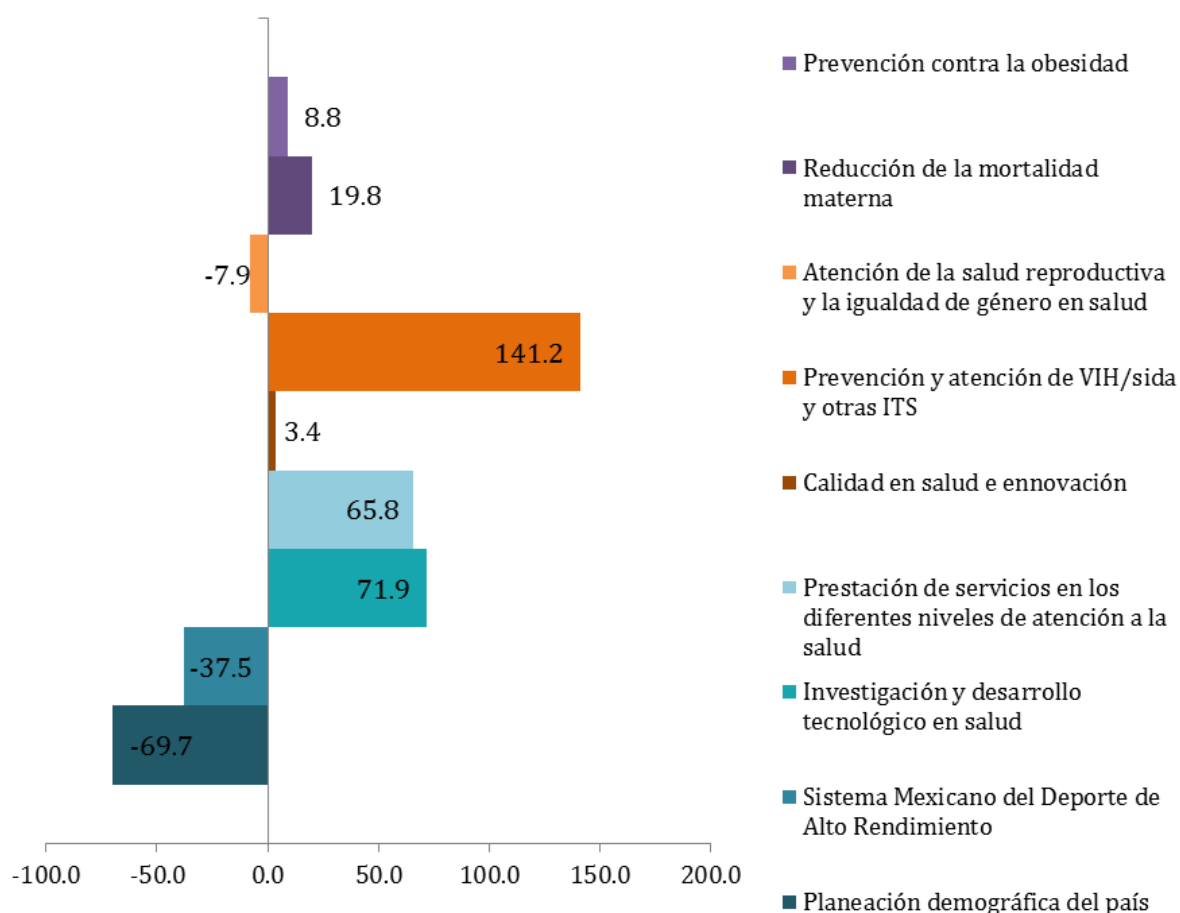
Entre 2011 y 2013, el presupuesto aprobado del grupo de programas de salud del anexo 10 registró un incremento de 19.7 por ciento; se observa, además, que el crecimiento más importante ocurrió entre 2012 y 2013 (3.5 por ciento entre 2011 y 2012 y 15.6 entre 2012 y 2013).

La gráfica 15 muestra la variación para el grupo de programas de salud entre 2011 y 2013.



Existen intervenciones cuyos presupuestos han registrado tasas de crecimiento considerables (Prevención y atención de VIH/sida y otras ITS; Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud; e Investigación y desarrollo tecnológico en salud); en otros casos se observan tasas de crecimiento positivas, pero pequeñas (Programa Reducción de la Mortalidad Materna y Programa de Prevención contra la obesidad). Como se verá más adelante, estos programas atacan dos de los principales problemas que enfrentan las mujeres en materia de salud. La gráfica 16 contiene la tasa de crecimiento del presupuesto pagado entre 2011 y 2012 de las intervenciones que conforman la dimensión de salud del anexo 10.

Gráfica 16. Tasa de crecimiento del presupuesto pagado, México, 2011-2012
-Porcentaje-



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A pesar de que el Gobierno Federal asigna una enorme cantidad de recursos para atender los problemas relacionados con la salud de la población, en 2010 el gasto de bolsillo²⁷ ascendió a 49 por ciento del gasto total en salud. Como se observa en la gráfica 17, a partir de 2003 inició un descenso sostenido de los porcentajes de gasto de bolsillo de los hogares; en ese mismo año, empezó a funcionar el Seguro Popular y, en ese mismo periodo, el gasto

²⁷ Gasto en salud financiado por los hogares.

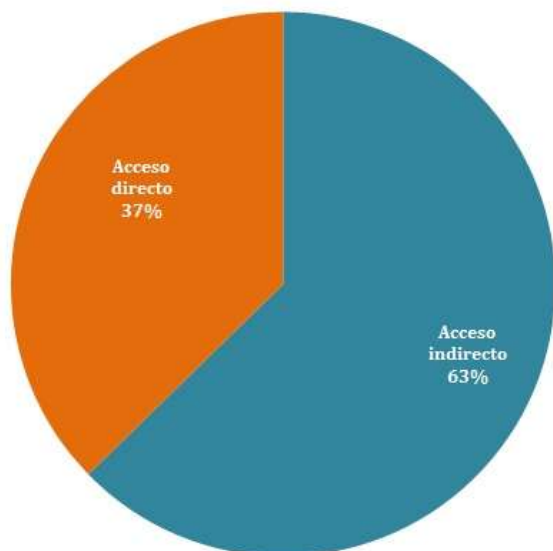
público en salud destinado a población no asegurada aumentó 91 por ciento (CONEVAL, 2012f).



Si bien es cierto que en 2012 alrededor de ocho de cada diez mujeres se encontraban afiliadas a algún programa o institución de salud, la mayor parte de las mujeres con acceso a servicios de salud cuentan con éste a partir de su relación con otras personas o su pertenencia a programas sociales; es decir, su acceso a los servicios es indirecto, no depende exclusivamente de ellas y no poseen garantías al respecto. Ello las coloca en una situación particular de vulnerabilidad y dependencia que atenta de modo directo contra su derecho a la salud (CONEVAL, 2013).

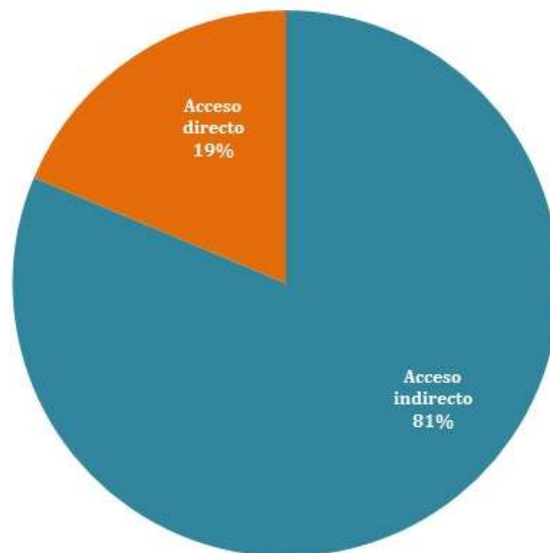
Las gráficas 18 y 19 reflejan que mientras 63 por ciento de los hombres tienen acceso indirecto a los servicios de salud, en las mujeres este porcentaje asciende a 81 por ciento.

Gráfica 18. Porcentaje de hombres derechohabientes por procedencia de la derechohabiencia, México, 2012



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

Gráfica 19. Porcentaje de mujeres derechohabientes por procedencia de la derechohabiencia, México, 2012

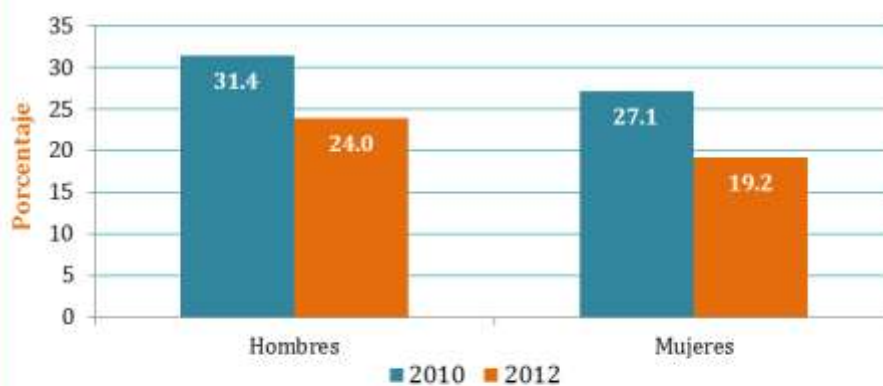


Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

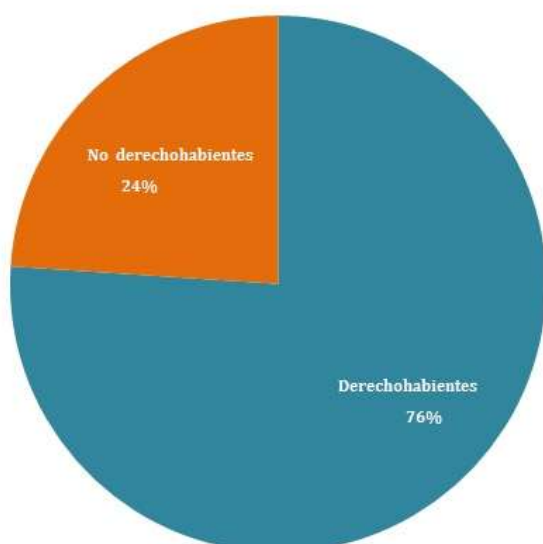
Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

La salud de las mujeres se ve afectada por diversos factores, entre ellos destacan el acceso a instituciones de salud, los padecimientos relacionados con la salud sexual y reproductiva y las enfermedades no transmisibles.

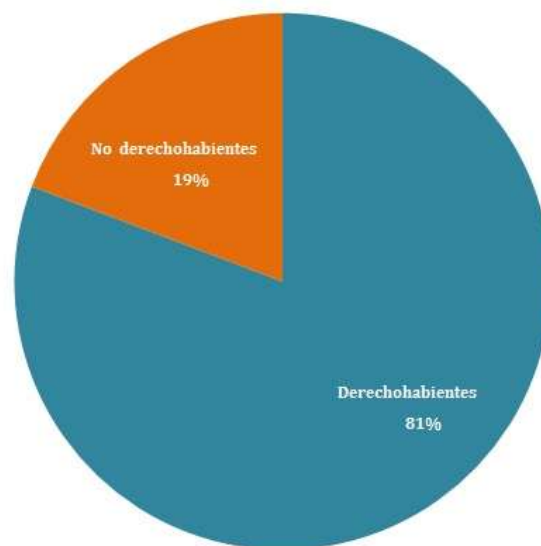
De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza, la carencia por acceso a servicios de salud fue la privación que más se redujo entre 2008 y 2012, con lo cual 17.6 millones de personas dejaron de encontrarse en dicha condición. Asimismo, entre 2010 y 2012, el número de mujeres con esta carencia descendió en 27.3 por ciento (ver gráfica 20). En este último año, además, se observó un incremento de cobertura enfocado a mujeres en pobreza.

Gráfica 20. Carencia por acceso a los servicios de salud según sexo, México, 2010-2012

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

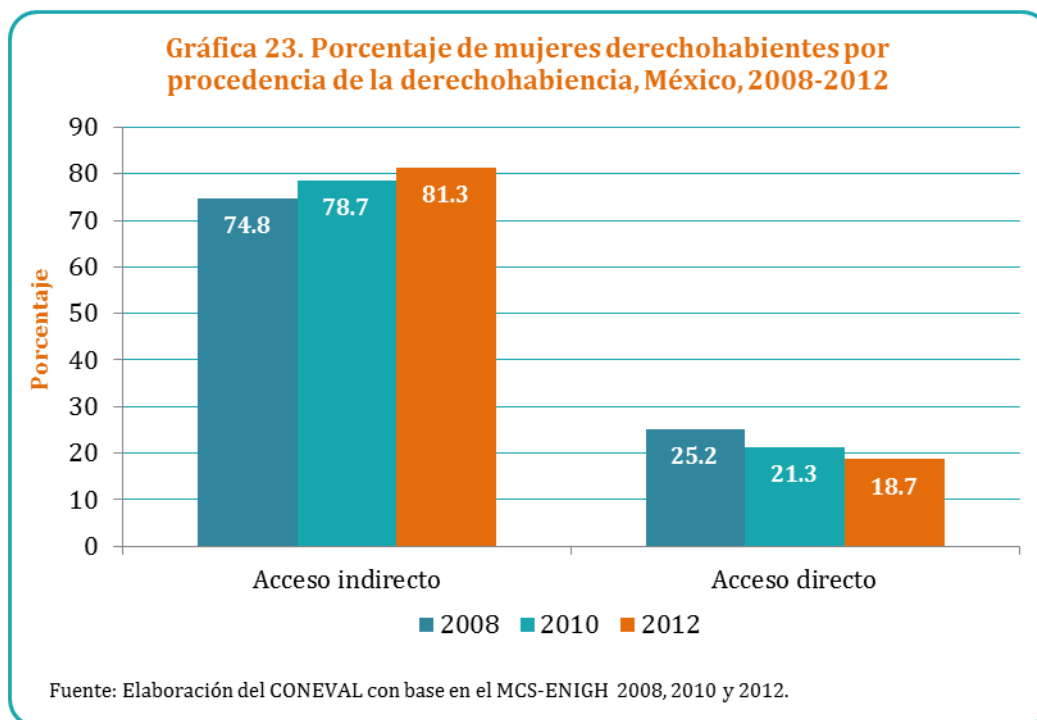
Gráfica 21. Porcentaje de hombres por condición de derechohabiencia, México, 2012

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

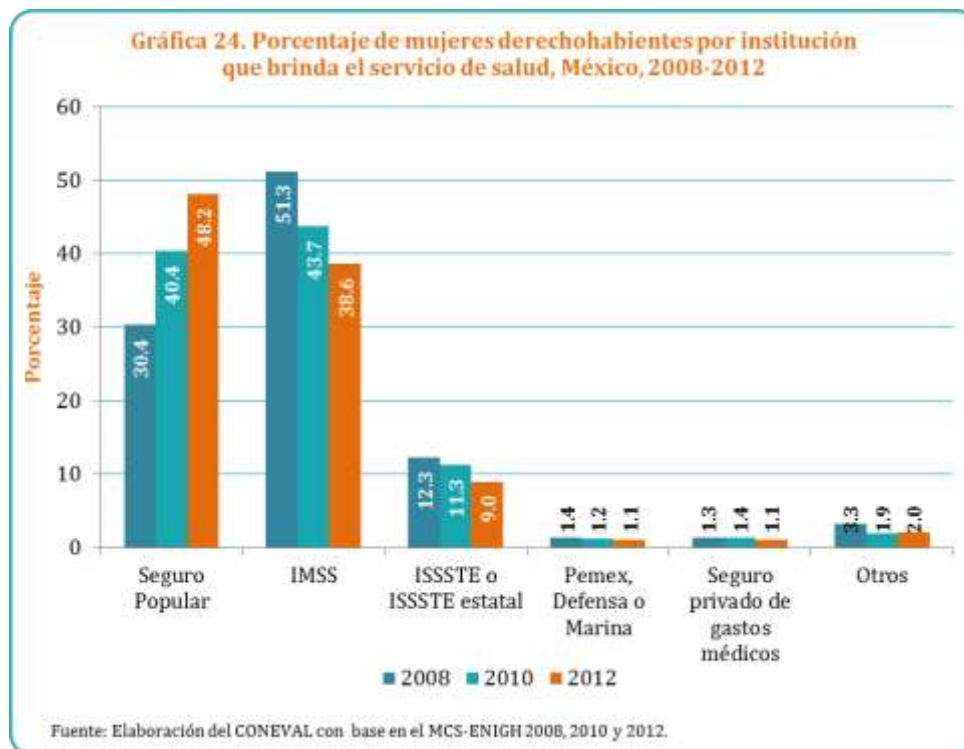
Gráfica 22. Porcentaje de mujeres por condición de derechohabiencia, México, 2012

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

Entre 2008 y 2012, el porcentaje de mujeres cuya procedencia de derechohabiencia es indirecta se elevó en 47 puntos porcentuales (ver gráficas 21 y 22).



Lo anterior podría explicarse en parte por el aumento de las beneficiarias del Seguro Popular.



Un factor adicional que afecta el acceso a los servicios de salud es la falta de coordinación entre los programas municipales, estatales y federales. De acuerdo con la Evaluación Integral de Acceso a Servicios de Salud 2010-2011 realizada por el CONEVAL, lo anterior se debe, en gran medida, a que no hay suficiente información sistematizada y accesible sobre programas generados recientemente por gobiernos locales, y a que la información existente no se comparte con efectividad entre instituciones.

Asimismo, según la Evaluación Estratégica de Mortalidad Materna (CONEVAL, 2012g), la articulación de los servicios de salud con las autoridades locales, municipales o estatales, así como el acuerdo formal entre ambas partes, a partir de planes y estrategias que respondan a las necesidades de la población local, resulta necesaria para lograr una red que permita la comunicación entre los distintos niveles de atención y mejore, así, la calidad de la atención en salud.

- El estado actual de la salud sexual y reproductiva en el país

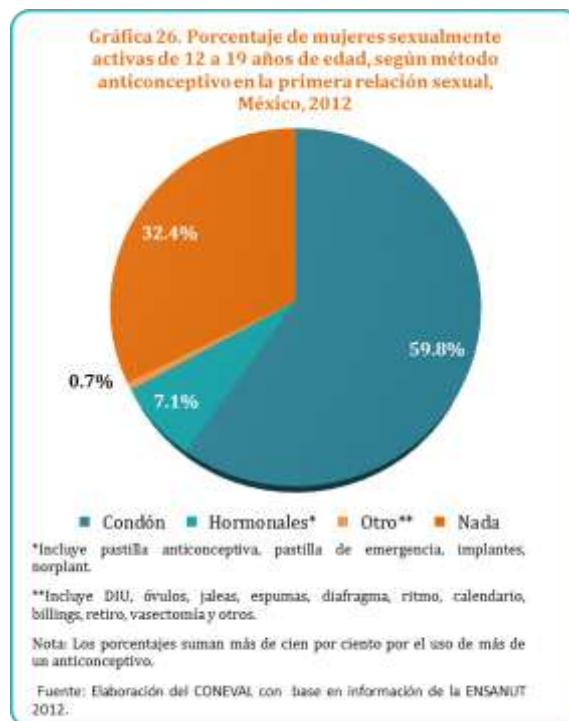
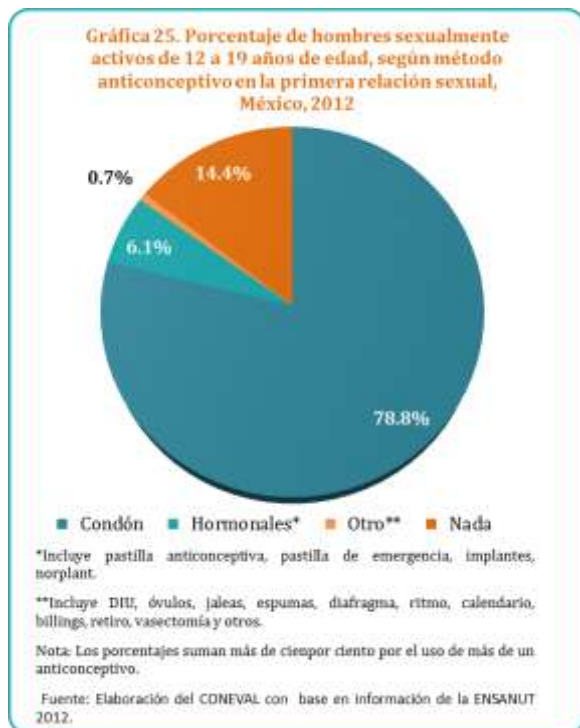
Las Naciones Unidas señalan que la atención en salud reproductiva incluye la salud sexual, cuyo objetivo es “el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual” (ONU, 1994).

Con base en la Encuesta Nacional en Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, en México 31.2 por ciento de las mujeres adolescentes de entre quince y diecinueve años de edad iniciaron su vida sexual. Al comparar los resultados entre la ENSANUT 2006 y la de 2012, se advierte que el porcentaje de mujeres que inician su vida sexual entre los quince y diecinueve años creció en 10.3 puntos porcentuales en este periodo.

Este aumento debiera venir acompañado de conocimiento de métodos anticonceptivos, empoderamiento de las mujeres para decidir sobre su vida sexual, conocimiento de enfermedades de transmisión sexual y las respectivas medidas para prevenirlas, métodos de planificación familiar y acceso a instituciones de salud para tener embarazos asistidos, así como para resolver problemas que tengan que ver con la salud reproductiva. Todo ello, con el objetivo de que tanto hombres como mujeres disfruten de una vida sexual informada y sin riesgos.

Sin embargo, los datos de la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva muestran que, aunque 74 por ciento de las entrevistadas en edad reproductiva unidas utilizan métodos anticonceptivos, sólo 45.3 por ciento de las mujeres de quince a diecinueve años recurren a ellos.

De igual forma, a partir de la ENSANUT 2012 es posible deducir que todavía un alto porcentaje de mujeres no recurren a algún método anticonceptivo durante su primera relación sexual (32.4 por ciento), en tanto que el porcentaje de los hombres que no utiliza métodos anticonceptivos es cerca de la mitad del porcentaje de mujeres (14.4 por ciento) (ver gráficas 25 y 26).



El sexo inseguro conlleva riesgos que van más allá de los embarazos no deseados; entre éstos destacan las infecciones de transmisión sexual, como el VIH y el virus del papiloma humano (VPH).

En México, según el Informe Nacional de Avances de la Lucha contra el Sida emitido por el Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/Sida (CENSIDA) y la SSA, desde el inicio de la epidemia hasta el 31 de diciembre de 2011 se contabilizaron en el Registro Nacional de Casos con Sida un total de 153,109 casos acumulados de sida, de los cuales 82 por ciento son hombres y 18 por ciento, mujeres (CENSIDA, 2012).²⁸

Según los datos del CENSIDA, en la actualidad la epidemia del VIH en México es predominantemente sexual, ya que es la forma de contagio de noventa por ciento de los casos.

²⁸ Para estos cálculos, debe considerarse el posible subregistro de los casos.

La mortalidad por el VIH/sida provee otro ejemplo de la mayor intensidad de riesgos de morir que padecen las mujeres en edad fértil en el país. La tasa estandarizada de mortalidad por esta causa duplica las correspondientes a Chile o Costa Rica y es entre seis y nueve veces superior a la de varios países desarrollados (Cárdenas, 2012).

Otra infección de transmisión sexual es el VPH, asociado estrechamente al cáncer cervicouterino (CaCu), que, de acuerdo con la OMS, es la segunda causa de muerte por neoplasias malignas en la mujer a nivel mundial, con alrededor de 300,000 muertes al año. Según datos del Instituto Nacional de Salud Pública, en 2010 en México se presentaron 3,959 muertes originadas por este cáncer (INSP, 2012).

Es importante mencionar que la detección temprana y el tratamiento oportuno del VPH pueden prevenir la progresión a cáncer. Asimismo, la institucionalización de la vacunación universal²⁹ contra el VPH en conjunto con métodos preventivos representa un panorama favorable para los próximos años, según el Instituto Nacional de Cancerología.

La Evaluación Estratégica de Mortalidad Materna realizada por el CONEVAL (2012g) señala que la muerte materna es otro indicador importante de la calidad y de la equidad en el acceso a los servicios de salud. En 2010 se presentaron 992 casos de muertes maternas, debido a las barreras económicas, culturales y de calidad que persisten en el país (CONEVAL, 2012g).

De acuerdo con dicha evaluación, las muertes maternas pueden prevenirse, ya que la mayoría de las complicaciones se pueden resolver con la aplicación de la tecnología, siempre que se brinden servicios de atención de calidad y se atiendan oportunamente. En este sentido, la atención prenatal es uno de los factores que contribuye a prevenir la mortalidad materna. Según la ENSANUT 2012, el porcentaje de mujeres de entre veinte y cuarenta y nueve años de edad que iniciaron la atención prenatal durante el primer trimestre del

²⁹ Actualmente, sólo se aplica a niñas de nueve a once años de edad.

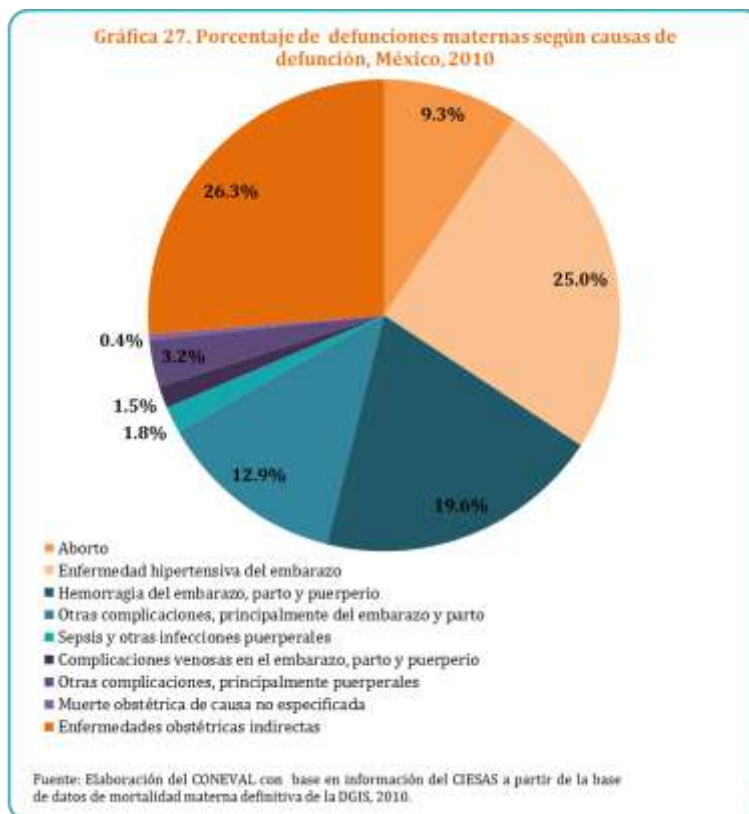
embarazo asciende a 84.3 por ciento.³⁰ Sin embargo, este porcentaje se reduce en diez puntos porcentuales para las mujeres de doce a diecinueve años de edad.

La atención en el parto por un médico se ha incrementado a 87 por ciento, pero en áreas rurales este valor apenas supera 67 por ciento. En Chiapas, por ejemplo, más de 50 por ciento de los partos son atendidos por parteras, mientras que en Oaxaca y Guerrero la cifra es de 25 por ciento. Un factor determinante es la escolaridad de las mujeres, ya que 98 por ciento de las mujeres escolarizadas son atendidas por médicos, mientras que sólo 55 por ciento del total de mujeres sin instrucción son atendidas por médico (Echarri, 2012).

Un dato importante es la baja asistencia de las mujeres a las revisiones durante el puerperio, lo que puede derivar en complicaciones en su salud y en ocasiones del recién nacido. Según la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva, sólo 53 por ciento de las mujeres con parto natural acuden a revisión durante este periodo, mientras que 72.4 por ciento del total de mujeres atendidas por parteras no tuvieron revisión puerperal.

La gráfica 27 revela que los principales aspectos clínicos que ocasionan muerte materna son: enfermedad hipertensiva del embarazo (EHE), hemorragia obstétrica, aborto, sepsis, y dos causas de muerte indirectas: sida e influenza. De entre éstas, en 2010, la EHE representó la mayor causa de defunción materna, con 25 por ciento de los casos, seguida de las hemorragias obstétricas, con 19.6.

³⁰ Se consideran las mujeres que tuvieron un hijo en los últimos cinco años anteriores a la entrevista.



Todo lo anterior conduce a resaltar la importancia de promover la salud sexual y reproductiva, así como la calidad de la atención obstétrica. Según la OMS (2004), los aspectos relacionados con la mala salud sexual y reproductiva representan juntos cerca de veinte por ciento de la carga de la mala salud de las mujeres y de catorce por ciento de la de los hombres; a esto se pueden sumar las consecuencias sociales, físicas y psíquicas que se atribuyen a la violencia de género y otras afecciones ginecológicas.

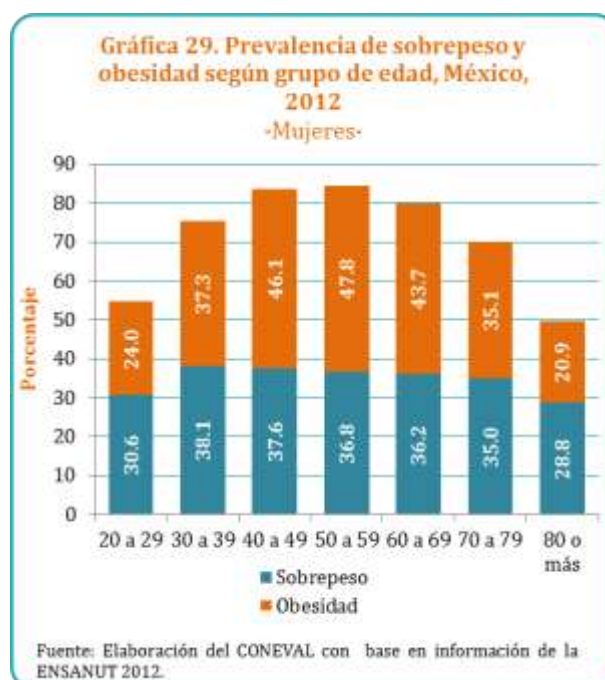
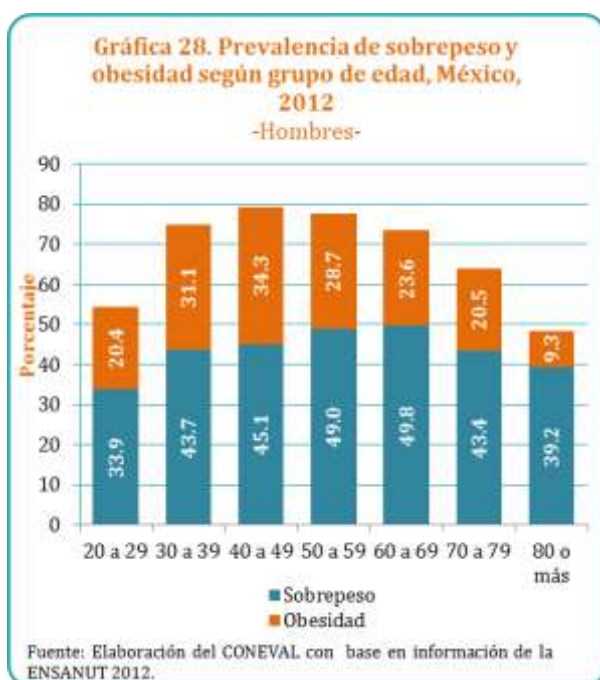
- **Obesidad y sobrepeso como factores para el desarrollo de enfermedades crónico-degenerativas**

Finalmente, resulta necesario considerar cómo afectan la obesidad y el sobrepeso la salud de las mujeres, ya que, de acuerdo con la OMS, éstos constituyen el quinto factor de riesgo de defunción en el mundo. El Programa Nacional de Salud 2007-2012 refiere que estos dos factores son los principales riesgos a los que se enfrenta la población mexicana y el sistema

de salud, además de que se asocian con varias de las causas de muerte de mujeres y hombres más importantes en el país, como la diabetes, las enfermedades cardio- y cerebrovasculares y el cáncer de mama, entre otras (SSA, 2007).

La *Diabetes mellitus* es una de las condiciones más inquietantes en el panorama de la salud femenina. En México, ésta provoca entre tres y cuatro veces más mortalidad que en Costa Rica, Estados Unidos y Puerto Rico (Cárdenas, 2012).

Los datos proporcionados por la ENSANUT 2012 reflejan que el sobrepeso y la obesidad son problemas que afectan a cerca de 71.3 por ciento de la población (mujeres, 73.0 por ciento; hombres, 69.4 por ciento). Como se observa en las gráficas 28 y 29, el porcentaje es mayor entre las mujeres.



La prevalencia de obesidad en los adultos mexicanos se ha incrementado con el tiempo. Entre 2000 y 2012, la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad en adultos aumentó 15.2 por ciento; en hombres 16.8 por ciento y en mujeres, 13.9 por ciento. Este crecimiento debe ser considerado, sobre todo porque, como se mencionó, el sobrepeso y la obesidad son

factores de riesgo para el desarrollo de enfermedades crónicas, incluyendo las cardiovasculares, la diabetes y el cáncer.

Análisis de la pertinencia de los programas del grupo temático para resolver la problemática

Como se describió en el apartado anterior, la problemática en términos de salud de las mujeres es amplia, pero hay acciones específicas ya definidas, tanto por organismos internacionales como por el propio gobierno mexicano, que pueden contribuir a la equidad en el acceso a servicios de salud, así como a mejorar la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

Las intervenciones analizadas corresponden, en su mayoría, a la SSA y participan con una intervención la Secretaría de Gobernación y con otra la Secretaría de Educación Pública.

- *Acceso de las mujeres a los servicios de salud de alta especialidad*

Respecto al derecho de acceso de las mujeres a los servicios de salud de alta especialidad, la opción en México, en especial para las mujeres que no son derechohabientes de otras instituciones, es el programa de Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud, con las seis unidades responsables apoyadas con un monto de 1,003.4 millones de pesos (es decir, 7.2 por ciento del total del programa) de recursos del anexo 10 del PEF.³¹

Además de las consultas y los ingresos de mujeres con enfermedades complejas que requieren atención de tercer nivel, las instituciones realizan acciones de prevención para detectar oportunamente enfermedades como cáncer de mama y cáncer cervicouterino.

Sin embargo, el acceso a estos institutos y hospitales requiere cierto nivel socioeconómico que permita el traslado al Distrito Federal, así como la cobertura de los gastos de la paciente y sus acompañantes durante su estancia en la ciudad.

³¹ Las unidades responsables apoyadas son las siguientes: Comisión Coordinadora de Institutos de Salud y Hospitales de Alta Especialidad; Hospital General Dr. Manuel Gea González; Instituto Nacional de Cancerología; Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas; Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán; e Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes.

Asimismo, no es claro si los indicadores y las metas planteadas para dar seguimiento al recurso del anexo 10 corresponden a cifras adicionales a las de su planeación anual.

En la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 realizada por el CONEVAL a este programa se menciona que hay una subutilización de 32 por ciento de la capacidad instalada, en especial en hospitales regionales de alta especialidad, los cuales no están incluidos en este análisis, pero que, al consolidarse, podrían apoyar la distribución de la atención especializada.

Por lo tanto, se puede afirmar que las intervenciones son pertinentes para brindar servicios de atención médica especializada de alta calidad, pero tal vez no son suficientes ni accesibles para todas las mujeres, puesto que las instituciones se encuentran en el Distrito Federal.

- Estado actual de la salud sexual y reproductiva en el país

En el grupo analizado hay seis intervenciones con acciones que pretenden contribuir a mejorar la atención prenatal, el parto, posparto y neonatal, así como disminuir la mortalidad materna; tres de ellos están enfocados a capacitación o investigación y tres, a atención médica de mujeres embarazadas o en edad fértil.

El Programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud apoya investigaciones con perspectiva de equidad de género a fin de mejorar la salud y el bienestar de la población gracias a la investigación científica. A dichos proyectos se les otorgó, en 2012, un presupuesto adicional de 117.9 millones de pesos (7.9 por ciento del total del programa).

Otro programa que brinda capacitación al personal de salud para mejorar la atención de las complicaciones y urgencias obstétricas es el de Reducción de la mortalidad materna, que también ofrece sesiones educativas a mujeres embarazadas y a sus familias para que aprendan a detectar complicaciones potenciales. El presupuesto aprobado en el anexo 10 fue de 255.3 millones de pesos (que representan la totalidad de los recursos del programa), y los indicadores de seguimiento se pueden considerar de resultados, ya que pretenden medir la

razón de mortalidad materna en los 125 municipios con bajo Índice de Desarrollo Humano; tal vez, éste sea un indicador ambicioso, en virtud de que las capacitaciones sólo están enfocadas a personal de los hospitales de la SSA.

Los programas de Calidad en salud e innovación y de Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud (ambos operados por el Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinoza de los Reyes-INPer) proporcionan servicios de atención médica especializada para mujeres embarazadas y con embarazos de alto riesgo o problemas ginecológicos. El INPer busca, preferentemente, que las mujeres no sean derechohabientes de alguna institución de salud. Es importante resaltar que este instituto se ubica en el Distrito Federal, y aunque cualquiera puede solicitar los servicios, no necesariamente puede acceder a ellos, a menos que tenga los medios para transportarse.

En lo concerniente a los servicios de planificación familiar, la Planeación demográfica del país (operada por la Secretaría General del Consejo Nacional de Población [CONAPO]) brinda orientación sobre planificación familiar y métodos anticonceptivos. Para ello, organiza campañas en salas de cine, radio (en diferentes lenguas indígenas), redes sociales, medios impresos y mediante el servicio telefónico Planificatel.

Otra recomendación de la OMS es combatir las infecciones de transmisión sexual, en particular el VIH, las infecciones del aparato reproductor, el cáncer cervicouterino y otras afecciones ginecológicas. En este sentido, hay dos intervenciones que apoyan esta línea de acción: la Prevención y atención de VIH/sida y otras ITS (con sus cuatro unidades responsables) y la Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud (con dos unidades responsables: el Instituto Nacional de Cancerología y el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán).

El programa de Prevención y atención de VIH/sida y otras ITS realiza acciones pertinentes de detección, prevención y tratamiento; no obstante, una vez más el reto es ampliar los servicios a las zonas rurales y a las mujeres que no pueden trasladarse al Distrito Federal para su atención. Existen centros ambulatorios para la prevención y atención del sida e ITS (CAPASITS), pero se encuentran en las principales ciudades de los 32 estados de la

república, es decir, en zonas urbanas. El presupuesto aprobado para el programa en el anexo 10 del PEF para 2012 fue de 139.7 millones de pesos (63.9 por ciento del total del programa).

Como se mencionó, en este grupo de intervenciones, y tal vez en el universo de las intervenciones públicas federales, no existen acciones específicas para contribuir a la eliminación del aborto peligroso (aunque la planificación familiar contribuye, en gran medida, a evitar los embarazos no deseados que podrían terminar en aborto). Tampoco hay campañas de promoción de la salud sexual como tal. En México se reconoce la importancia de la salud reproductiva, pero hay que promocionar más la salud sexual, en especial en mujeres adolescentes y aquellas con vida sexual activa, a fin de que conozcan sus derechos y puedan disfrutar de una vida sexual sana e informada.

Por otra parte, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, como parte del programa de Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud, refuerza los temas de equidad al brindar capacitación en género, salud e interculturalidad en el marco de los derechos humanos a personal de salud y autoridades de los servicios estatales de salud.

Se debe señalar que, aunque las intervenciones no se planearon en conjunto para atender las líneas de acción propuestas por la OMS, éstas contribuyen al logro de la meta del milenio de acceso universal a la salud reproductiva; sin embargo, pueden no ser suficientes para alcanzarla, ya que tiene que considerarse la participación de todas las intervenciones e instituciones del sector salud.

- **Obesidad y sobrepeso como factores para el desarrollo de enfermedades no transmisibles**

El programa de Prevención contra la obesidad, coordinado por el Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades, opera la estrategia “Prevención contra el sobrepeso y obesidad”, que detecta enfermedades crónicas, como diabetes, hipertensión, obesidad y dislipidemias, además de practicar exámenes de laboratorio para el

fortalecimiento de las detecciones realizadas. El recurso adicional otorgado para 2012 es de 259.9 millones de pesos (89.7 por ciento del total del programa).

Por su parte, el Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, dentro del programa de Prevención contra la obesidad, ofrece sesiones psicoeducativas sobre el tema a pacientes y familiares del instituto, así como también capacitaciones para sensibilizar al personal de salud acerca de la importancia de las mediciones antropométricas y la detección de la obesidad. En conjunto, las intervenciones de este eje rector contribuyen a mejorar la atención en salud de las mujeres, en especial aquellas sin derechohabencia que puedan acceder a los servicios de los institutos nacionales de salud y los hospitales federales de referencia.

Logros y fortalezas principales de los programas, las acciones e intervenciones en su conjunto

En general, las intervenciones analizadas están orientadas a mejorar el acceso a salud especializada y reproductiva de la mujer, de modo que consideran acciones de atención médica, capacitación de personal, campañas de planificación familiar y sesiones de sensibilización para mujeres y sus familias.

La calidad de los servicios brindados por los institutos nacionales de salud y los hospitales federales de referencia se ve reforzada por la formación y capacitación a médicos residentes, en especial en áreas relacionadas con la salud de las mujeres. Existe información desagregada por sexo invariablemente en las intervenciones cuya población objetivo son mujeres (como las operadas por el INPer y el programa de Reducción de mortalidad materna) y también en los programas de Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud y de Prevención y atención de VIH/sida y otras ITS.

Las campañas y sesiones educativas sobre planificación familiar y salud reproductiva contribuyen a la prevención de enfermedades y riesgos en la mujer embarazada y en los hijos o hijas que conciban.

Es importante resaltar el Convenio General de Colaboración para la Atención de Emergencias Obstétricas, que establece el compromiso entre el IMSS, el ISSSTE y la SSA para atender a todas las mujeres que llegan con emergencias obstétricas sin importar su afiliación o pertenencia a un sistema de seguridad social.

Principales retos del grupo de intervenciones analizado

A pesar de que las acciones reportadas son pertinentes, con la información pública disponible, no existe total claridad sobre el uso específico de los recursos del anexo 10 del PEF para igualdad entre mujeres y hombres en cada una de las intervenciones. Sería conveniente identificar las acciones adicionales emprendidas con los recursos o aclarar si se están reforzando acciones existentes.

Asimismo, es necesario analizar si el recurso adicional es más efectivo como gasto de operación del programa, tal como lo declaran algunas intervenciones, o si es mejor utilizarlo para recursos humanos que se encarguen de dar seguimiento a nuevos proyectos o acciones, o para adquirir mobiliario y equipo que permita hacer más eficiente la atención en salud de las mujeres.

Respecto al programa de Prevención contra la obesidad, en la información disponible no se identifican acciones afirmativas para mujeres ni se presentan indicadores que refieran la aportación del programa a la igualdad entre mujeres y hombres, aunque existe información desagregada por sexo acerca de pláticas sobre obesidad y educación nutricional a pacientes y familiares de pacientes hospitalizados en el INPer.

Por otro lado, es preciso realizar mediciones de los resultados obtenidos de las sesiones de capacitación a personal, así como de las sesiones educativas y campañas para fortalecer la salud sexual y reproductiva en las mujeres y sus familias, con el fin de conocer el alcance y los cambios de comportamiento obtenidos y, de ser necesario, mejorar su diseño e implementación.

En la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 del programa de Prestación de servicios de los diferentes niveles de atención a la salud se señala la importancia de

modificar la programación de la atención ambulatoria para disminuir la saturación de los servicios, así como también consolidar los hospitales regionales para adecuar la cobertura del programa de acuerdo con su capacidad instalada.

Otro reto del grupo analizado es la coordinación entre instituciones para el intercambio de información y fortalecimiento de sus acciones. También, hacer más eficiente la comunicación entre clínicas e instituciones del mismo sector para la atención y el seguimiento de mujeres embarazadas que son transferidas por complicaciones para prevenir riesgos; además, que los médicos que las reciben estén preparados para brindar la mejor atención.

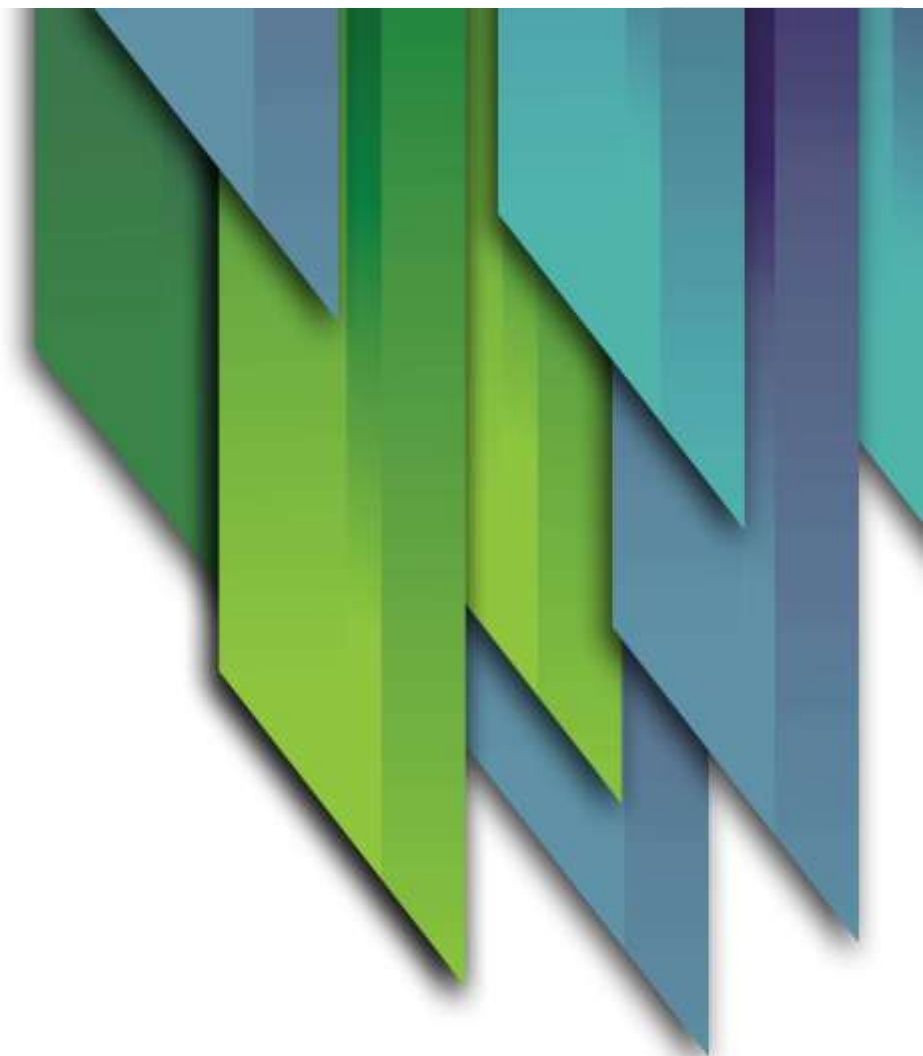
En general, en México es forzoso diseñar campañas que fortalezcan la salud sexual y reproductiva para que las adolescentes y las mujeres conozcan sus derechos, la importancia de la planeación familiar, cómo prevenir enfermedades y dónde pueden acceder a los servicios que necesitan; todo ello, para que puedan disfrutar de una vida sexual plena, informada y responsable.

Buenas prácticas externas

- **Maternidad segura en el Pacífico caucano: “Camino a un parto feliz”, Colombia**

El programa vincula a las parteras tradicionales con los servicios de salud, los hospitales y el apoyo comunitario para identificar y asistir mejor a las madres y a los lactantes en situación de alto riesgo. Con ello se pretende disminuir la alta prevalencia de complicaciones de parto y mortalidad materna en el país. Esta práctica fue premiada por la Organización Panamericana de la Salud en el Concurso de Buenas Prácticas en Género y Salud.³²

³² Para conocer más sobre las experiencias premiadas en dicho concurso, consultar http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=457&Itemid=4262&lang=es_ [recuperada el 18 de marzo de 2014].



Trabajo extradoméstico

c) Análisis de la dimensión de trabajo extradoméstico

El aumento de la participación económica de las mujeres ha sido posible por la incidencia de un conjunto de factores, entre ellos la progresiva urbanización y el consecuente traslado de población del campo a la ciudad; el incremento generalizado del nivel educativo; el descenso de la fecundidad con su efecto en el tamaño de los hogares y la composición de la población; los cambios en la estrategia de crecimiento y la flexibilización del mercado de trabajo; y el incremento en el número de perceptores como una respuesta estratégica de los hogares frente a la reducción del poder adquisitivo del ingreso (CONEVAL, 2012e).

El acceso a recursos monetarios que implica la inserción de las mujeres al trabajo extradoméstico está acompañado de un progreso importante, aunque insuficiente, en materia de acceso a la toma de decisiones. Sin embargo, la mayoría de los hombres no participa en el trabajo del hogar ni en el conjunto de las actividades de cuidado no remuneradas que trae aparejadas la vida comunitaria y social, con la consecuente concentración del trabajo doméstico en manos de las mujeres.

La armonización del ámbito público y privado plantea desafíos en el campo de los valores y los comportamientos, y requiere políticas públicas que favorezcan la redistribución de las responsabilidades familiares entre mujeres y hombres. En el ámbito institucional se han creado nuevas entidades. Los cambios legislativos han dado origen a oportunidades y desafíos, en especial en lo que se refiere al ejercicio real e integral de los derechos humanos de las mujeres. Nuevos conocimientos y una amplia gama de experiencias en el campo de las políticas demuestran que la igualdad de género tiene efectos positivos en el desarrollo. Dos áreas son trascendentes tanto para la región como para el logro de la igualdad de género: la superación de la pobreza y el empoderamiento de la ciudadanía en un contexto democrático (CEPAL, 2004).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 123 que "... Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la

creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley”. Además, la Ley General de Desarrollo Social indica, en sus artículos 11 y 14, que “...la política nacional de desarrollo social tiene entre sus objetivos promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; así como que incluya la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación para la superación de la pobreza como una de sus vertientes”.

En diferentes investigaciones se ha planteado que no es el trabajo extradoméstico en sí el que puede facilitar estos cambios en las condiciones laborales de las mujeres, sino más bien el control de recursos económicos que de ahí puede derivarse y la importancia de las aportaciones de las mujeres para la supervivencia familiar (García y De Oliveira, 2007).

En el anexo 10 se identificaron seis intervenciones relacionadas de forma directa con el derecho al trabajo extradoméstico de las mujeres en México. De ellas, dos se encuentran dentro de los diez programas con mayor presupuesto en el anexo 10 de 2012: el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad y el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas.

Cuadro 16. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 de trabajo extradoméstico, población atendida y presupuesto, México, 2012

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN			POBLACIÓN 2012				PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)	
			OBJETIVO		ATENDIDA		2012	
Institución o dependencia	Modalidad y Clave Presupuestal	Nombre del programa, acción o intervención	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Aprobado	Pagado
Hacienda y Crédito Público	S181	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	24,915.0	0.0	29,542.0	0.0	283.8	364.6
Hacienda y Crédito Público	S184	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	9.8
Economía	S017	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	0.0	0.0	308.0	3.0	500.0	500.0
Trabajo y Previsión Social	E002	Procuración de justicia laboral	0.0	0.0	0.0	0.0	24.2	44.2
Trabajo y Previsión Social	E005	Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	0.0	0.0	0.0	0.0	18.7	6.0
Medio Ambiente y Recursos Naturales	S071	Programa de Empleo Temporal	42,001.0	0.0	72,327.0	81,481.0	187.2	3.4
						Total	1,024.0	928.0

Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2012.

Como se observa en el cuadro 16, los seis programas sumaron 1,024.0 millones de pesos en 2012 y atendieron en conjunto 102,177 mujeres y 81,484 hombres. El comportamiento del presupuesto se muestra en el cuadro 17. El Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas registró una diferencia en el presupuesto aprobado de 184.9 millones de pesos entre los años 2011-2012; por lo tanto, una tasa de crecimiento negativa de 41.2 por ciento. Asimismo, el Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral tuvo un presupuesto aprobado en 2011 de 19.1 millones de pesos a precios de 2010 y en 2012 disminuyó a 17.4 millones de pesos a precios de 2010, lo que significó un decremento de 8.8 por ciento.

Cuadro 17. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 en trabajo extradoméstico, presupuesto y gasto ejercido, México

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN	PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*	DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO APROBADO (MILLONES DE PESOS)*			DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO PAGADO (MILLONES DE PESOS)*	TASA DE CRECIMIENTO 2011-2012	
	2011		2012		2013						
	Aprobado	Pagado	Aprobado	Pagado	Aprobado	2011-2012	2012-2013	2011-2013	2011-2012	Aprobado	Pagado
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	448.5	445.9	263.6	338.7	397.2	-184.9	133.6	-51.4	-107.2	-41.2	-24.0
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	No disponible para este año	No disponible para este año	9.3	9.1	8.9	n.a.	-0.3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	456.9	456.9	464.4	464.4	469.4	7.5	4.9	12.4	7.5	1.6	1.6
Procuración de justicia laboral	19.7	20.8	22.5	41.1	22.1	2.8	-0.4	2.4	20.3	13.9	97.5
Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	19.1	13.9	17.4	5.6	16.8	-1.7	-0.6	-2.2	-8.4	-8.8	-60.0
Programa de Empleo Temporal	158.0	2.0	173.9	3.2	178.7	15.9	4.8	20.7	1.1	10.1	56.4

*A precios de 2010.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012.
n.a. = no aplica

Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

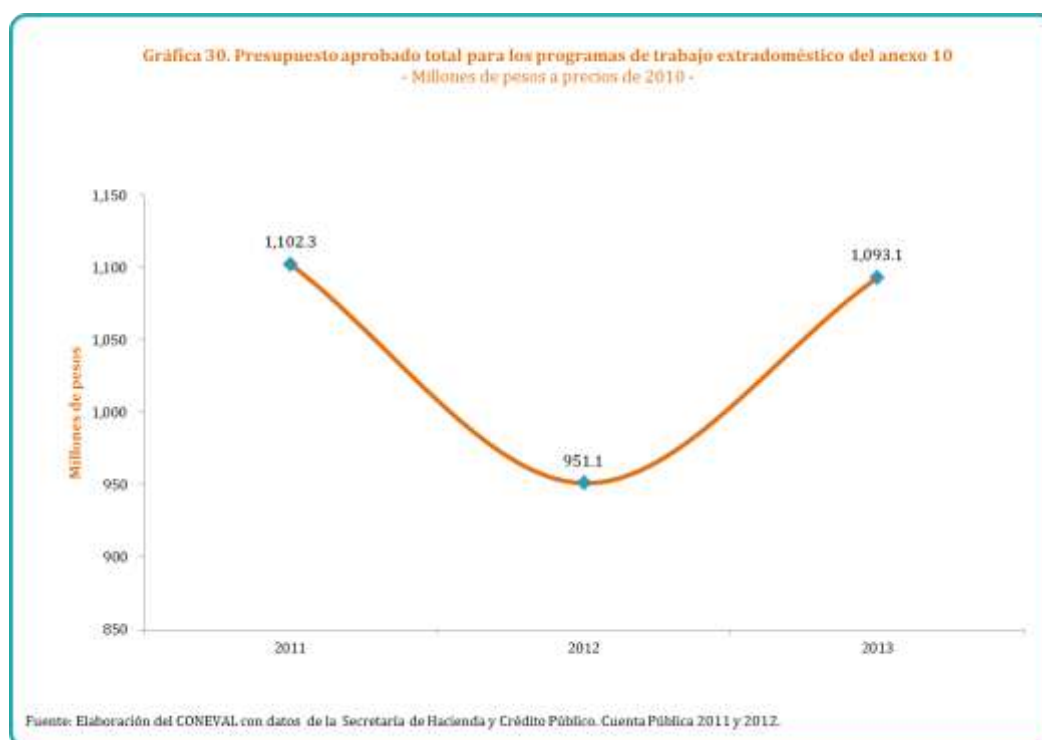
Para conocer las condiciones de las mujeres en el trabajo extradoméstico, se analizaron sus características y condiciones laborales. La población total en México para el segundo trimestre de 2012, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, fue de 114,950,586 millones de personas, de las cuales 48.3 por ciento eran hombres y 51.6, mujeres. En ese mismo trimestre, la población económicamente activa (PEA) fue de 51 millones de personas, mientras que la población no económicamente activa (PNEA), de 34 millones de personas. El cuadro 18 muestra los datos referentes a la PEA, la PNEA, así como la población ocupada y desocupada a nivel nacional diferenciando entre mujeres y hombres. La

tasa de desocupación³³ en el segundo trimestre de 2012 fue de 4.9 por ciento para las mujeres.

Cuadro 18. Población por condición económica, México, 2012*					
Condición económica	Total	Número		Porcentaje	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Población total	114,950,586	55,603,657	59,346,929	48.4	51.6
Población mayor de 14 años	85,338,965	40,537,740	44,801,225	47.5	52.5
Población económicamente activa	50,905,924	31,427,028	19,478,896	61.7	38.3
Población no económicamente activa	34,433,041	9,110,712	25,322,329	26.5	73.5
Población ocupada	48,437,762	29,913,613	18,524,149	61.8	38.2
Población desocupada	2,468,162	1,513,415	954,747	61.3	38.7

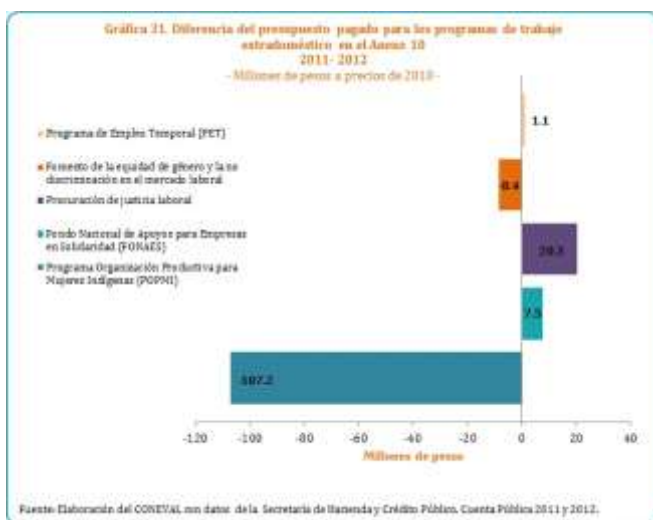
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2012.

*Segundo trimestre



³³La tasa de desocupación está definida como la razón de la población desocupada entre la PEA por cien.

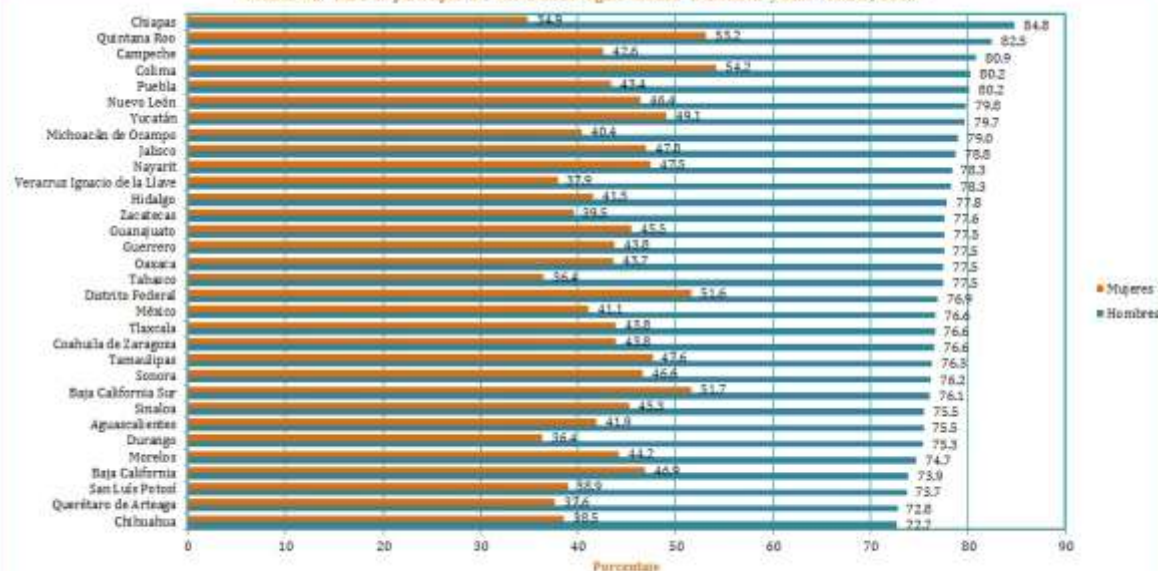
La gráfica 30 revela que el presupuesto aprobado para los programas enfocados a la dimensión de trabajo extradoméstico en el anexo 10 tuvo una disminución importante en 2012; al pasar de 1,102.27 millones de pesos en 2011 a 951.10 millones de pesos, en 2012 en 2013 volvió a recuperar su nivel, se aprobaron 1,093.11 millones de pesos.



Respecto a la diferencia del presupuesto aprobado por programas que lo componen, en la gráfica 31 se observa que el de Organización Productiva para Mujeres Indígenas reportó una disminución de 107.2 millones de pesos de 2011 a 2012, mientras que el mayor aumento fue para el de Procuración de justicia laboral (20.3 millones de pesos).

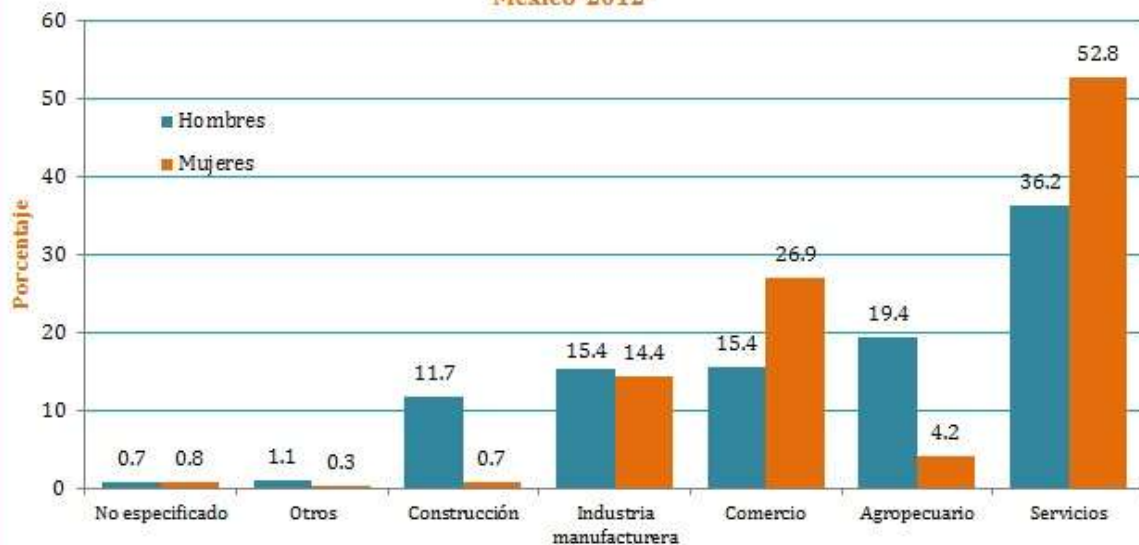
La gráfica 32 muestra la tasa de participación económica por sexo para el segundo trimestre de 2012 en las 32 entidades federativas del país. Destaca que la participación laboral de los hombres es superior a la de las mujeres en todos los estados de la república. Sin embargo, es notable que en Colima y Quintana Roo las mujeres muestran las mayores tasas de participación económica del país, con 54.2 y 53.2 por ciento, respectivamente; lo anterior contrasta con las entidades de Chiapas (34.9), Durango (36.4) y Tabasco (36.4), que presentan la menor participación económica de las mujeres.

Gráfica 32. Tasa de participación económica según entidad federativa y sexo México, 2012*



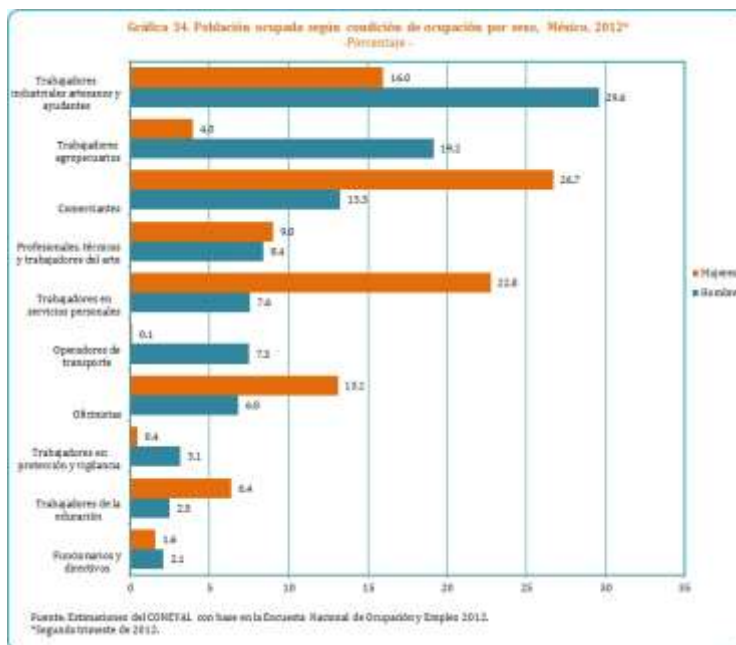
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2012. *Segundo trimestre de 2012.

Gráfica 33. Población ocupada según sector de actividad económica y sexo, México 2012*



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2012. *Segundo trimestre de 2012.

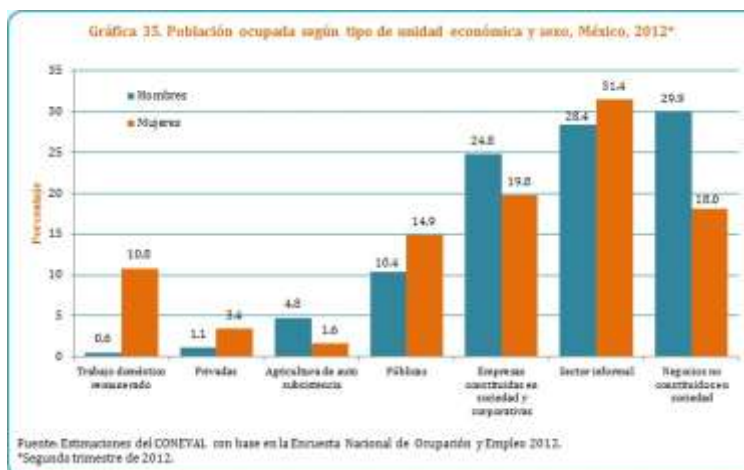
En las gráficas 33 y 34 se observa que, en general, persiste la división sexual del trabajo extradoméstico, la cual se refleja en la participación proporcional diferenciada de mujeres y hombres por condición de ocupación y sector de actividad económica. La ocupación en el sector servicios, como comerciantes, oficinistas y trabajadores de la educación, se encuentra altamente representada por las mujeres, mientras que como trabajadoras agropecuarias u operadoras de



transporte constituyen apenas alrededor de cuatro y uno por ciento, respectivamente; entre cinco y siete veces menor que la proporción de hombres en los mismos casos.

En el transporte, la participación de las mujeres es prácticamente inexistente: del cien por ciento de las mujeres, 22.8 trabajan en servicios personales; en contraste, del total de los hombres, sólo 7.6 por ciento se desempeñan en esta actividad. Asimismo, 26.7 por ciento de las mujeres ocupadas se emplean como comerciante, mientras que casi la mitad de esta cifra (13.3) de hombres se dedica a esta labor.

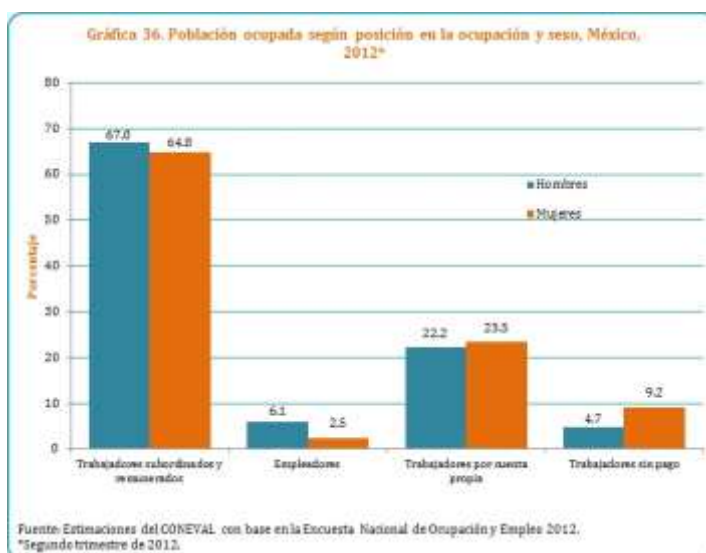
La gráfica 35 muestra la distribución de la población ocupada por sexo y tipo de unidad económica. Destaca que la participación de los hombres en el trabajo doméstico remunerado es casi inexistente. Cerca de 15 por ciento de los hombres ocupados realizan actividades en unidades económicas privadas, públicas y de autosubsistencia. De estas unidades



económicas, sólo en agricultura de autosubsistencia los hombres tienen un porcentaje mayor en comparación con las mujeres. La población ocupada se concentra principalmente en empresas constituidas, en negocios no constituidos y en el sector informal; este último es en el que las mujeres registran un porcentaje más alto que los hombres; es decir, las mujeres se encuentran más vulnerables en cuanto a las condiciones laborales que los hombres.

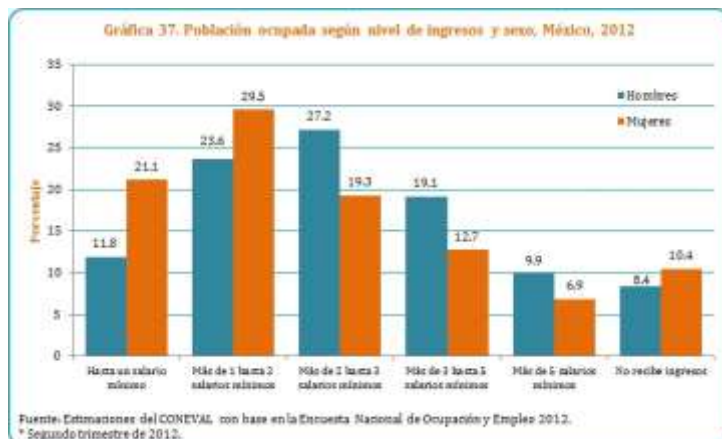
La gráfica 36 hace evidente que las mujeres tienden a ocuparse en una proporción casi del doble que la de los hombres en empleos sin pago o por cuenta propia, en tanto que sólo alrededor de 25 de cada mil mujeres son empleadoras; esto es, menos de la mitad de la proporción de hombres en el mismo caso.

En relación con la duración de la jornada laboral, las mujeres tienden a acceder a empleos con una jornada

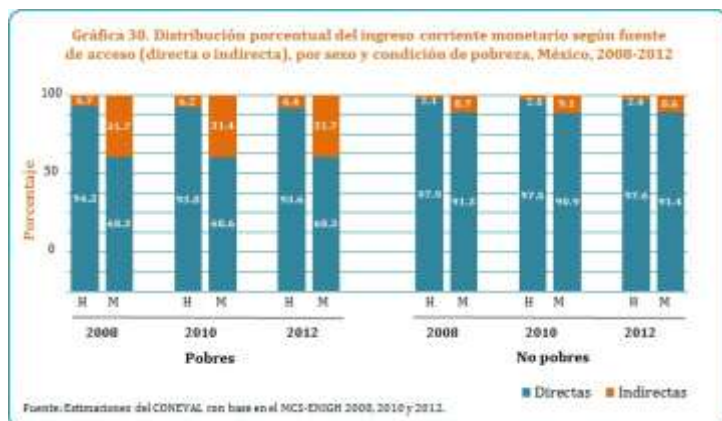


laboral de menos horas que los hombres. En las categorías en que la duración de la jornada laboral es de menos horas, las mujeres tienen una mayor proporción que los hombres, mientras que para jornadas laborales de más de cuarenta horas, los hombres presentan una mayor proporción. Esto tiene sentido, considerando que las mujeres pueden ocupar parte de su tiempo en actividades adicionales relacionadas con el cuidado de otros o los quehaceres del hogar.

Las mujeres tienden a participar en el mercado laboral en los segmentos con menor remuneración o sin pago en comparación con sus pares masculinos. Las que no reciben ingresos representan 10.4 por ciento de la población ocupada, mientras que los hombres, 8.4 por ciento sin pago. Las mujeres que reciben hasta un salario mínimo por sus empleos constituyen 21.1 por ciento del total de los ocupados, y los hombres, 11.8 por ciento.



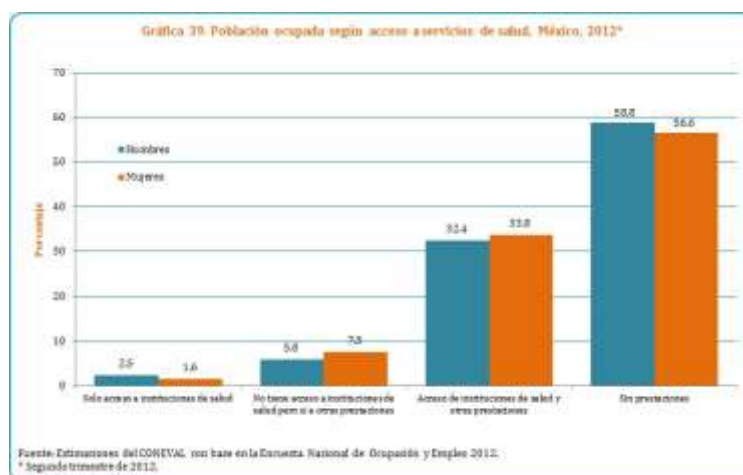
En la distribución porcentual de las personas ocupadas por nivel de ingreso y sexo destaca que en los niveles más bajos de ingreso, es decir, desde no recibir ingresos hasta percibir como máximo dos salarios mínimos, son las mujeres quienes tienen un porcentaje más elevado de participación que los hombres. Estos últimos registran porcentajes más elevados a partir de las categorías de más de dos salarios mínimos. En general, la mujer reporta condiciones más precarias en los niveles salariales, en tanto que los hombres tienden a presentar niveles salariales más altos en los que la concentración de la población ocupada es menor.



En la procedencia de los ingresos también se observa una desventaja de las mujeres, pues son ellas quienes poseen el mayor porcentaje de acceso a fuentes de ingreso indirectas.³⁴ Alrededor de una tercera parte de los ingresos de las mujeres pobres provienen de fuentes indirectas, asociadas

principalmente con las transferencias monetarias de programas sociales, lo que sugiere una mayor dependencia y falta de estabilidad en la recepción de dichos ingresos.

La gráfica 39 hace evidente que más de la mitad de la población muestra condiciones laborales sin ningún tipo de prestación; los hombres son quienes presentan un mayor porcentaje. El resto de la población obtiene al menos algún tipo de prestación; cerca de un tercio de las personas ocupadas tienen acceso a prestaciones de salud y de otro tipo.



La disminución de la fecundidad y el aumento del uso de anticonceptivos en los últimos cuarenta años han originado que las mujeres se incorporen a actividades extradomésticas. A pesar de esto, ellas deben seguir desempeñando actividades domésticas, por las cuales no

³⁴ Se considera que los ingresos tienen una procedencia directa cuando se derivan del trabajo subordinado, trabajo independiente, jubilaciones e indemnizaciones y renta de la propiedad. La procedencia indirecta del ingreso se compone de la recepción de transferencias (excepto jubilaciones e indemnizaciones).

reciben un ingreso monetario y lo que significa tener una jornada doble de trabajo, sin que el trabajo doméstico sea reconocido, contabilizado ni remunerado (Aguirre y Ferrari, 2013).

Diversos estudios (en especial las encuestas de uso de tiempo) han mostrado que la jornada femenina es más larga que la masculina si en ella se incluye el trabajo doméstico no remunerado que realizan todas las mujeres en sus hogares. Asimismo, la creciente integración de las mujeres al mercado de trabajo extradoméstico no ha significado una incorporación paralela de los hombres a las actividades domésticas y de cuidado de los hijos, de los ancianos, de otros familiares y de los enfermos (Arriagada, 2005).

A pesar de que la participación de la mujer en el trabajo remunerado es mayor con los años, García y Pacheco (2000) muestran que hay situaciones que la incentivan o restringen. La edad es uno de los factores más importantes: la participación laboral a partir de los treinta se incrementa. Una mayor escolaridad aumenta las probabilidades de participación laboral, al igual que ser soltera. Sin embargo, factores como la presencia de menores limita la incorporación laboral.

Las mujeres que aún no han sido madres tienden a incorporarse a actividades económicas en mayor proporción que las que tienen hijos. Las diferencias más notorias se dan en mujeres de veinticinco a cuarenta y cuatro años de edad. En 2012, 54.1 por ciento de las mujeres con hijos trabajaban de manera remunerada, mientras que entre quienes no tenían hijos la proporción ascendía a 74.9 (CONEVAL, 2013).

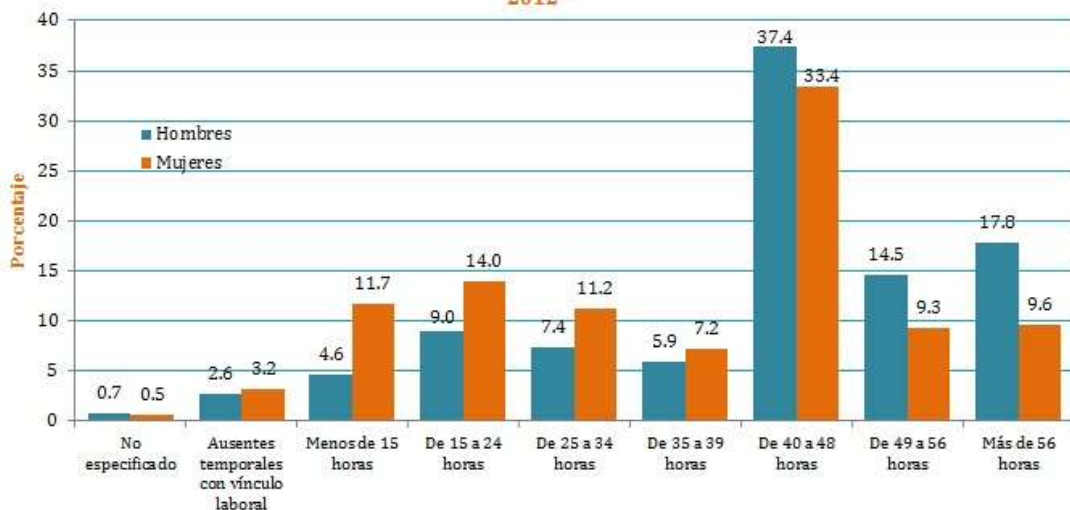
De acuerdo con Pedrero (2010), al considerar las actividades domésticas, se corrobora que los roles de género se mantienen. Según las estimaciones de este autor, con datos de la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo 2009, el valor económico del trabajo doméstico no remunerado en México equivale a 21.7 por ciento del PIB nacional. Del valor estimado para el trabajo doméstico, la aportación de los hombres es de 20.5 por ciento, mientras que el de las mujeres, de 79.5.

Las mujeres pueden no sólo estar en la condición de no percibir remuneraciones por una labor específica cuando son jóvenes, como sucede en el caso de los hombres, sino que a lo largo de su vida productiva pueden permanecer en dicha condición (Pacheco, 1996).

En México, la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo tiene como objetivo captar el tiempo destinado por las personas de doce años o más a sus actividades diarias y contribuir a proporcionar los insumos de información estadística necesarios para la medición de todas las formas de trabajo de los individuos, incluido el remunerado y no remunerado, así como proporcionar insumos que permitan la valoración del trabajo no remunerado y la elaboración de las cuentas satélite de los hogares para dimensionar la contribución de las mujeres y los hombres a la economía con un enfoque de género (Aguirre y Ferrari, 2013).

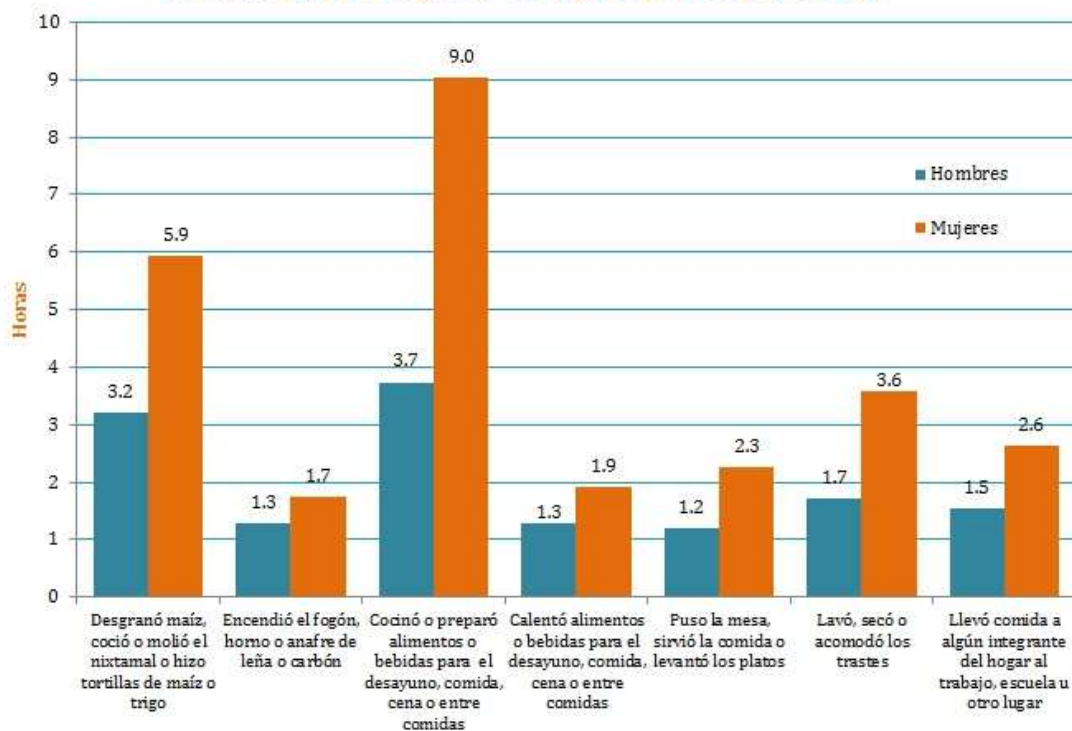
Según la citada encuesta de 2009, las mujeres trabajan menos horas a la semana en trabajo extradoméstico que los hombres; en promedio los hombres laboran 48.4 horas y las mujeres, 40.1 (ver gráfica 40); sin embargo, el trabajo doméstico de las mujeres no es contabilizado ni pagado. En la gráfica 41 se muestra que las mujeres utilizan nueve horas a la semana para cocinar o preparar alimentos o bebidas para la familia, mientras que los hombres sólo 3.7 horas.

Gráfica 40. Población ocupada según duración de la jornada laboral y sexo, México, 2012*



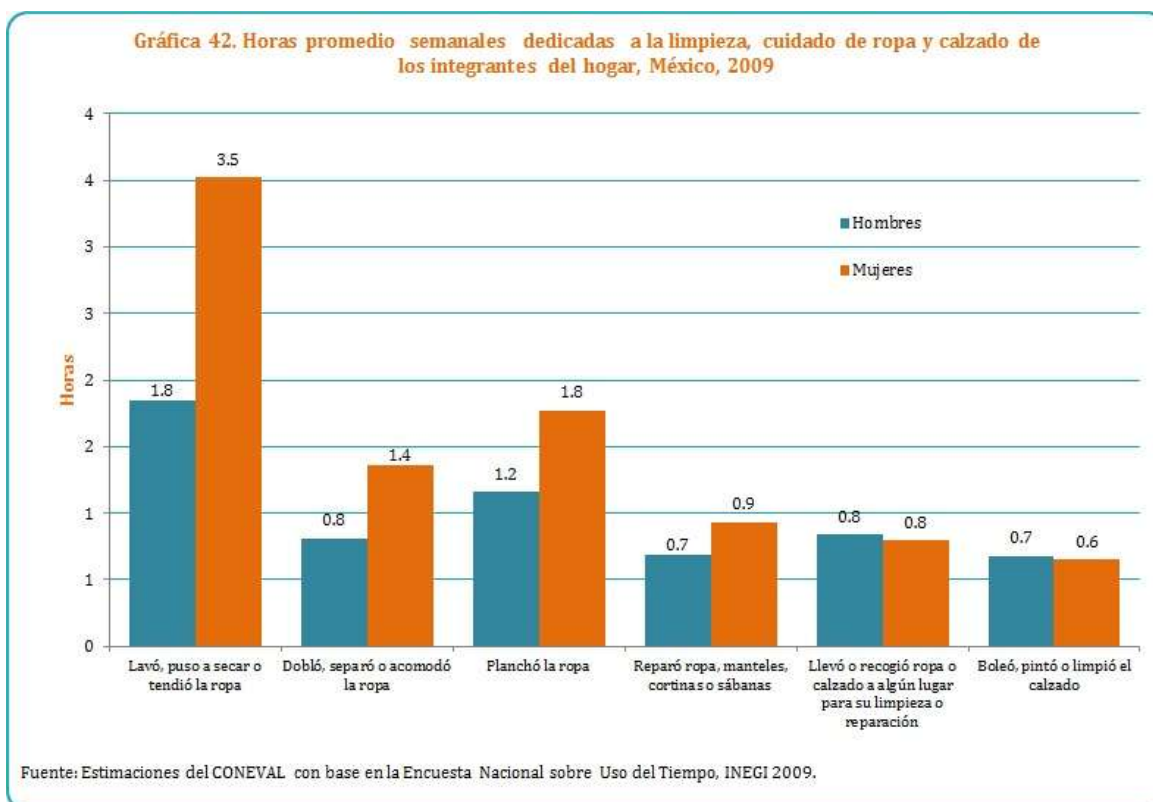
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2012.
* Segundo trimestre de 2012.

Gráfica 41. Horas promedio semanales dedicadas a preparación y servicio de alimentos para los integrantes del hogar, según sexo México, 2009



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo, INEGI 2009.

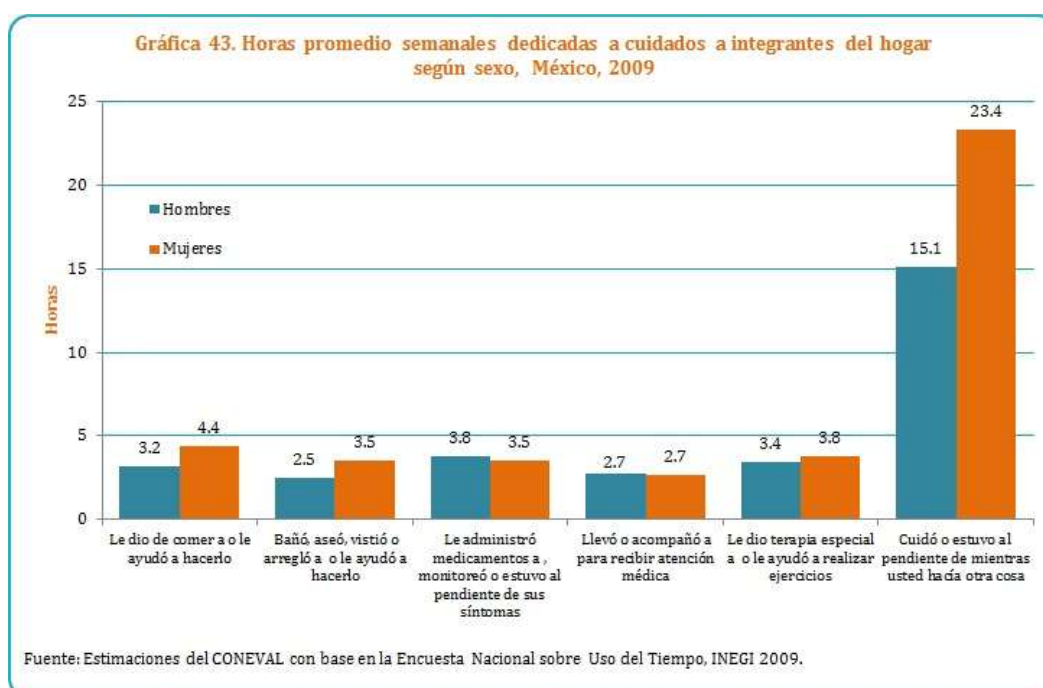
La gráfica 42 también muestra que las mujeres dedican casi el doble de tiempo que los hombres en actividades como lavar, doblar, acomodar, reparar y planchar ropa.



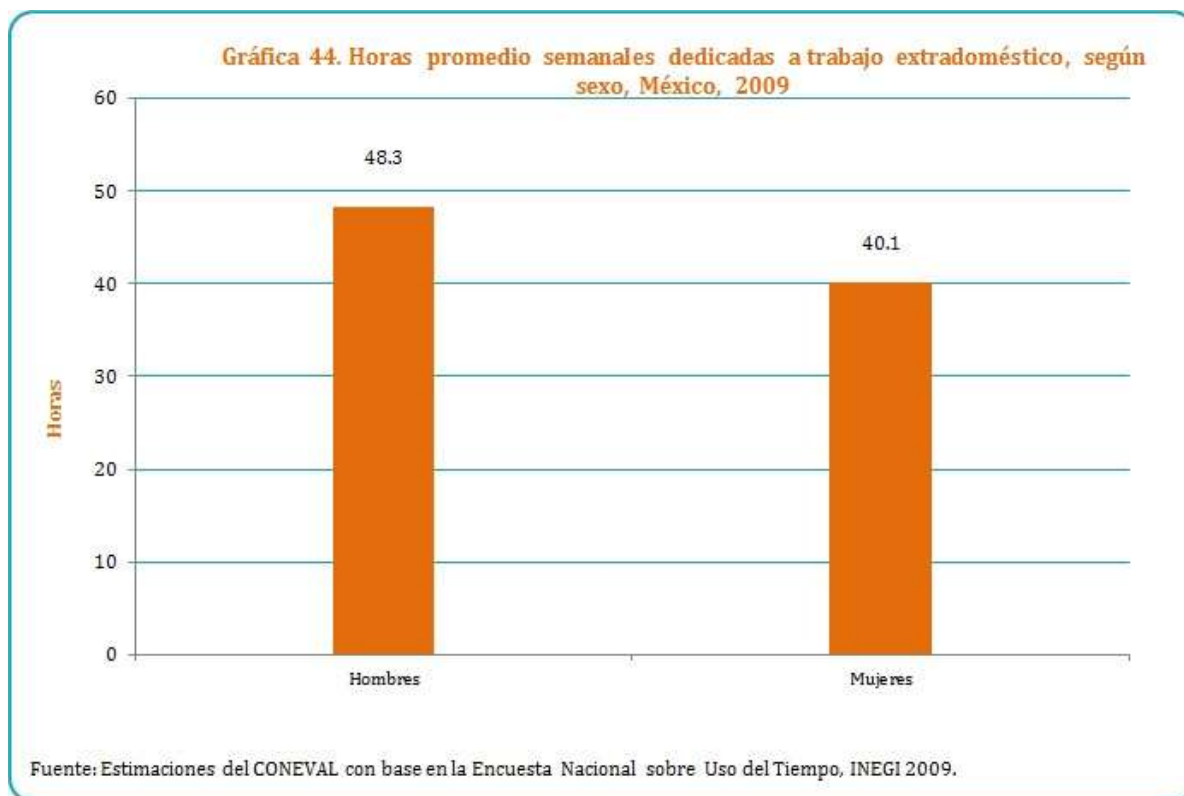
Arriagada (2005) identifica seis fuentes de bienestar de las personas y hogares: a) el ingreso; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales gratuitos o subsidiados; c) la propiedad o derechos sobre activos para uso o consumo básico (patrimonio básico acumulado); d) los niveles educativos, con las habilidades y destrezas como expresiones de la capacidad de hacer y entender; e) el tiempo disponible para la educación, el ocio y la recreación; y f) las dimensiones que en conjunto fortalecen la autonomía de las personas.

Un alto porcentaje de mujeres ocupadas laboraron sin recibir ningún ingreso (10.4 por ciento), mientras que 21.1 por ciento de las mujeres ocupadas en 2012 recibieron hasta un salario mínimo.

El 56.6 por ciento de las mujeres ocupadas trabajaron sin prestaciones de salud; como se advierte en las gráficas del uso del tiempo, en 2009 las mujeres laboraron en promedio 40.1 horas a la semana en un trabajo extradoméstico; sin embargo, también dedicaron tiempo a diversas actividades domésticas. Las mujeres destinaron 23.4 horas a las semana para cuidar a algún integrante de su hogar, en tanto que los hombres, sólo 15.1 horas a las semana (ver gráfica 43).



La división sexual del trabajo tanto remunerado como no remunerado perjudica más a las mujeres que trabajan más horas que a los hombres (si se suma el trabajo total); por ello, entre otros, ocupan empleos parciales o flexibles a los que se ven obligadas debido a la falta de infraestructura social que permita cumplir las tareas de cuidado infantil, de enfermos y de la tercera edad por agentes distintos a la familia. Estas labores son absorbidas casi única y exclusivamente por esa labor no reconocida que realizan las mujeres a diario, incluidas las trabajadoras domésticas que extienden su rol de cuidadoras a empleos precarios en la esfera pública. Los roles asignados a las mujeres marcan la forma de acceso al mercado laboral y perpetúan las inequidades sociales y de género (Montaño y Milosavljevic, 2010).

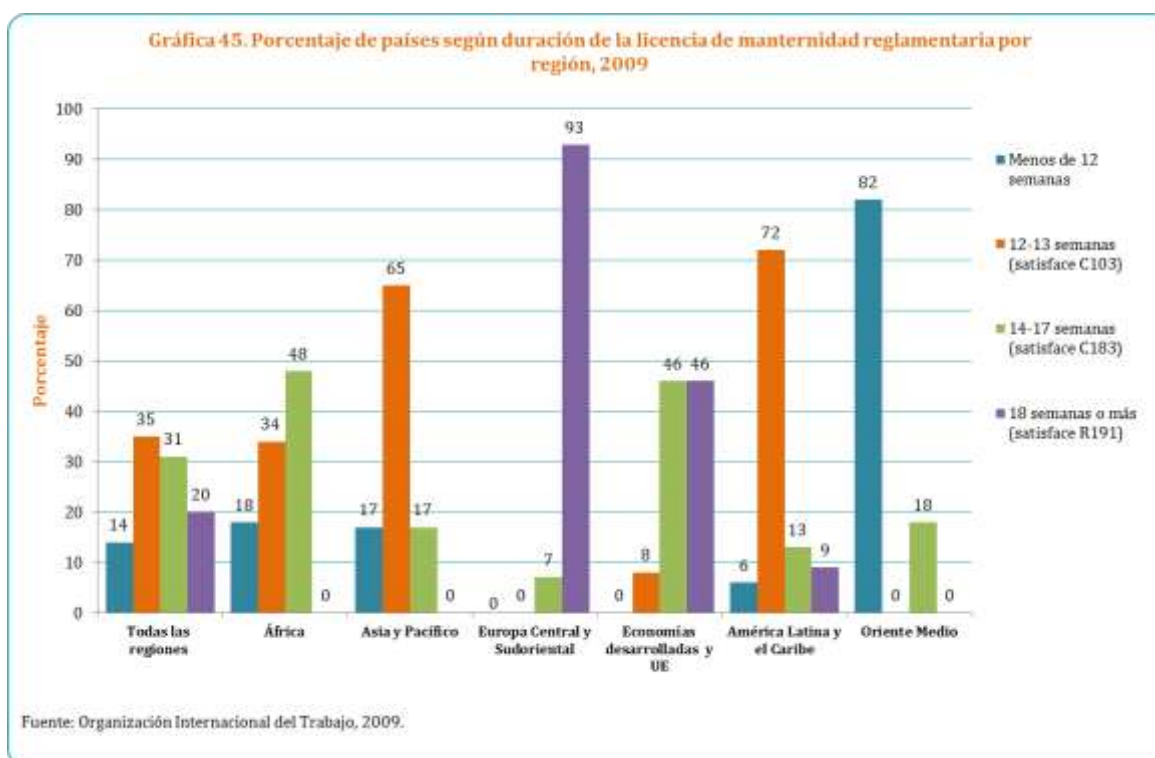


- Conciliación de la maternidad y el trabajo

Los niveles de empleo de las mujeres, aunque muestran un aumento moderado, son los más bajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) después de Turquía (43 por ciento de las mujeres mexicanas tienen un empleo remunerado, comparado con un promedio de la OCDE de sesenta por ciento).³⁵ La modesta participación de las mujeres mexicanas en el mercado laboral podría deberse a la carencia de políticas de conciliación entre trabajo y vida familiar, especialmente la insuficiente oferta de servicios de cuidado infantil (guarderías). Contar con servicios accesibles, asequibles y de alta calidad es esencial para facilitar el empleo de las mujeres.

³⁵ OCDE, *Tasa de participación por sexo*.

En el mundo, 51 por ciento de los países que integran la Organización Internacional del Trabajo (OIT) prevén un periodo de licencia de maternidad de por lo menos catorce semanas, que es la norma establecida en el Convenio 183. Aunque entre las regiones hay diferencias significativas, en las economías desarrolladas y los países de la Unión Europea todos los países cumplen con la norma, mientras que en América Latina y el Caribe, 72 por ciento de los países consideran entre doce y trece semanas de licencia de maternidad. Por otra parte, en el Oriente Medio, sólo dos países (Siria e Irán) acatan el mínimo establecido de catorce semanas. Entre los países africanos, 48 por ciento respetan la norma de la OIT: Túnez es el país con la licencia más breve (treinta días) y Sudáfrica, en el extremo más extenso con cuatro meses de licencia de maternidad (gráfica 45). Para 2011, la OIT reportó que las mujeres mexicanas tenían una licencia de maternidad de seis semanas antes del parto y seis semanas después.



Numerosos tratados y convenios internacionales destacan la relevancia del tema de la conciliación de la maternidad y el trabajo de las mujeres.

Cuadro 19. Tratados y convenios internacionales sobre maternidad y trabajo	
Año	Tratados y Convenios Internacionales
1948	La Declaración Universal de Derechos Humanos
1975	La Declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras
1979	La Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
1989	La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño
1995	La Declaración de Beijing y Plataforma de Acción
1998	La Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo contenidas en los convenios No. 100, 111, 156 y 183 destinados a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras, en particular el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares.

Fuente: Elaboración de CONEVAL.

La protección de la maternidad ha sido una de las principales preocupaciones de la OIT desde su creación. En la primera Conferencia Internacional del Trabajo, en 1919, se adoptó el primer convenio sobre la protección de la maternidad (Convenio número tres). A éste le siguieron otros dos: el 103 en 1952 y el 183 en 2000, que ampliaron el alcance de la protección de la maternidad en el trabajo extradoméstico y los derechos a esa protección.

En las conclusiones de la 98 Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2009, también se reconoció que el reforzamiento de la protección de la maternidad es esencial para la igualdad de género en el trabajo y, por tanto, se exhortó a la OIT a promover la ratificación y aplicación del Convenio 183 y a "...compilar y difundir buenas prácticas sobre la licencia parental y la licencia y las prestaciones de paternidad y de maternidad, y prestar apoyo técnico a los gobiernos para que formulen políticas y leyes eficaces" (OIT, 2009).

La conciliación entre trabajo extradoméstico y maternidad es una problemática internacional. En 2010, en la ciudad de Barcelona, el Consejo Europeo se comprometió a cumplir con dos objetivos relacionados con la política familiar y el mercado laboral: servicios de guardería para noventa por ciento de niños con edades comprendidas entre tres años y la edad escolar; y servicios de guardería para 33 por ciento de menores de tres años. Al presentar el informe

sobre ese tema, Vladimír Špidla, comisario europeo de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, explicó: “La existencia de servicios de guardería adecuados y accesibles es fundamental para que los padres puedan trabajar, consolidar la igualdad entre hombres y mujeres y reforzar la inclusión social [...]. Si bien se han alcanzado algunos progresos, aún queda mucho por hacer para lograr niveles satisfactorios de servicios de guardería, sobre todo para menores de tres años”.³⁶

De hecho, solo cinco estados miembros (Dinamarca, Países Bajos, Suecia, España y Bélgica) han alcanzado el objetivo y otros cinco (Portugal, Reino Unido, Francia, Luxemburgo y Eslovenia) se acercan a la tasa de 33 por ciento. Sin embargo, es necesario añadir que las horas de apertura de estos servicios varían mucho entre países, y que las guarderías que sólo funcionan con tiempo parcial son frecuentes (en Países Bajos y Reino Unido casi todas operan con tiempo parcial).

En México, la problemática de la conciliación entre trabajo extradoméstico y maternidad está documentada en el Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral, que elaboró la Sedesol. El documento señala

entre las causas directas más importantes del problema en cuestión se identifican: 1. la insuficiente oferta pública de servicios de cuidado infantil; 2. la insuficiente oferta privada de estos mismos servicios; 3. la incapacidad para pagar la oferta de cuidado infantil existente, por parte de las madres y los padres solos en condiciones de vulnerabilidad; y 4. el limitado alcance de los esquemas de “educación inicial” o “educación preescolar” (Sedesol, s.f.).

Análisis de la pertinencia de los programas del grupo temático para resolver la problemática

Según García, Blanco y Gómez (García, 2000), para que se lleve a cabo el análisis de la participación económica desde una perspectiva de género se deben tener en cuenta tres aspectos:

³⁶ Para mayor información, consultar http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1449_es.htm

- Abordar el problema de la insuficiente visibilidad de la actividad económica de las mujeres, ya que los productores de información, como los analistas del tema y las mujeres mismas, tienden a subestimar su contribución a la esfera productiva.
- Establecer las diferencias entre la actividad económica masculina y la femenina y señalar en qué medida se convierten en desigualdades. Respecto al mercado de trabajo, significa profundizar en las causas y consecuencias de la segregación y concentración de las mujeres en algunas actividades u ocupaciones.
- Resulta crucial relacionar el trabajo doméstico con el extradoméstico, ya que las mujeres que participan en el mercado de trabajo también se encargan de tareas domésticas y esto influye de manera decisiva en el tipo y las características de la ocupación que llevan a cabo.

Por lo anterior, y conociendo la problemática que resulta de las condiciones laborales tanto domésticas como extradomésticas de las mujeres, se observa que los programas en el anexo 10 que buscan atender este derecho no consideran dichos aspectos. Por la escasa atención que prestan a las mujeres en cuanto a la dualidad de sus actividades (domésticas y extradomésticas), no hay programas en este rubro que contabilicen ni compensen el tiempo que las mujeres destinan a tareas domésticas y que son cruciales para la reproducción de la fuerza laboral. Esto se debe a que las labores de las mujeres son para atender a personas que están o estarán inmersas también en actividades económicas y que sin el trabajo doméstico de las mujeres no podrían realizarse. De ahí la importancia de que el presupuesto considerado en el anexo 10 impulse la incorporación de las mujeres en carreras y actividades mejor calificadas y pagadas y deje de lado la idea de actividades exclusivas de hombres.

Logros y fortalezas principales de los programas, las acciones e intervenciones en su conjunto

En este apartado se analiza la pertinencia de los programas respecto a las dos problemáticas caracterizadas con base en la información generada por evaluaciones de consistencia y resultados (Inventario CONEVAL Federal, 2012).

El programa de Procuración de justicia laboral, a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, otorga servicios de asesoría, conciliación y representación jurídica para prevenir conflictos laborales y proteger los derechos de los trabajadores del ámbito federal, sus beneficiarios y sindicatos; en 2012 contó con un presupuesto de 24.2 millones de pesos (12.0 por ciento del total del programa).

De acuerdo con la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011, el propósito “Los servicios de procuración de justicia laboral garantizan su terminación en un ambiente de seguridad y certeza jurídica para las trabajadoras y los trabajadores, sus beneficiarios y sus sindicatos” observa una vinculación indirecta con el Objetivo del Milenio número tres: “Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”, el cual pretende eliminar la inequidad entre mujeres y hombres en los ámbitos educativo, laboral y de representación política. De esta forma, el objetivo transversal de género del propósito aporta al cumplimiento del Objetivo del Milenio mencionado, al contribuir a la búsqueda de la eliminación de la inequidad entre mujeres y hombres en el ámbito de la justicia laboral (STPS, 2011).

De igual modo, se observa que el logro de dicho propósito abona al cumplimiento de al menos una de las metas del Objetivo del Milenio referido, la 3.2: “Proporción de mujeres en el total de asalariados en el sector no agropecuario, al registrarse juicios promovidos por la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo con resolución favorable para las trabajadoras y los trabajadores usuarios de sus servicios”.

El Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas tiene como objetivo general contribuir a mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, e impulsar su participación en la toma de decisiones a través del desarrollo de un proyecto productivo. En 2012, contó con un presupuesto aprobado de 283.8 millones de pesos (el cien por ciento del total del programa). Según la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013, uno de los hallazgos es que 62 por ciento de los proyectos continúan operando dos años después de recibir el apoyo. La encuesta aplicada por el programa en 2012 registra que 59.7 por ciento de las mujeres

participan en la toma de decisiones. El programa logró una mayor diversificación de las actividades productivas de los proyectos (CONEVAL, 2012h).

El Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas tiene como objetivo general contribuir al desarrollo de la población indígena mediante acciones en materia de turismo alternativo, específicamente de ecoturismo y turismo rural, a través del apoyo a grupos organizados, la elaboración y ejecución de proyectos, así como revalorando, conservando y aprovechando sustentablemente su patrimonio natural y cultural para mejorar sus ingresos. En 2012, contó con un presupuesto aprobado de diez millones de pesos (4.7 por ciento del total del programa).

Según la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del citado programa de turismo alternativo, éste tiene precisados el problema que busca resolver, su fin y propósito, así como la población potencial y objetivo. Sin embargo, el propósito del programa: "Sitios de turismo alternativo operados de manera sustentable por grupos indígenas organizados" no pudo ser identificado en forma directa en las reglas de operación. Además, los indicadores no consideran el papel de las mujeres ni la posición que ocupan en la toma de decisiones de los proyectos. No cuenta con algún mecanismo de seguimiento a los resultados de los proyectos que inician su operación una vez utilizados los recursos otorgados por el programa (CONEVAL, 2012i).

El Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad tiene como objetivo contribuir a la generación de ocupaciones (puestos de trabajo) entre la población emprendedora mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos. En 2012, su presupuesto aprobado fue de 500 millones de pesos (23.2 por ciento del presupuesto total del programa). Según la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 de este programa, los apoyos han cumplido con los objetivos para los cuales fueron diseñados gracias a la eficiencia de su estructura de costos, que permite soportar incrementos sustanciales en los subsidios para el financiamiento a negocios, con un pequeño costo de operación marginal del programa (CONEVAL, 2012j).

El Programa de Empleo Temporal tiene como objetivo general contribuir a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o una emergencia. En el anexo 10 contó con un presupuesto aprobado de 187.2 millones de pesos (10.4 por ciento del total del programa). Según la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 de este programa, durante 2012 ejerció en total 1,016.6 millones de pesos, equivalentes a 97.3 por ciento del presupuesto, mediante la ejecución de 8,580 proyectos que beneficiaron a 382,832 personas. Para tal efecto, se pagaron 15.9 millones de jornales. Como ejemplo de actividades en 2012 se reporta la Estrategia Transversal Todos Somos Juárez, que realizó 29 proyectos sobre campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles para la contribución al mejoramiento de infraestructura local (deportiva, limpieza de áreas públicas, rehabilitación de viviendas, entre otros), y actividades de preservación ecológica, lo que generó 1,547 empleos (CONEVAL, 2012k).

Principales retos del grupo de intervenciones analizado

Como ya se mencionó, los programas analizados en este apartado fueron diseñados con la idea de mejorar la participación y permanencia laboral de las mujeres, ya sea por medio de apoyos financieros para proyectos productivos, o bien, de apoyo para coadyuvar a resolver conflictos laborales. Sin embargo, no se identificó información que permitiera medir si estas intervenciones están cumpliendo efectivamente con los objetivos planteados.

Buenas prácticas externas

En muchos países existen servicios para apoyar a las madres que quieren ingresar o mantenerse activas en el mercado laboral. En las últimas décadas, los gobiernos han tomado medidas para estimular la participación laboral de las mujeres. La disponibilidad de los servicios de cuidado infantil se considera un factor clave para lograr este objetivo. Las políticas públicas se centran, en general, en los incentivos económicos, como la concesión de subsidios a los padres cuando se utilizan los servicios formales de cuidado de niños o la reducción de las barreras de entrada a los posibles proveedores de cuidado de niños (estancias infantiles). A continuación se detallan las prácticas internacionales.

- Suecia

Desde la década de los sesenta, la mujer ha sido considerada como trabajadora-beneficiaria de prestaciones. Así, la atención a los hijos no sólo se enmarca desde la visión de los derechos, sino dentro de la individualización de la sociedad y la integración plena de la mujer en la ciudadanía.

Hay generosas prestaciones de maternidad y paternidad para aquellos que trabajan en Suecia. Las mujeres embarazadas pueden tomar licencia de cuatro semanas antes del parto y catorce semanas de licencia de maternidad después del nacimiento. Un médico puede permitir la declaración de la mujer embarazada para tomar vacaciones o licencia antes de esa fecha por razones de salud. El padre tiene derecho a dos semanas de la licencia de paternidad en las primeras catorce semanas después del nacimiento del niño. Cuando el niño cumple catorce semanas de edad, los padres tienen derecho a una licencia adicional de treinta y dos semanas entre ellos. Únicamente cuarenta por ciento de los hombres utilizan su derecho; es la mujer quien, en su mayoría, continúa asumiendo la responsabilidad del cuidado del hijo.

Suecia posee una larga tradición en guarderías. En ese país existen cuatro tipos de guarderías y centros de cuidado infantil que se adaptan a las necesidades de las madres:

- Centro preescolar: para niños de padres que trabajan, estudian, están en paro, de licencia de maternidad o paternidad. Los niños tienen derecho a 525 horas gratis al año. Están abiertos todo el año y se ajustan al horario de trabajo de los padres. Cada centro posee tres grupos compuestos cada uno por 20 niños. En 2009, 75 por ciento de los niños de uno a cinco años asistían a este tipo de centro.
- Guardería en hogar particular autorizado: una persona recibe en su casa a niños de padres que trabajan o estudian e incluso de paro o con licencia. El horario se ajusta al de los padres. Se considera como un servicio complementario del anterior para

utilizar, por ejemplo, cuando el centro está muy lejos; este servicio es común en las zonas rurales o municipios poco poblados.

- Centro de recreación: orientado hacia madres que trabajan o estudian. La mayoría de los inscritos tiene entre cinco y nueve años de edad. Están abiertos todo el año y se ajustan al horario de las madres; se considera un servicio complementario a la escuela que ofrece actividades recreativas y de ocio con el fin de no afectar el horario laboral de las madres.
- Preescolar abierto: dirigido a padres que se encuentran en casa; cumple una función social y de guía a la educación en los primeros meses de edad de los hijos. Es un servicio gratuito. En 2009, había 500 centros en todo el país (Martínez, 2009).

- Reino Unido

En 1999, comenzó a funcionar el Working Families Tax Credit, que ofrecía cubrir hasta setenta por ciento del costo de servicios de guardería para las familias de menores ingresos. El enfoque británico no se concentra en que el Estado pueda ofrecer directamente el servicio de cuidado para los hijos de madres que trabajan; sin embargo, busca encontrar mecanismos focalizados en los que el gobierno absorba costos que no limiten a las madres a lograr una inserción absoluta al mercado laboral (Flaquer, 2000).

- Costa Rica

La protección a la maternidad según la legislación costarricense y el Convenio 183 se brinda para quienes cuentan con un contrato laboral reconocido y se encuentra instituida a nivel nacional. La legislación costarricense establece un sistema de financiamiento compartido entre el empleador y fondos públicos por partes iguales, según el Código de Trabajo (artículo 95).

En Costa Rica existen servicios de cuidado infantil proporcionados por el Estado, dirigidos en particular a las familias en condiciones de pobreza. Éstos son los centros de educación y nutrición y los centros infantiles de nutrición y atención integral, los cuales se encuentran a

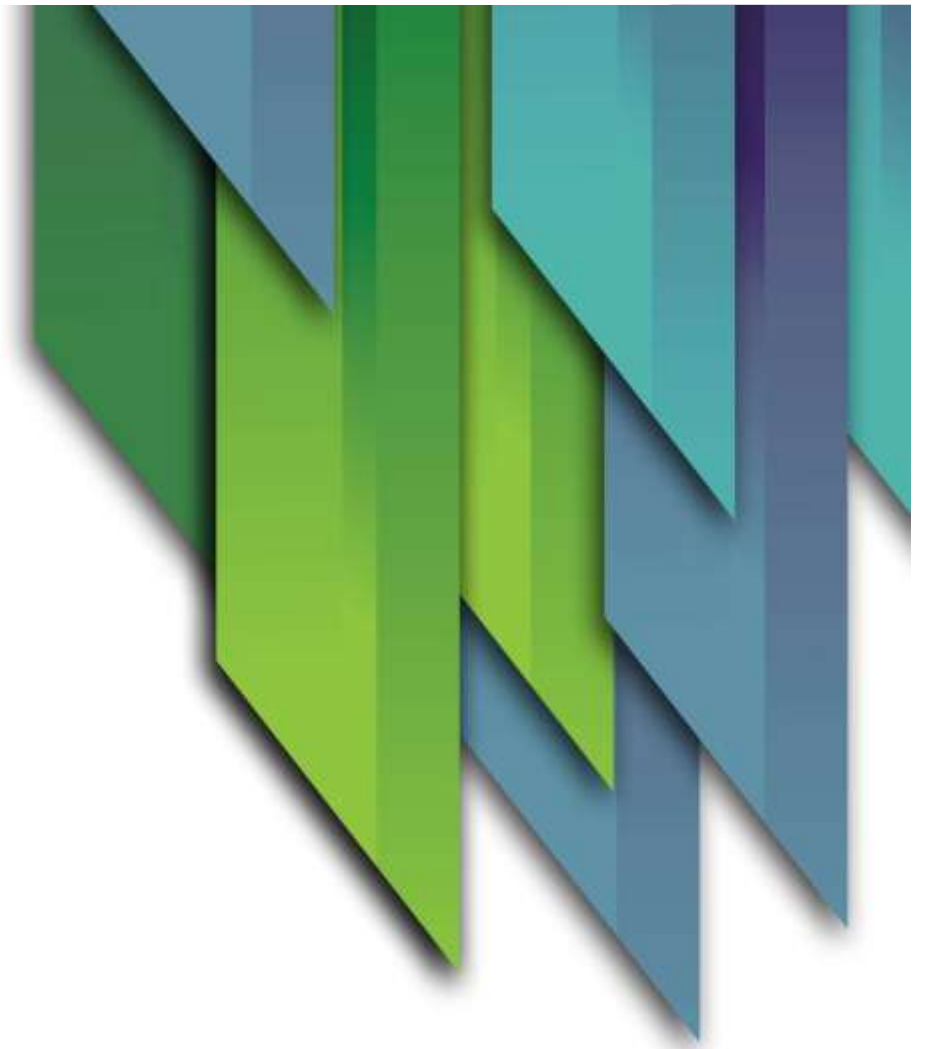
cargo del Ministerio de Salud y funcionan en coordinación con asociaciones de desarrollo de las comunidades. Consisten en atención integral al menor hasta por cuatro y doce horas diarias, alimentación a madres gestantes y en periodo de lactancia, así como atención a niños escolares y lactantes.³⁷

Existen también algunos servicios de cuidado infantil subvencionados por el Patronato Nacional de la Infancia, a organizaciones no gubernamentales, que cuentan con apoyo económico y supervisión tanto de esta institución como del Instituto Mixto de Ayuda Social.

Las personas que pueden ser beneficiarias del programa son:

- Madres solteras con niños menores de siete años con problemas de malnutrición, en marginalidad y que no tienen dónde dejar a sus niños mientras trabajan.
- Madres embarazadas con riesgo socioeconómico, determinado por un profesional del área social u otro personal de salud.
- Niños con riesgo de maltrato, abandono o desnutrición.

³⁷ Para mayor información, consultar <http://www.cencinai.org/recursos/publicaciones/item/75-datos-b%C3%A1sicos-2009>



Seguridad social

b) Análisis de la dimensión de seguridad social

La seguridad social refiere una serie de mecanismos que buscan el bienestar de la población ante contingencias, riesgos o procesos propios del curso de vida, que pueden afectar su patrimonio; por ejemplo, la enfermedad, el embarazo o la vejez. La incorporación a mecanismos formales de seguridad social relacionados con sistemas de pensiones o jubilaciones y con el acceso a servicios de salud aporta certidumbre a los individuos y sus familiares y permite cierto margen de planeación para el futuro (CONEVAL, 2012b).

La protección social en México tiene como antecedente el establecimiento de la seguridad social en 1943. En su origen, se asumió como el mecanismo para “proteger a todos los mexicanos en tiempos de adversidad tales como la orfandad, la viudez, la enfermedad, el desempleo y la vejez, para dejar atrás esta situación de siglos que ha sido resultado de la pobreza de nuestra Nación”. Así lo expresó en su discurso el general Manuel Ávila Camacho en su protesta como presidente de México ante el Congreso de la Unión el 1 de diciembre de 1940 (CONEVAL, 2012f).

La seguridad social para los trabajadores de los sectores público y privado, así como para las fuerzas armadas, se incluyó en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo apartado A, fracción XXIX, establece que “es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

A pesar del aumento en la participación laboral de las mujeres, éstas tienden a insertarse en empleos precarios e inestables que, generalmente, no les brindan prestaciones, entre ellas la de seguridad social (De Oliveira y Ariza, 2000).

Los programas en el anexo 10 enfocados a la protección social son tres: Atención a familias y población vulnerable, Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social³⁸ y Apoyo económico a viudas de veteranos de la revolución mexicana. En conjunto, tuvieron un presupuesto aprobado de 283 millones de pesos y un presupuesto pagado de 277.9 millones de pesos en 2012 (ver cuadro 20).

Cuadro 20. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 de seguridad social, población atendida y presupuesto, México, 2012								
DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN			POBLACIÓN 2012				PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)	
			OBJETIVO		ATENDIDA		2012	
Institución o dependencia	Clave y modalidad presupuestaria	Nombre del programa, acción o intervención	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Aprobado	Pagado
Salud	S150	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	7,403	9,349	7,850	7,849	259.4	253.9
Marina	K012	Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social	44	56	0	0	22.9	23.8
Aportaciones a Seguridad Social	J014	Apoyo económico a viudas de veteranos de la revolución mexicana	55	0	50	0	0.7	0.2
						Total	283.0	277.9

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012.

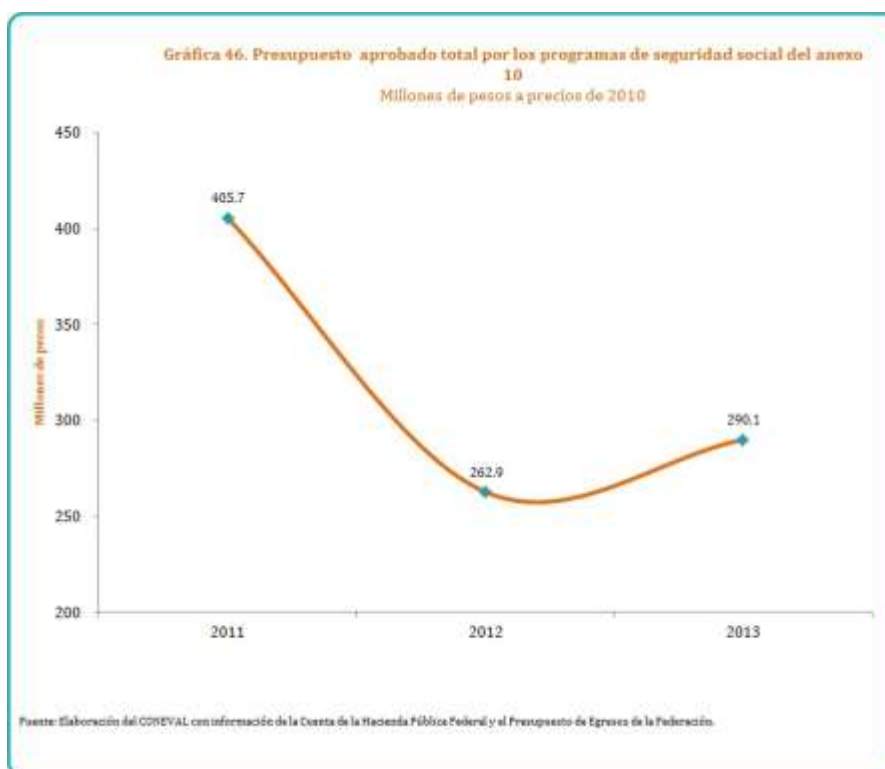
En el cuadro 21 se observa que el Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable disminuyó su presupuesto de 384.5 millones de pesos en 2011 a 240.9 millones de pesos en 2012. Sin embargo, el presupuesto pagado para este programa en 2011 fue de 82.4 millones de pesos y en 2012, de 235.8 millones de pesos.

³⁸ A sugerencia del INMUJERES, esta intervención podría considerarse en futuros análisis en la dimensión de trabajo, dado que su descripción considera la creación de infraestructura educativa para menores.

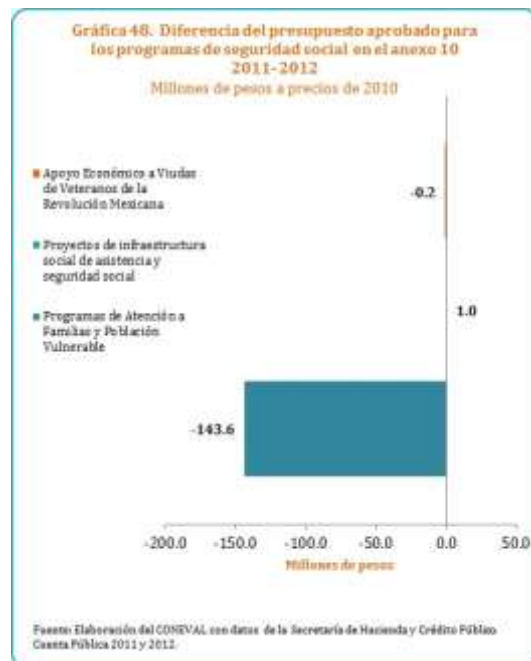
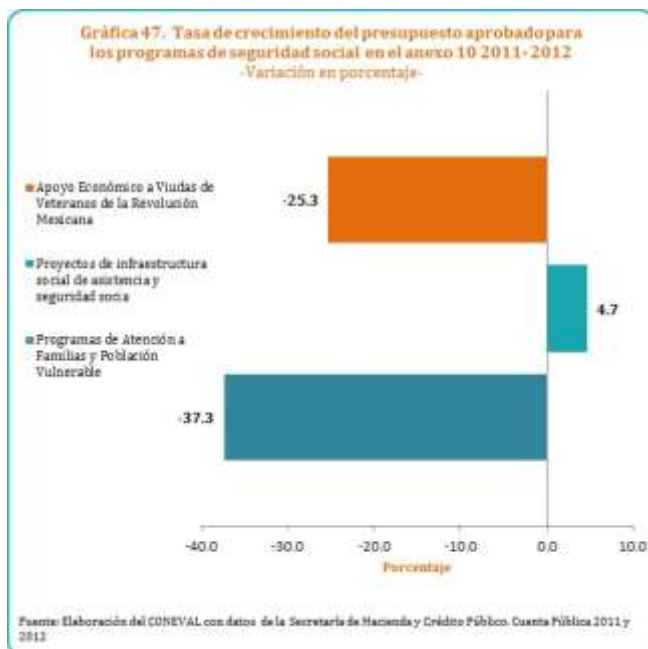
Cuadro 21. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 en seguridad social presupuesto y gasto ejercido, México											
Descripción general del programa, la acción o intervención	PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*	DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO APROBADO (MILLONES DE PESOS)*			DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO PAGADO (MILLONES DE PESOS)*	TASA DE CRECIMIENTO 2011 - 2012	
	2011		2012		2013						
	Aprobado	Pagado	Aprobado	Pagado	Aprobado	2011 - 2012	2012 - 2013	2011 - 2013	2011 - 2012	Aprobado	Pagado
Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	384.5	82.4	240.9	235.8	251.6	-143.6	10.6	-132.9	153.4	-37.3	186.1
Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social	20.3	28.9	21.3	22.1	38.0	1.0	16.7	17.7	-6.8	4.7	-23.5
Apoyo económico a viudas de veteranos de la revolución mexicana	0.9	0.6	0.7	0.2	0.6	-0.2	-0.1	-0.3	-0.4	-25.3	-69.5

*A precios de 2010.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012.



La misma tendencia se observa en la gráfica 46: el presupuesto aprobado en conjunto para los tres programas del anexo 10 que atienden seguridad social disminuyó: en 2011 tuvieron 405.7 millones de pesos y en 2013 se aprobaron 290.1 millones de pesos, ambos a precios de 2010.



El presupuesto aprobado para los programas que atienden la seguridad social en el anexo 10 disminuyó principalmente para el de Atención a Familias y Población Vulnerable, el cual se redujo en 143.6 millones de pesos de 2011 a 2012. La tasa de crecimiento de las intervenciones muestra que dos de éstas registraron una baja: el Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable decreció 37.3 por ciento, seguido del Programa Apoyo económico a viudas de veteranos de la revolución mexicana, con una disminución de 25.3 por ciento, mientras que Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social aumentó 4.7 por ciento (ver gráficas 47 y 48).

Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

De acuerdo con las estimaciones de pobreza del CONEVAL para 2012, 61.2 por ciento de la población presentó carencia por acceso a la seguridad social, es decir, 71.8 millones de mexicanos no contaban con acceso a ningún sistema que los protegiera ante eventualidades.

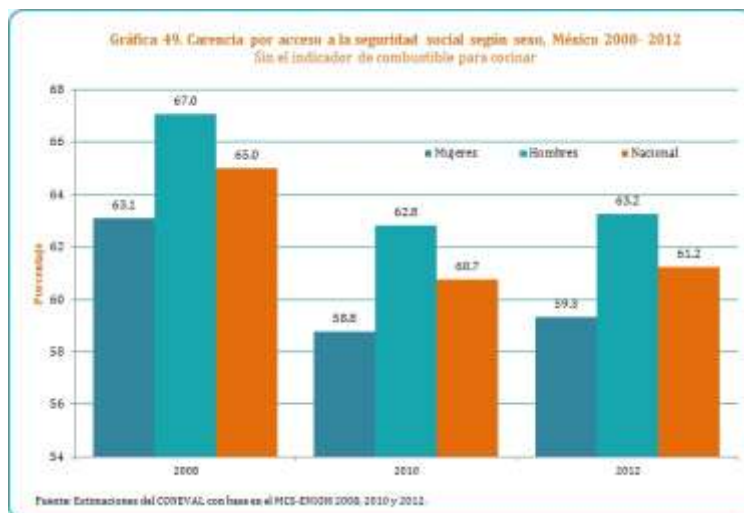
La seguridad social, como se observa en el cuadro 22, es el indicador con mayor porcentaje de personas que reportaron carencia entre 2008 y 2012. Si bien presentó una reducción entre 2010 y 2012, ésta no resultó ser estadísticamente significativa.

Cuadro 22. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, México, 2008-2012*						
Indicadores	Porcentaje			Millones de personas		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Pobreza						
Población en situación de pobreza	44.3	46.0	45.4	49.5	52.7	53.2
Población en situación de pobreza moderada	33.7	35.7	36.5	37.6	40.8	42.8
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	8.9	11.9	11.9	10.4
Población vulnerable por carencias sociales	32.2	28.0	28.5	36.0	32.0	33.4
Población vulnerable por ingresos	4.7	6.0	6.3	5.2	6.9	7.4
Población no pobre y no vulnerable	18.7	20.0	19.9	20.9	23.0	23.3
Privación social						
Población con al menos una carencia social	76.6	74.0	73.8	85.4	84.7	86.6
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	26.1	21.7	34.3	29.9	25.4
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	24.5	23.7	22.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	42.8	33.5	25.3
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	72.5	69.6	71.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.7	15.2	13.6	19.7	17.4	15.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.4	15.0	21.4	18.8	17.6
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	24.3	28.4	27.4
Bienestar						
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	16.8	19.4	20.0	18.7	22.2	23.5
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	49.0	52.0	51.6	54.7	59.6	60.6

*Las estimaciones se realizaron sin el indicador de combustible para cocinar.

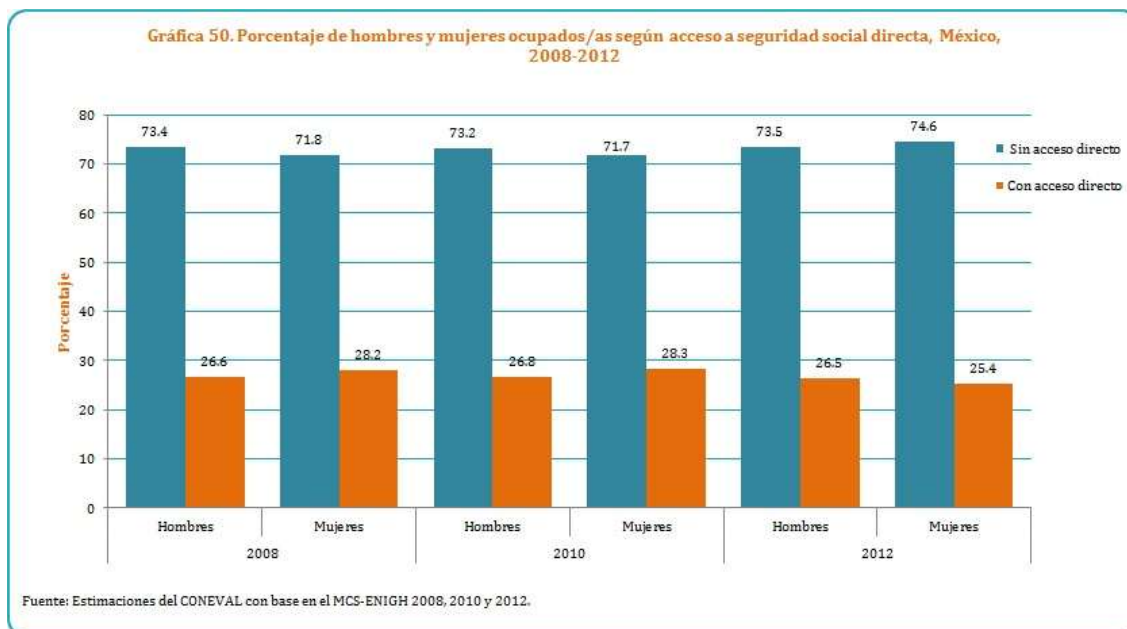
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

Con base en la información desagregada por sexo, las mujeres tienen menor porcentaje de carencia por acceso a la seguridad social, tanto si se compara con los hombres como a nivel nacional. Los hombres reportan un mayor porcentaje de carencia por acceso a la seguridad social; por ejemplo, en 2008, el porcentaje para hombres fue de 67, mientras que para las mujeres, de 63.1.



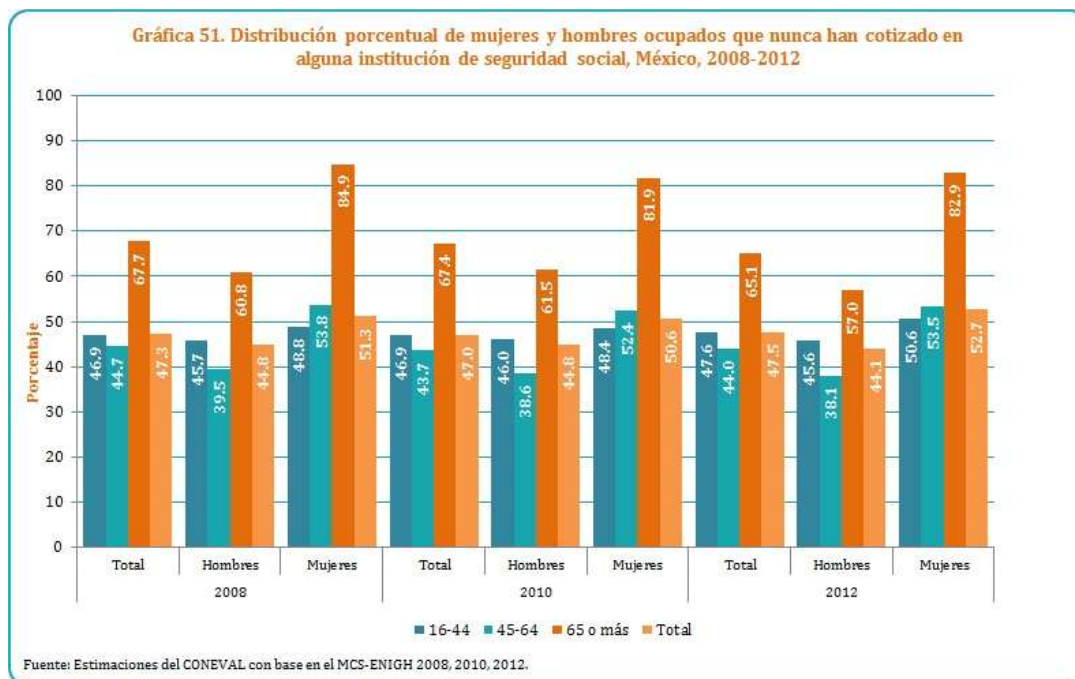
Sin embargo, la precariedad de los vínculos laborales que buena parte de la población experimenta –en particular quienes cuentan con menos recursos– genera escenarios en los que la falta de prestaciones, bajos salarios e inestabilidad laboral crean condiciones de muy alta vulnerabilidad (Ariza, 2006).

Al analizar los datos para las mujeres ocupadas y su acceso a seguridad social, la gráfica 50 muestra que las mujeres y hombres ocupados presentan condiciones similares. Un alto porcentaje no contaban con acceso directo a la seguridad social: 73.4 y 71.8 por ciento, respectivamente, en 2008. Las condiciones parecen no haber mejorado para ninguno de los dos, pues, en 2012, 73.5 por ciento de los hombres y 74.6 de las mujeres carecían de acceso directo a la seguridad social.



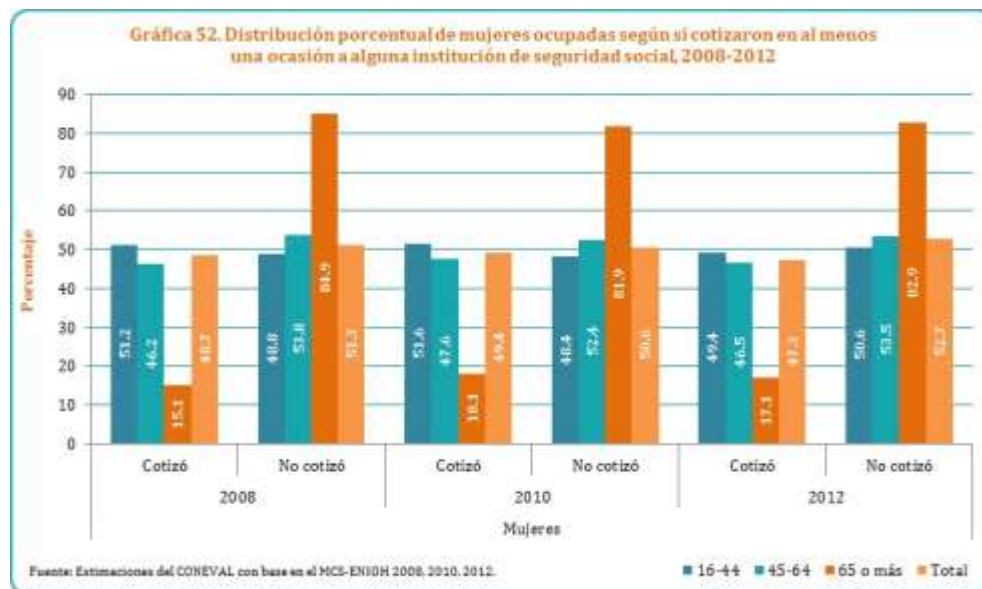
Así, ante alguna eventualidad, en ausencia de este tipo de mecanismos de protección, los hogares deben enfrentar los costos que se generan, con el riesgo de que ello propicie un desgaste tal de sus recursos que los conduzca a la pobreza (CONEVAL, 2012a).

En particular, la fragilidad de los lazos de las mujeres con el mercado de trabajo las obliga, en algunos casos, a depender de otros miembros del hogar para contar con alguna adscripción (Ariza, 2006; Arriagada, 2004; De Oliveira y Ariza, 2000).



Las entradas y salidas de las mujeres del ámbito laboral (derivadas de su vida reproductiva) dificultan, por un lado, la acumulación de experiencia laboral y, por otro, el acceso a sistemas de seguridad social (Pacheco y Parker, 2001).

Lo anterior resulta grave cuando, ante los cambios demográficos que el país experimenta, en términos del envejecimiento de la población y una creciente supervivencia femenina en edades avanzadas, es posible encontrar, con cada vez más frecuencia, hogares en los que mujeres mayores no tienen acceso a otro recurso que no sea su propio trabajo, en general precario, para subsistir (CONEVAL, 2012a).



Análisis de la pertinencia de los programas del grupo temático para resolver la problemática

De los tres programas que atienden este derecho, sólo el de Atención a Familias y Población Vulnerable se encuentra en el Inventario CONEVAL 2012. Su objetivo general es contribuir al desarrollo integral de las familias y las comunidades en condiciones de vulnerabilidad a través de tres subprogramas. Uno de ellos es la Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario, que busca capacitar a los integrantes de los grupos de desarrollo para que gestionen proyectos comunitarios y mejoren sus condiciones de vida. Para ello, cada Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) elabora un proyecto anual de capacitación que refleja necesidades identificadas con base en diagnósticos locales coordinados por promotores. Los temas de capacitación se relacionan con el fortalecimiento de la organización, el acceso a recursos y servicios, la generación de ingresos, la administración de proyectos productivos, la prevención de emergencias y atención a desastres, así como la orientación alimentaria. En 2012, los SEDIF capacitaron a 1,697 grupos de desarrollo en 1,562 localidades de 657 municipios. Sin embargo, las acciones reportadas dicen poco sobre los resultados de las capacitaciones (CONEVAL, 2012).

El segundo subprograma, Fortalecimiento a las procuradurías de la defensa del menor y de la familia, realiza acciones de colaboración a favor de las niñas, los niños y adolescentes

carentes de cuidados parentales que se encuentren bajo cuidado de los centros o albergues públicos o privados ubicados en su localidad; esto, con la finalidad de integrarlos a su familia biológica, y cuando esto no fuese posible, buscar que la incorporación se dé con su familia extensa, dejando subsidiariamente la posibilidad de integración en una familia ajena. Opera a través de las procuradurías para la defensa del menor y la familia o instituciones homólogas a los SEDIF que presentan proyectos para actualizar la relación de albergues; reintegrar a los menores a sus familias nucleares o extensas; obtener actas de nacimiento; y realizar juicios de pérdida de patria potestad o procedimientos de adopción. En 2012 se beneficiaron 11,265 menores con procesos de adopción, reintegración y trámite de actas de nacimiento (CONEVAL, 2012).

Por su parte, el subprograma Atención a personas y familias en desamparo sigue dos líneas de acción que podrían operar como programas distintos: “Apoyo para proyectos de asistencia social” financia a los SEDIF y a las organizaciones no lucrativas de la sociedad civil para implementar proyectos de asistencia social, y “Protección a la familia con vulnerabilidad” brinda apoyos directos a la población y sólo atiende en el Distrito Federal y zona conurbada (CONEVAL, 2012).

Las evaluaciones realizadas coinciden en que la agrupación de tres subprogramas con objetivos distintos y que atienden a población diferente no permite delimitar las dimensiones que se espera cambiar en las condiciones de vida de la población. Aunque el programa ejecute de manera correcta sus acciones, carece de un eje que articule a los subprogramas y no es posible evaluar su avance en cobertura, resultados, desempeño o efectividad de la intervención (CONEVAL, 2012).

Buenas prácticas

- China

El cambio visible más reciente ha sido la introducción de programas de Piso de Protección Social a gran escala en los países de ingresos medios más poblados, una medida que ha demostrado ser eficaz para facilitar la reducción de la pobreza. En China, el sistema de

garantía del nivel mínimo de vida pasó de apenas algo más de dos millones de beneficiarios en 1999 a más de 22 millones en 2002 en respuesta al desempleo generado por la reestructuración de las empresas estatales. El sistema se limitó en un principio a las zonas urbanas, aunque ahora se ha ampliado a las rurales y da cobertura a 46 millones de beneficiarios adicionales. El gobierno pretende para 2015 prestar asistencia social, atención médica primaria en todo el país y lograr la cobertura plena de las pensiones rurales en 2020 (OIT, 2011).

- **Indonesia, Tailandia, India y Sudáfrica**

Indonesia introdujo programas de transferencias de ingresos a gran escala y reformuló su régimen de seguro de salud. El régimen de cobertura médica universal en Tailandia se ha establecido plenamente y cubre a más de ochenta por ciento de la población. En la India, el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi atiende a más de cincuenta millones de familias afectadas por el desempleo y el subempleo, junto con otras iniciativas para ampliar el seguro básico de salud a la mayoría de los trabajadores con empleos informales. El incremento de las subvenciones de asistencia social en Sudáfrica garantiza que la mitad de todos los hogares tengan un miembro que recibe asistencia (OIT, 2011).

- **Latinoamérica**

En Brasil, Ecuador y México, más de una cuarta parte de todas las familias tienen acceso a los programas a gran escala de transferencias monetarias para el desarrollo humano. Argentina y Uruguay ampliaron de modo sustancial sus programas de asignaciones familiares para atender a las familias con hijos que vivían de la economía informal. Argentina, Brasil y Chile han aumentado considerablemente la cobertura de los regímenes de pensiones no contributivas. México combina las transferencias monetarias condicionadas, las pensiones no contributivas y el seguro básico de salud (OIT, 2011).



No violencia

c) Análisis de la dimensión de no violencia

De acuerdo con la OMS, la violencia se define como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daño psicológico, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS, 2002).

La violencia conlleva costos que van mucho más allá de lo económico (asistencia sanitaria, tarifas legales, absentismo y pérdida de productividad), pues tiene fuertes repercusiones sobre las víctimas, además de que en muchas ocasiones tiene como consecuencia la pérdida de vidas humanas.

De acuerdo con el Informe Mundial sobre la Violencia en el Mundo (OMS, 2002), las víctimas de violencia doméstica y sexual padecen más problemas de salud y acuden más a menudo a los servicios de urgencias que las personas que no sufren maltrato. Investigaciones del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva arrojan que “la violencia impacta en términos de pérdida de años de vida saludable, así como por las consecuencias que tiene sobre la salud emocional, física y sexual de las mujeres violentadas y los afectados”.³⁹

Por su parte, de acuerdo con el Informe Nacional sobre Violencia y Salud, la tasa de homicidios en América Latina, en su conjunto, representa más del doble de la tasa de Estados Unidos de América. Como región se calcula una tasa de 21.3 homicidios por cada 100,000 habitantes; sin embargo, reporta variaciones significativas cuando se analiza por países. En México, el porcentaje de muertes por homicidio en cuanto al total de muertes violentas en 2012 fue de 35.2, tasa que es 81.4 por ciento mayor respecto a la de 2006.

³⁹El Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la SSA desarrolló la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres. En 2003 y 2006, esta encuesta se aplicó a una muestra (26,042 y 22,318, respectivamente) de usuarias de los servicios de salud mayores de quince años que demandaron atención médica en las unidades de primer y segundo nivel de la SSA, del IMSS y el ISSSTE.

En virtud de que las mujeres son uno de los grupos sociales más vulnerables a la violencia, el Estado mexicano ha asumido diversos compromisos internacionales, en particular con la CEDAW y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)⁴⁰ consideradas como “los instrumentos que mejor representan las obligaciones y estándares más altos de los derechos humanos de las mujeres” (OACNUDH, 2007).

En México, la violencia representa un problema grave con diversas vertientes. Con el objetivo de atender esta problemática, en 2007 se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,⁴¹ la cual establece el marco para coordinar acciones entre los tres niveles de la administración pública: federal, estatal y local, a fin de garantizar que las mujeres de todo el país puedan disfrutar una vida sin violencia.

Al igual que Belém do Pará, la ley define violencia contra las mujeres como cualquier acción u omisión tanto en el ámbito privado como en el público, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte (DOF, 2013). En 2012 se promulgó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, cuyo objeto es llevar a cabo políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como combatir las distintas causas y factores que la generan. De acuerdo con esta ley, la prevención social de la violencia y la delincuencia incluye los siguientes ámbitos: social, comunitario, situacional y psicosocial.

Asimismo, se expidieron instrumentos jurídicos, como la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; la Ley General

⁴⁰ Fue suscrita en el XXIV Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en 1994, en Belém Do Pará, Brasil. México suscribió dicha convención en 1995 y no fue sino hasta 1998 cuando se ratificó.

⁴¹ La ley es efecto de los compromisos contraídos al adoptar la Convención de Belém do Pará.

para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD).⁴²

También destaca la reforma de algunos códigos y la creación de agencias especializadas en delitos sexuales, sobre todo a nivel local,⁴³ y de la nueva normativa en salud en 1999 (SSA NOM-190-SSA1, posteriormente NOM-046⁴⁴).

En cuanto a la NOM-046, es importante mencionar que el CONEVAL, considerando la trascendencia de este instrumento y con la finalidad de dar cumplimiento al Programa Anual de Evaluación, desarrolló el estudio “Componentes mínimos para la evaluación de la norma oficial mexicana NOM-046-SSA2-2005: Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención”, cuyo propósito fue diseñar la elaboración de un diagnóstico sobre la violencia de género, el cual derivó en una propuesta metodológica para la evaluación de esta norma, que se presenta en el anexo 4.

El anexo 10 incluye seis programas que buscan contribuir a erradicar la violencia en contra de las mujeres; éstos abarcan temáticas diversas tales como prevención y atención a víctimas del delito; prevención y protección en materia de trata de personas; protección a

⁴² El *Diario Oficial de la Federación* publicó en agosto de 2013 el Decreto mediante el cual se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. En este decreto se establece que el PROIGUALDAD es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la administración pública federal, las cuales deberán considerar los objetivos, las estrategias y líneas de acción de éste para la elaboración de sus programas. Se detalla que el INMUJERES dará seguimiento a la implementación de las acciones y al cumplimiento de los objetivos establecidos con base en las metas y los indicadores correspondientes. Asimismo, puntualiza que el INMUJERES difundirá en su página de internet, durante el primer bimestre de cada año, los avances en el cumplimiento de los citados objetivos del PROIGUALDAD.

⁴³ Por ejemplo, el 26 de abril de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, expedida por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que tuvo un impacto en los códigos penal y civil del Distrito Federal, al agregarse las reformas necesarias para considerar la violencia intrafamiliar como delito y causal de divorcio, respectivamente (Torres Falcón, s.f.).

⁴⁴ La NOM-046-SSA2-2005: Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios de prevención y atención establece ocho criterios específicos: promoción de la salud y prevención; detección de probables casos y diagnósticos; tratamiento y rehabilitación; tratamiento específico de la violación sexual; aviso al ministerio público; consejería y seguimiento; sensibilización, capacitación y actualización; e investigación.

periodistas defensores y defensoras de derechos humanos; y prevención de la violencia contra las mujeres, entre otros.

Como muestra el cuadro 23, el presupuesto asignado en 2012 en conjunto para los seis programas fue de 179.1 millones de pesos, mientras que el presupuesto pagado fue de 128.3 millones de pesos.

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN			POBLACIÓN 2012				PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)	
			OBJETIVO		ATENDIDA		2012	
Institución o dependencia	Modalidad y clave presupuestaria	Nombre del programa, acción o intervención	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Aprobado	Pagado
Gobernación	E015	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	10,500	3,500	9,293	265	115.2	81.5
Gobernación	P012	Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana	0	0	0	0	32.0	31.6
Gobernación	P015	Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas	0	0	0	0	4.0	3.8
Gobernación	P017	Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos	0	0	0	0	1.5	0.0
Relaciones Exteriores	E002	Protección y asistencia consular	0	0	0	0	11.1	11.1
Procuraduría General de la República	E009	Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	0	0	26	0	15.3	0.3
						Total	179.1	128.3

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012.

Cuadro 24. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 en no violencia, presupuesto y gasto ejercido, México, 2012

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN	PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*	DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO APROBADO (MILLONES DE PESOS)*			DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO PAGADO (MILLONES DE PESOS)*	TASA DE CRECIMIENTO 2011 - 2012			
	2011		2012			2013	2011 - 2012	2012 - 2013		2011 - 2013	2011 - 2012	Aprobado	Pagado
	Aprobado	Pagado	Aprobado	Pagado									
Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	122.9	90.4	107.0	75.7	108.8	-15.9	1.8	-14.1	-14.7	-0.1	-0.2		
Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana	No disponible para este año	No disponible para este año	29.7	29.4	57.3	n.a.	27.5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.		
Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas	No disponible para este año	No disponible para este año	3.7	3.5	7.2	n.a.	3.4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.		
Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos	No disponible para este año	No disponible para este año	1.4	0.0	1.3	n.a.	-0.1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.		
Protección y asistencia consular	19.3	19.1	10.3	10.3	8.9	-9.0	-1.4	-10.4	-8.7	-0.5	-0.5		
Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	20.0	6.4	14.2	0.3	14.2	-5.7	0.0	-5.7	-6.1	-0.3	-1.0		

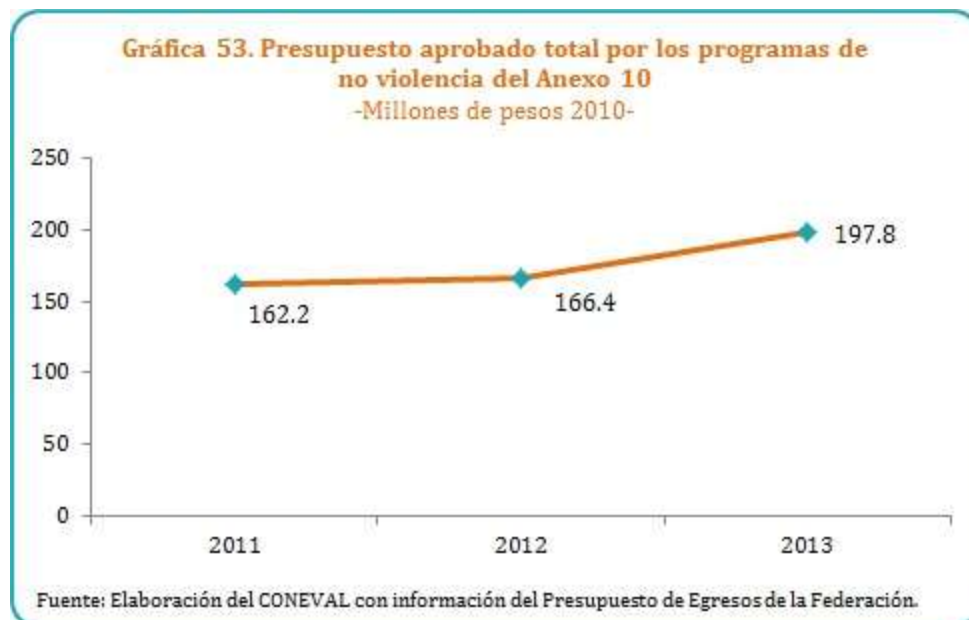
*A precios de 2010.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012

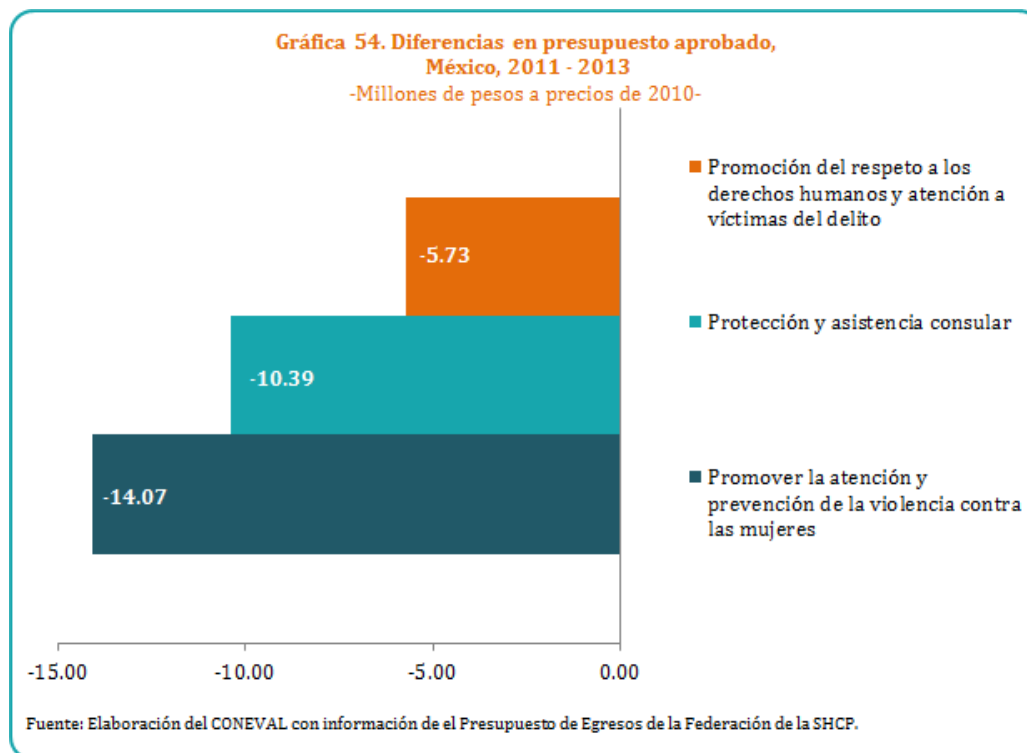
n.a. = no aplica

Entre 2011 y 2013, el presupuesto aprobado para intervenciones de prevención de violencia del anexo 10 registró un incremento de 21.9 por ciento respecto al total para esta dimensión. El crecimiento más importante ocurrió entre 2012 y 2013 (2.6 por ciento entre 2011 y 2012 y 18.9 entre 2012 y 2013).

La gráfica 53 muestra la variación en el presupuesto aprobado para el grupo de intervenciones de no violencia entre 2011 y 2013.



Si bien para algunas intervenciones existen diferencias positivas entre el presupuesto aprobado de 2011 y 2013, las intervenciones de Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana, Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas, y Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos fueron creadas entre 2011 y 2013, lo cual implica que la diferencia de presupuesto necesariamente sería positiva. Para los tres programas que ya existían desde 2011 y que han permanecido en 2012 y 2013 (Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, Protección y asistencia consular y Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito), las diferencias en presupuesto fueron negativas. La gráfica 54 muestra los cambios en el presupuesto aprobado entre 2011 y 2013 de las intervenciones que componen la dimensión de no violencia del anexo 10.



A pesar de los numerosos compromisos y leyes del gobierno mexicano, las mujeres en México aún sufren violencia:

La violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades; y que la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres (Convención de Belém do Pará, 1994).

Por ello, a pesar de que la no violencia no representa un derecho social en ninguno de los ordenamientos legales para el bienestar, es un elemento mínimo para el ejercicio de los otros derechos; por ello, resulta adecuado analizar la pertinencia de los programas dirigidos a erradicar este problema.

Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

La existencia de la violencia contra las mujeres o violencia de género contraviene la integración de las mujeres en la sociedad en plena igualdad de condiciones ante el hombre en las diferentes esferas de la vida económica, social, política, laboral y privada (ONUMIJERES e INMIJERES, 2012).

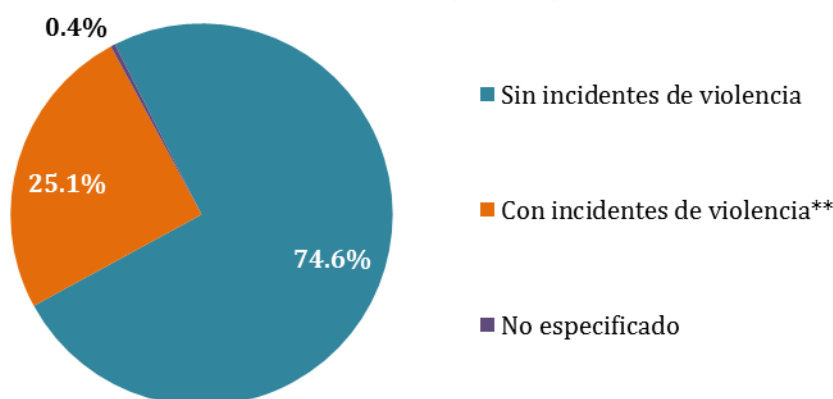
La LGAMVLV define cuatro modalidades de violencia según el ámbito en el que ésta se ejerce, de manera que se reconoce como violencia tanto si ocurre en el entorno familiar, laboral y docente de la comunidad como en el institucional.

De acuerdo con estadísticas de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, alrededor de una de cada dos mujeres que tienen o tuvieron una pareja, sea por matrimonio, convivencia o noviazgo, sufrieron agresiones en algún momento de su vida marital, de convivencia o noviazgo.⁴⁵

En la gráfica 55 se observa que 25.1 por ciento de las mujeres de quince años o más declararon haber sufrido violencia por parte de su pareja en los últimos doce meses.

⁴⁵ Es importante resaltar que los datos que se presentan respecto a violencia provienen de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011 y refieren los doce meses anteriores a la entrevista; por lo tanto, están sujetos a la memoria de quien responde y pueden no ser tan precisos.

Gráfica 55. Porcentaje de mujeres de 15 años y más¹, según condición de violencia hacia ella por parte de su pareja en los últimos 12 meses, México, 2011



Fuente: Elaboración de CONEVAL con información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.

¹ Se excluye a las mujeres solteras que nunca han tenido alguna relación de pareja, por lo que difiere del total de solteras o mujeres de 15 años o más de otros temas diferentes a Violencia de Pareja.

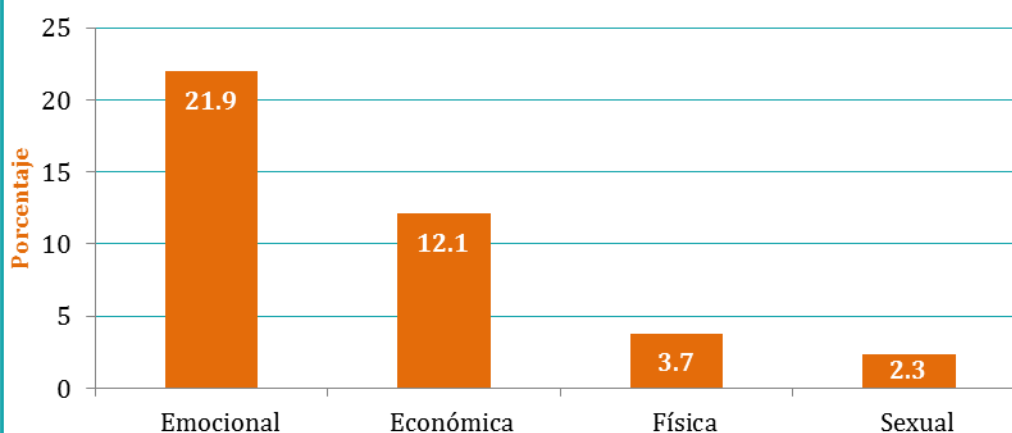
**Mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses.

La violencia, además de clasificarse por ámbito, se cataloga según el tipo:

- Violencia física: empujones, golpes, heridas de arma de fuego o punzocortante.
- Violencia emocional: intimidación, humillaciones verbales y amenaza de violencia física.
- Violencia sexual: forzar física o emocionalmente a la mujer a una relación sexual.
- Violencia económica: ejercicio del control a través de recursos monetarios.

Entre las mujeres de quince años o más que han padecido violencia por parte de su pareja en los últimos doce meses prevalece la violencia emocional, mientras la violencia sexual tiene la menor prevalencia. Aunque la violencia sexual es la de menor porcentaje, no debe subestimarse el hecho de que el 2.3 por ciento de las mujeres que han padecido violencia sexual equivale a 917,198 mujeres del total de las encuestadas.

Gráfica 56 Porcentaje de mujeres de 15 años o más¹ con incidentes de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, por tipo de violencia, México, 2011



Fuente: Elaboración de CONEVAL con información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.

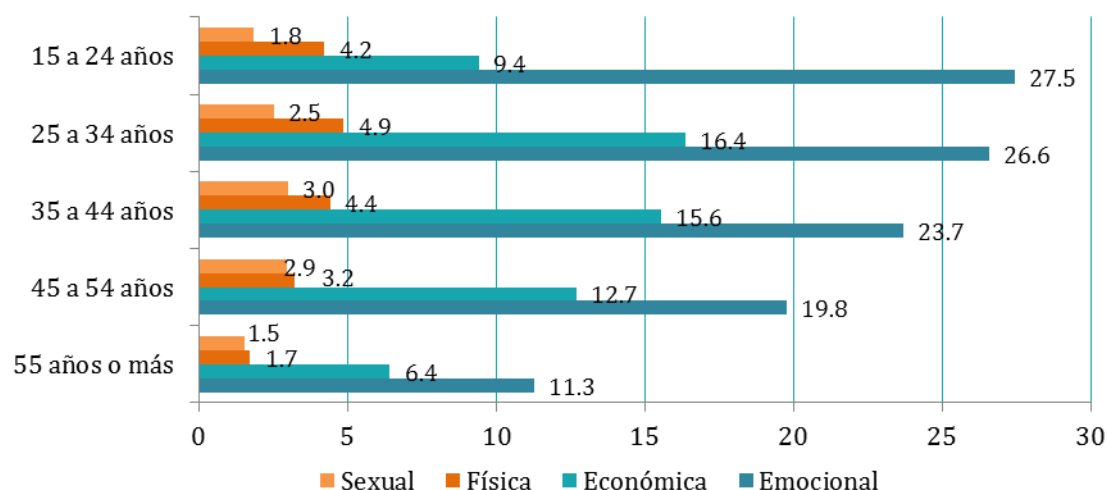
1 Se excluye a las mujeres solteras que nunca han tenido alguna relación de pareja, por lo que difiere del total de solteras o mujeres de 15 años y más de otros temas diferentes a Violencia de Pareja.

Nota 1: Se considera a las mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses.

Nota 2: La suma de los tipos de violencia no coincide con el total de la gráfica 55 pues cada mujer pudo haber padecido más de uno.

Al analizar a las mujeres de quince años o más que han padecido violencia por parte de su pareja en los últimos doce meses, por grupos de edad, se observan tendencias similares. Entre las mujeres de quince a veinticuatro años se encuentra la mayor prevalencia de violencia emocional; entre las mujeres de veinticinco a treinta y cuatro años, la violencia económica y física; y finalmente son las mujeres de treinta y cinco a cuarenta y cuatro años quienes han sufrido en mayores ocasiones violencia sexual.

Gráfica 57. Porcentaje de mujeres de 15 años o más¹ con incidentes de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, por tipo de violencia y grupos de edad, México, 2011



Fuente: Elaboración de CONEVAL con información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.

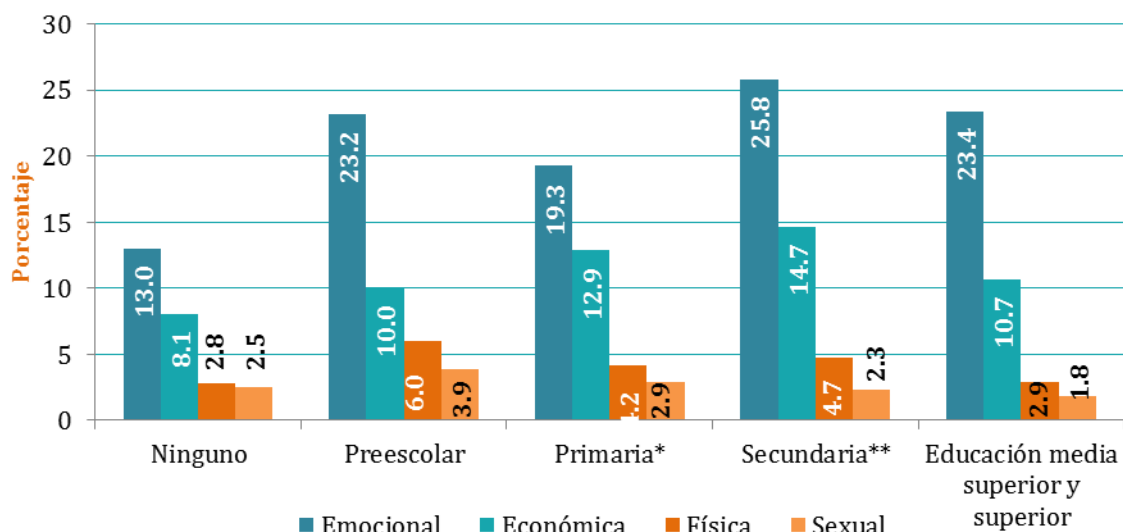
1 Se excluye a las mujeres solteras que nunca han tenido alguna relación de pareja, por lo que difiere del total de solteras o mujeres de 15 años o más de otros temas diferentes a Violencia de Pareja.

Nota 1: Se considera a las mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses.

Nota 2: La suma de los tipos de violencia no coincide con el total de la gráfica 55 pues cada mujer pudo haber padecido más de uno.

Por otro lado, sorprende que las mujeres sin ningún tipo de instrucción presenten las menores prevalencias de violencia para todos los tipos, excepto la violencia sexual, en la cual el comportamiento es similar en todos los grupos de edad. Las mujeres con algún grado de secundaria son quienes más padecen violencia emocional y económica, mientras que quienes sólo cursaron preescolar sufren en mayor porcentaje violencia física y sexual.

Gráfica 58. Porcentaje de mujeres de 15 años o más¹ con incidentes de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, por tipo de violencia y nivel de instrucción, México, 2011



Fuente: Elaboración de CONEVAL con información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.

1 Se excluye a las mujeres solteras que nunca han tenido alguna relación de pareja, por lo que difiere del total de solteras o mujeres de 15 años o más de otros temas diferentes a Violencia de Pareja.

*Con al menos un grado de primaria.

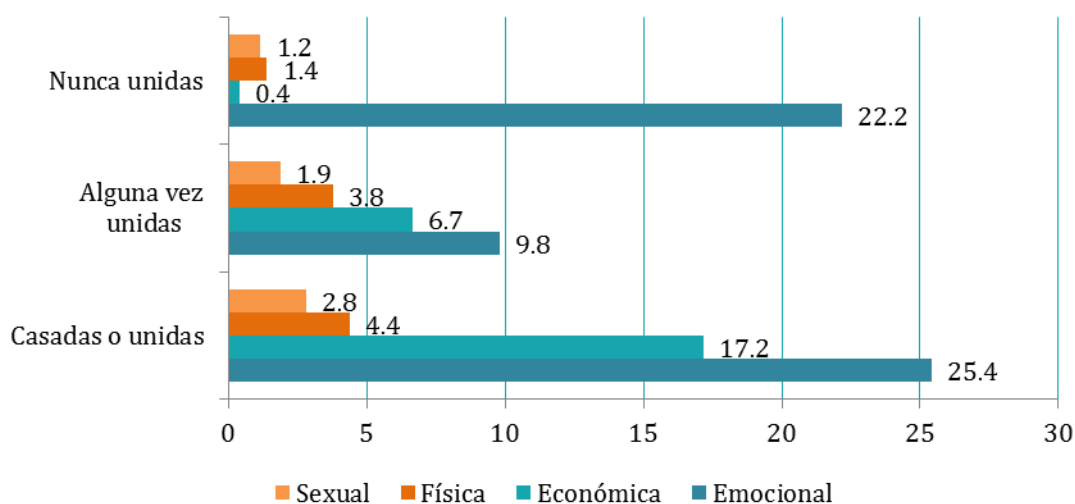
**Con al menos un grado de secundaria.

Nota 1: Se considera a las mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses.

Nota 2: La suma de los tipos de violencia no coincide con el total de la gráfica 55 pues cada mujer pudo haber padecido más de uno.

Las mujeres casadas o unidas son quienes reportan los mayores porcentajes de violencia para todos los tipos. Se observa también en el análisis, de acuerdo con el estado conyugal de las mujeres, que se mantiene la tendencia según el tipo de violencia, es decir, la emocional prevalece seguida de la económica, física y, en último lugar, la sexual.

Gráfica 59. Porcentaje de mujeres de 15 años o más¹ con incidentes de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, por tipo de violencia y estado conyugal, México, 2011



Fuente: Elaboración de CONEVAl con información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.

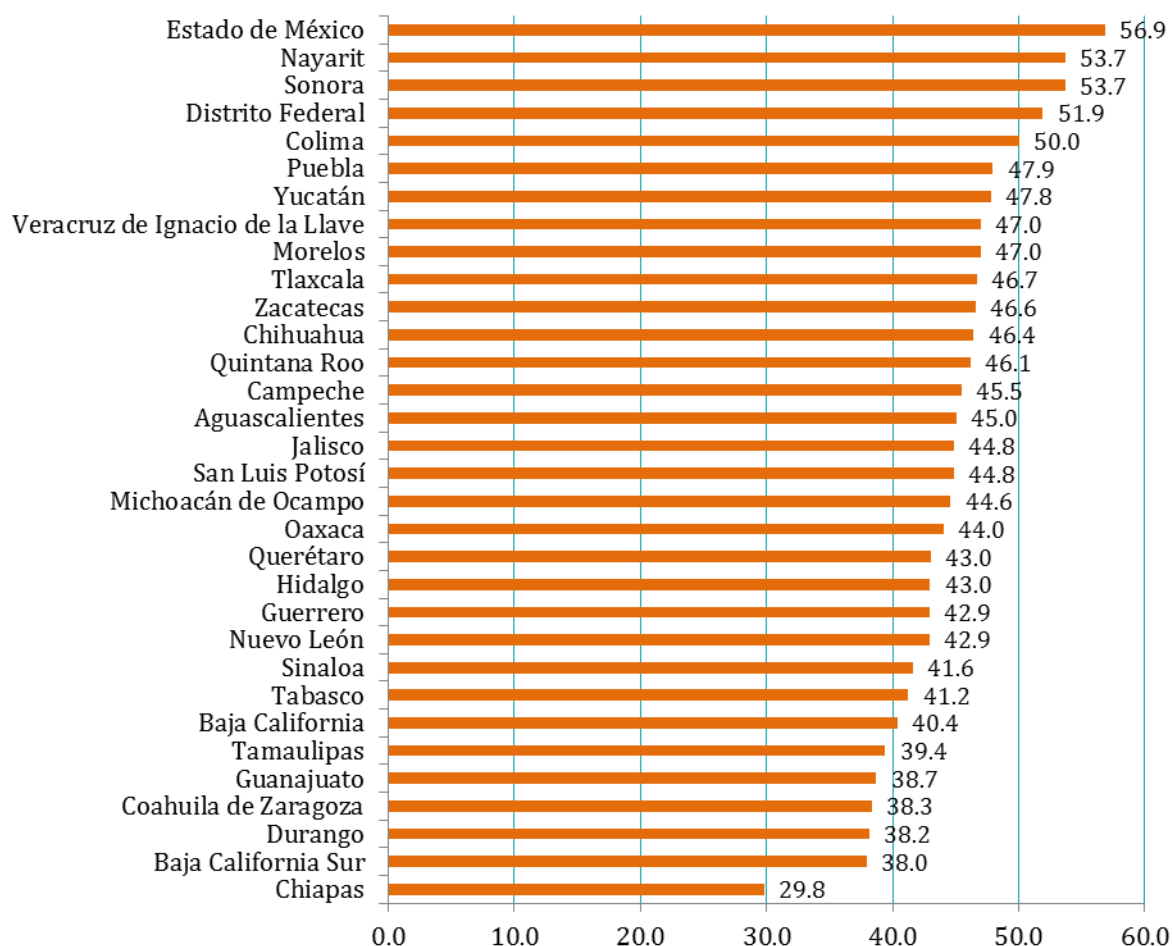
1 Se excluye a las mujeres solteras que nunca han tenido alguna relación de pareja, por lo que difiere del total de solteras o mujeres de 15 años o más de otros temas diferentes a Violencia de Pareja.

NOTA 1: Se considera a las mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses.

NOTA 2: La suma de los tipos de violencia no coincide con el total de la gráfica 55 pues cada mujer pudo haber padecido más de uno.

Las entidades federativas con los porcentajes más altos de violencia son el Estado de México, Nayarit, Sonora, el Distrito Federal y Colima, en las cuales la prevalencia es de cincuenta por ciento o más. Por su parte, Chiapas es la de menor prevalencia (29.8).

Gráfica 60. Porcentaje de mujeres de 15 años o más¹ con incidentes de violencia a lo largo de la relación con su última pareja, por entidad federativa, México, 2011



Fuente: Elaboración de CONEVAL con información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.

1 Se excluye a las mujeres solteras que nunca han tenido alguna relación de pareja, por lo que difiere del total de solteras o mujeres de 15 años o más de otros temas diferentes a Violencia de Pareja.

NOTA 1: Se considera a las mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida en pareja.

NOTA 2: La suma de los tipos de violencia no coincide con el total de la gráfica 55 pues cada mujer pudo haber padecido más de uno.

En algunos casos, la violencia física, ya sea por parte de una pareja, familiar, conocido o desconocido, puede tener como consecuencia la muerte de las víctimas.

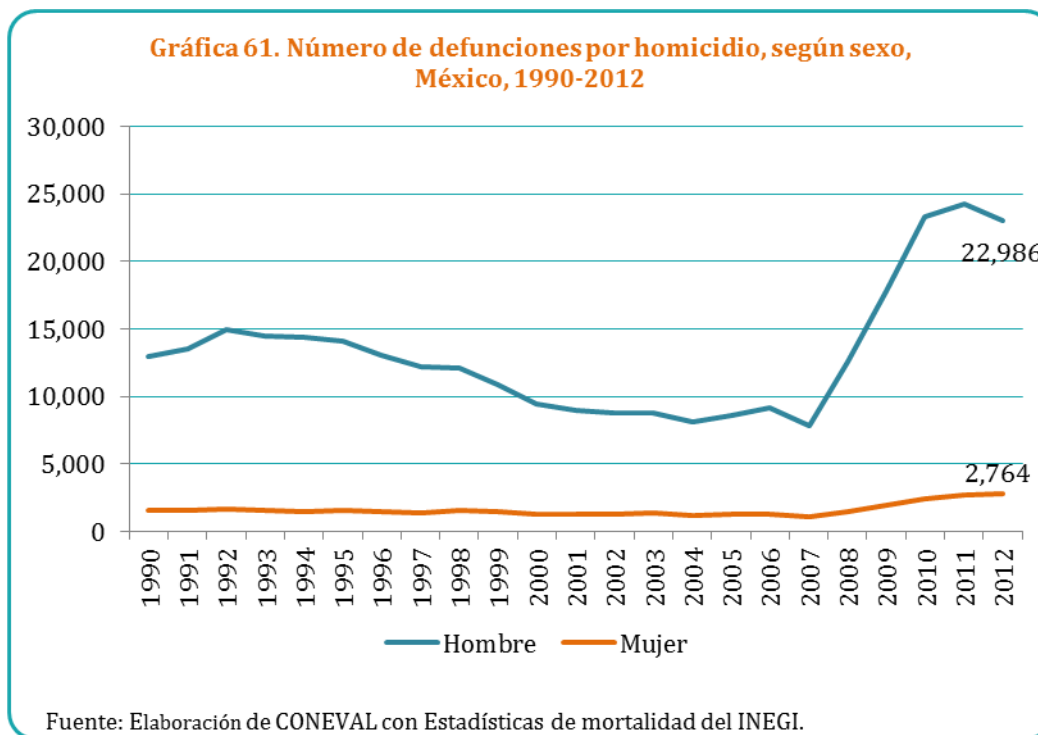
De acuerdo con la LGAMVLV, la violencia feminicida se define como la forma extrema de violencia de género contra las mujeres.

El estudio sobre feminicidio en México (ONU MUJERES, 2011) señala que los registros administrativos no consideran las características necesarias para distinguir los feminicidios de los demás homicidios de mujeres; aunado a ello, las diferentes fuentes de información presentan problemas que resultan en un registro deficiente de los homicidios de mujeres. Esta situación afecta también la información de estadísticas vitales de mortalidad que preparan y publican el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la SSA, en las cuales existen casos en los que los homicidios son erróneamente registrados como accidentes o suicidios.

El estudio concluye que existe una mayor brutalidad en cuanto a los asesinatos de mujeres que de hombres; muestra el uso de medios más crueles contra ellas, como ahorcamiento, estrangulamiento, sofocación, ahogamiento e inmersión, y de objetos cortantes tres veces más que en los asesinatos de hombres, así como una proporción también tres veces más elevada de envenenamiento y quemaduras con sustancias diversas o con fuego.

Finalmente, el mismo estudio pone de relieve la necesidad no sólo de acelerar el paso para introducir mejoras en los registros administrativos disponibles sobre violencia contra las mujeres en el país, sino también de incorporar el enfoque de género en la producción de la información, en particular en los ámbitos de procuración e impartición de justicia.

La gráfica 61 refleja la evolución en la mortalidad por homicidios, que son considerablemente mayores en el caso de los hombres. Cárdenas (2014) menciona que el incremento se ubica en esencia entre 2008 y 2010 y las tasas estimadas indican que en este periodo la mortalidad por homicidios entre varones de quince a veintinueve años casi se duplicó. La autora destaca que la gravedad de la mortalidad por esta causa se evidencia por el hecho de que, mientras en 2000 en cada grupo de edad la mortalidad por accidentes excedía la de homicidios, en 2010 esta última la supera. La experiencia señala que es factible reducir la mortalidad por estas causas mediante intervenciones concretas, por lo que deben incluirse en la agenda nacional (Cárdenas, 2014).



Para atender el problema de la violencia de género, es necesaria una denuncia por parte de la víctima, de sus familiares o de las instituciones de salud; sin embargo, la denuncia se realiza cuando la persona afectada tiene expectativas de que con ello va a lograr que se sancione a quienes ejercieron dicha violencia.

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, en 2012, 11'797,942 mujeres fueron víctimas de un delito y no lo denunciaron; en el caso de los hombres está cifra asciende a 12'575,868. Los principales motivos por los cuales mujeres y hombres no denuncian los delitos de los cuales son víctimas son: la pérdida de tiempo que implica la denuncia, desconfianza en la autoridad y la poca importancia que le dan los afectados al delito del que fueron víctimas. Resaltan los casos en los que las mujeres no denuncian porque no tenían pruebas (12.9 por ciento mujeres y 9.8 hombres) o por miedo al agresor (9.8 mujeres y 7.0 hombres).

Cuadro 25. Delitos sin denuncia declarada por motivo de la no denuncia, según sexo de la víctima

Motivo de la no denuncia	Delitos sin denuncia declarada ¹	Sexo de las víctimas			
		Hombres		Mujeres	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Estados Unidos Mexicanos	24 373 810	12 575 868	100.0	11 797 942	100.0
Pérdida de tiempo	7 733 980	4 148 912	33.0	3 585 068	30.4
Desconfianza en la autoridad	4 019 367	2 175 877	17.3	1 843 490	15.6
No tenía pruebas	2 757 426	1 231 444	9.8	1 525 982	12.9
Delito de poca importancia	2 402 600	1 284 299	10.2	1 118 301	9.5
Trámites largos y difíciles	2 060 335	1 137 184	9.0	923 151	7.8
Por miedo al agresor	2 038 157	876 259	7.0	1 161 898	9.8
Por actitud hostil de la autoridad	1 109 904	604 243	4.8	505 661	4.3
Por miedo a que lo extorsionaran	153 914	68 885	0.5	85 029	0.7
Otro motivo	2 000 424	993 848	7.9	1 006 576	8.5
No especificado ²	97 703	54 917	0.4	42 786	0.4

¹ El total nacional se conforma por 24'174,183 delitos no denunciados y 199,627 casos en los que no se especificó si otro integrante del hogar denunció.

² Incluye las opciones "no sabe" y "no responde".

Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, 2013.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública muestra que, en 2012, las mujeres y los hombres fueron, en casi la misma proporción, víctimas del conjunto de delitos ocurridos en el país (27'769,447, cifra que incluye delitos denunciados y no denunciados); sin embargo, se observan diferencias en relación con el tipo de delitos: 78.6 por ciento de las víctimas de los delitos de secuestro, o secuestro exprés, delitos sexuales, como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo e intento de violación, son mujeres.

La no denuncia de las violaciones sexuales es una limitación para la atención a la grave prevalencia de este problema; en primer lugar, la resistencia de las víctimas a denunciar los hechos, que se explica por razones de muy distinto origen: temor a la sanción familiar y social; temor al agresor; resistencia emocional al proceso de procuración de justicia; actitud hostil de la autoridad; y pocas esperanzas de alcanzar algún tipo de sanción al agresor, entre otras.

Un fenómeno particularmente perturbador es la prevalencia de violaciones sexuales. A diferencia de las muertes violentas, en las que el subregistro estaría relacionado con el no hallazgo de los cadáveres, en el caso de la violación depende de las denuncias levantadas ante el Ministerio Público, de manera que los problemas de la información derivan, en primer lugar, de la falta de denuncia de los hechos (ONU MUJERES, 2011).

Es bien conocido el conjunto de problemas a los que se enfrentan las víctimas de este tipo de violencia, como el síndrome de estrés postraumático, la falta de información, la desconfianza, la revictimización cuando se atreven a denunciar, etc. Además, según ya se mencionó, los registros de procuración e impartición de justicia omiten información fundamental sobre la víctima, como ocurre con las denuncias de violación que, lamentablemente, no son desagregadas por sexo (ONU MUJERES, 2011).

A este respecto, en la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 se preguntó a las mujeres qué harían si su marido o pareja llegara a agredirlas físicamente, más de cuarenta por ciento de las encuestadas dijeron que levantarían una denuncia, mientras que 2.1 por ciento respondieron que se aguantarían.

Cuadro 26. Porcentaje de mujeres de acuerdo con la respuesta a la pregunta: "Si el marido o pareja de usted llegara a agredirla físicamente, ¿qué haría?"

México, 2010

Levantaría una denuncia	40.4%
Llamaría a la policía	14.4%
Se divorciaría	13.7%
Trataría de hablar con él	11.9%
Se iría de la casa	6.8%
Le devolvería los golpes	3.7%
Se aguantaría	2.1%
Buscaría consejos de otra persona	2.0%

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2010.

Nota: La gráfica no presenta los porcentajes de nada, otra, no sabe y no contestó.

La gráfica 62 muestra que, a nivel nacional, el abuso, el acoso y el maltrato son, en opinión de las mujeres, un grave problema para ellas, y ocupa el tercer lugar después del empleo o la economía y la delincuencia e inseguridad. La valoración sobre cuál es el principal problema de las mujeres varía de un estado a otro, así como de una ciudad a otra. Una de cada cuatro

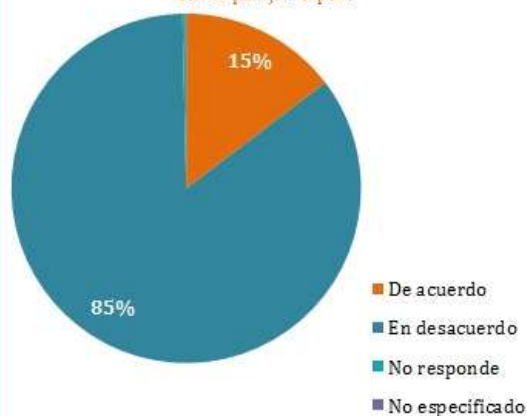
mujeres en ciudades como Querétaro (27.7 por ciento), Torreón (26.5) y Puebla y Tlaxcala (26.2) considera que el empleo o la economía es su principal problema. Por su parte, las mujeres de Ciudad Juárez (38.7) y Monterrey (33.5) perciben que lo más preocupante es la delincuencia y la inseguridad. En Guadalajara y León, identifican como su segunda preocupación el abuso, acoso, maltrato y violencia (19.9 y 14.1, respectivamente).



Como se ha mostrado en este apartado, la violencia de género es un grave problema al cual se enfrentan las mujeres en México. Las gráficas 63-66 reflejan que 14.7 por ciento de las que declararon haber padecido al menos un incidente de violencia (de cualquier tipo) durante los últimos doce meses por parte de su pareja piensan que es obligación de la mujer tener relaciones sexuales con su pareja. De este mismo grupo de mujeres, 17.6 por ciento creen que los padres tienen derecho a pegarles a sus hijos; 14.7, que si hay golpes o maltrato en la casa es un asunto de familia y ahí se debe quedar; y finalmente dos por ciento, que el hombre tiene derecho a pegarle a su esposa.

Gráfica 63. Porcentaje de mujeres de 15 años o más¹, de acuerdo con su postura con ciertos roles masculinos y femeninos, México, 2011

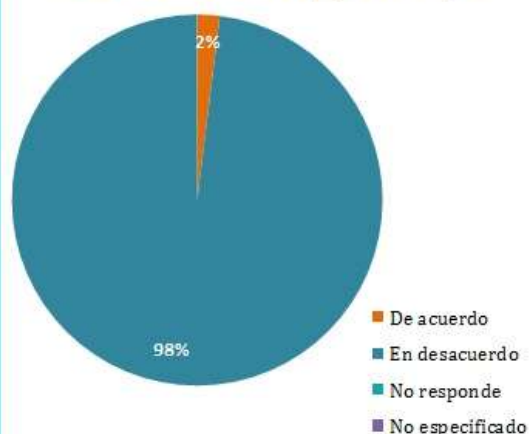
- Es obligación de la mujer tener relaciones sexuales con su pareja o esposo -



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.
1 Se considera a las mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia en los últimos doce meses.

Gráfica 64. Porcentaje de mujeres de 15 años o más¹, de acuerdo con su postura con ciertos roles masculinos y femeninos, México, 2011

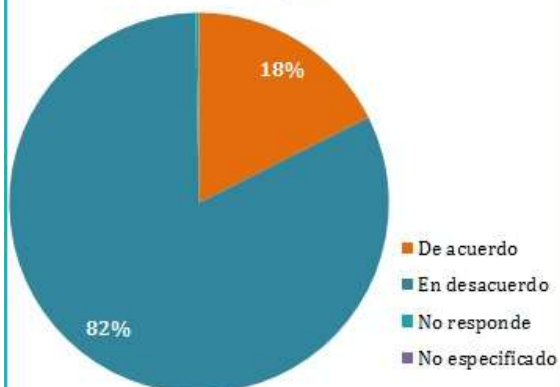
- El hombre tiene derecho a pegarle a su esposa -



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.
1 Se considera a las mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia en los últimos doce meses.

Gráfica 65. Porcentaje de mujeres de 15 años o más¹, de acuerdo con su postura con ciertos roles masculinos y femeninos, México, 2011

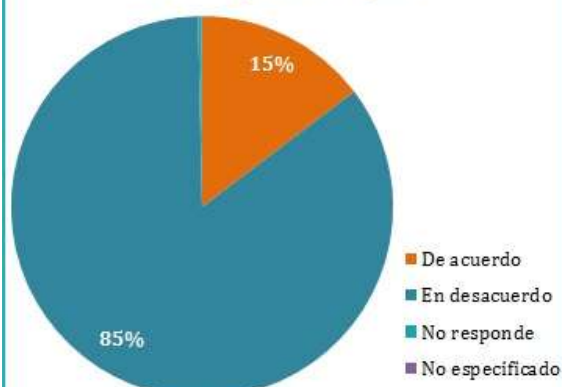
- Los padres tienen el derecho de pegarles a los hijos -



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.
1 Se considera a las mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia en los últimos doce meses.

Gráfica 66. Porcentaje de mujeres de 15 años o más¹, de acuerdo con su postura con ciertos roles masculinos y femeninos, México, 2011

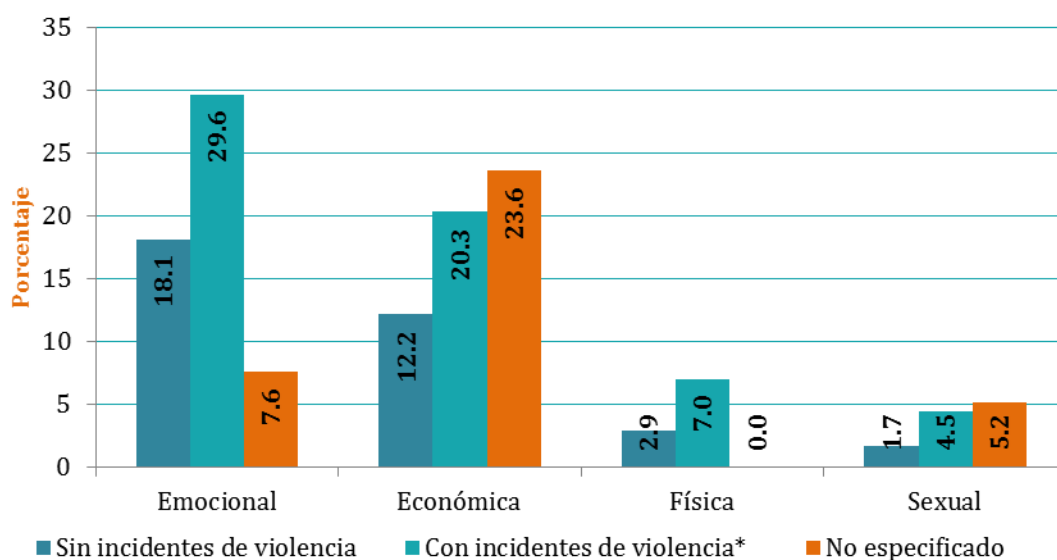
- Si hay golpes o maltrato en la casa es un asunto de familia y ahí se debe quedar -



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.
1 Se considera a las mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia en los últimos doce meses.

La información sugiere que la violencia, además de tener una estrecha relación con la ideología de las personas, es un problema que puede vincularse al hecho de haber sufrido o no violencia en la familia de origen. La gráfica 67 hace evidente que el porcentaje de mujeres con incidentes de violencia en su familia de origen presentan mayores porcentajes de violencia emocional y física.

Gráfica 67. Porcentaje de mujeres de 15 años o más, casadas o unidas y alguna vez unidas, con incidentes de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, por condición de violencia padecida en su familia de origen, México, 2011



* Mujeres que declararon haber padecido al menos un incidente de violencia física o emocional en su familia de origen.

Fuente: Elaboración de I CONEVAL con información de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011.

Nota 1: La violencia en la familia de origen se refiere únicamente a la violencia emocional y física captada en la sección de familia de origen, ya que en ésta no se capta la violencia sexual.

Nota 2: La suma de los tipos de violencia no coincide con el total de la gráfica 55, pues cada mujer pudo haber padecido más de uno.

Análisis de la pertinencia de los programas del grupo temático para resolver la problemática

La LGAMVLV creó el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y establece la obligación del Gobierno Federal, a través de dicho sistema, de elaborar el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para garantizar su seguridad y contribuir a mejorar su calidad de

vida y bienestar, conforme a los principios de igualdad, no discriminación y respeto por su dignidad y libertad. La Secretaría de Gobernación creó la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).⁴⁶

El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres tiene como fin dar seguimiento a las actividades de coordinación interinstitucional; está integrado por las secretarías de Gobernación, Desarrollo Social, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Educación Pública, Salud, así como la Procuraduría General de la República, el INMUJERES (que funge como Secretaría Ejecutiva), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, y los mecanismos para el adelanto de las mujeres de las entidades federativas, que en la práctica son los institutos estatales de la mujer.

La LGAMVLV ordena también el diseño de modelos de atención que deben suministrar protección a las víctimas y garantizar su seguridad. Por ello, se propone impulsar la creación de refugios cuando las mujeres y sus hijos estén en una situación grave e incluso su integridad física pueda verse amenazada, así como favorecer la separación o alejamiento del agresor. Los modelos deben proporcionar una atención integral, que incluya por lo menos asesoría jurídica y apoyo psicoterapéutico.

A instancia de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de los Delitos, se creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República.

En este contexto normativo e institucional se inscriben los programas, las acciones e intervenciones del presupuesto etiquetado en el anexo 10 para la igualdad entre mujeres y hombres.

⁴⁶ Por decreto presidencial, a partir del 1 de junio de 2009.

La Secretaría de Gobernación opera cuatro de las acciones incluidas en el grupo temático. A través de la CONAVIM, desarrolla la acción Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres; por su parte, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humano se hace cargo de Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas a fin de reparar el daño de los mismos; de los Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos; y por último, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación es responsable del Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana.

En relación con PROIGUALDAD, las acciones de la CONAVIM se alinean al objetivo de “garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia” (objetivo 4).

A pesar de que estas acciones tienen un marco normativo establecido, a excepción de las acciones desarrolladas por la CONAVIM, las otras tres no incorporan en sus objetivos y actividades la perspectiva de género de manera explícita ni tampoco desagregan en sus indicadores mediciones diferenciadas por sexo.

La acción Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito, realizada por la Procuraduría General de la República, en términos de planeación estratégica se alinea al Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012,⁴⁷ que propone “consolidar una cultura de protección, promoción y observancia de las garantías individuales y la igualdad de género con pleno respeto a los derechos humanos en el proceso penal” (objetivo 6). Sin embargo, dicho objetivo no se concreta de modo explícito en las estrategias planteadas para alcanzarlo ni en los indicadores para su seguimiento, que no incluyen la noción de género ni desagregan la información por sexo.

Esta acción debería alinearse al objetivo estratégico de garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil del PROIGUALDAD (objetivo 3).

⁴⁷ Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 2008.

Todas las acciones de este grupo temático deben responder, además, al Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres que se formuló atendiendo la LGAMVLV y cuya implementación es competencia de toda la administración pública federal con la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

En cuanto a la población objetivo y la población atendida, las actividades que realizan el conjunto de acciones incluidas en el grupo temático se dirigen a distintos grupos, aunque en la mayoría de los casos tienen como destinatarios directos a servidores públicos e instituciones que se ocupan de la población afectada por algún tipo de violencia:

- El Poder Judicial de la Federación dirige sus acciones de formación, investigación y difusión a las y los ministras, ministros, magistradas, magistrados, juezas, jueces, secretarías y secretarios de tribunal y juzgado y, en general, servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, todos involucrados en actividades relacionadas con la impartición y administración de justicia; asimismo, destina recursos económicos a las servidoras públicas del mismo Poder Judicial.
- La CONAVIM dirige sus servicios y transfiere recursos a las entidades federativas para la creación de centros de justicia para las mujeres, refugios y centros de atención especializada para la atención de mujeres víctimas de violencia, de manera que atiende indirectamente a mujeres y niñas en el territorio nacional.
- La Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación atiende, por una parte, a sujetos afectados por violaciones a sus derechos humanos incluidos en las sentencias y obligaciones presentadas por los organismos nacionales e internacionales, tanto hombres como mujeres; no necesariamente considera acciones afirmativas para las mujeres que se encuentren incluidas en estos casos; por otra, se hace cargo de una campaña en contra de la pornografía, prostitución forzada, explotación sexual y laboral, y las diversas conductas y riesgos de la trata de personas, diseñadas y difundidas, con la que se pretende llegar a mujeres y hombres, adolescentes víctimas y posibles víctimas de estos delitos; además, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación lleva a cabo estudios diagnósticos y capacitación para incorporar la perspectiva de género en el personal que opera los mecanismos de protección a periodistas y defensores de derechos humanos, de

manera que sus servicios lleguen de modo indirecto a las y los periodistas y defensores de derechos humanos; al igual que en la acción anterior, no considera acciones afirmativas para las mujeres incluidas en estos casos.

- El programa de la Procuraduría General de la República considerado en este grupo temático se dirige, indistintamente, a mujeres y hombres sin que se hagan explícitas acciones afirmativas para las mujeres víctimas de la delincuencia organizada y de trata de personas.

Logros y fortalezas principales de los programas, las acciones e intervenciones en su conjunto

Los programas, las acciones e intervenciones incorporados en el anexo 10 del PEF, así como la normativa nacional e internacional, constituyen una estructura institucional que da soporte y continuidad a la intervención pública para atender el problema de la violencia contra las mujeres entendida como una violación a sus derechos humanos.

Las acciones incluidas en este grupo temático y algunas de las instancias responsables de implementarlas, como la CONAVIM, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas y el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, responden a los mandatos de la LGAMVLV y a los compromisos internacionales suscritos por México, en particular en la CEDAW y en la Convención de Belem do Pará, instrumentos que demandan la atención de los aspectos más sensibles y urgentes de esta problemática.

Es indudable que la asignación de recursos públicos para la atención del problema de la violencia contra las mujeres significa asumir que la problemática trasciende el espacio privado y se manifiesta tanto en el ámbito familiar como comunitario e institucional y que, en esa medida, debe ser atendida por la política pública.

De igual forma, significa asumir la gravedad de la violencia de género y sus implicaciones para la sociedad en su conjunto, además de la necesidad de destinar recursos a la capacitación y sensibilización de los servidores públicos en todos los niveles de la

administración pública federal y de los poderes Legislativo y Judicial para que sea atendida de manera profesional, con eficacia y absoluto respeto a las víctimas.

Independientemente de que no todas las acciones incluidas en el grupo temático analizado incluyen en sus actividades e indicadores acciones afirmativas para reducir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres, es importante que hayan alineado de manera adecuada sus objetivos con las líneas estratégicas de política pública en la materia. Esta alineación debe dar pie a una reformulación de las actividades de modo que contribuyan a alcanzar los objetivos estratégicos de atención a la violencia contra las mujeres.

La LGAMVLV dispone que se diseñen modelos de atención a las mujeres víctimas de violencia; en ese sentido, se han reconocido dos modelos: el primero son los refugios y las casas, unidades de atención o centros de atención externa o de primer contacto, y el segundo, los Centros de Justicia para las Mujeres. Ambos prevén la atención integral y el apoyo especializado a las víctimas en cada etapa del proceso de atención. Estos modelos reciben apoyo, aunque muy limitado, con recursos del anexo 10, de los programas de Apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas y de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social y del Fortalecimiento para la transversalidad de la perspectiva de género, los cuales transfieren recursos a las organizaciones no lucrativas de la sociedad civil para la atención de refugios, y de la CONAVIM, con recursos entregados a las entidades federativas para apoyar la construcción de los Centros de Justicia para las Mujeres. Como se señaló, los refugios y centros de primer contacto han sido evaluados en reiteradas ocasiones; sin embargo, no se cuenta con evaluaciones o estudios que permitan valorar su pertinencia.

Las instituciones responsables de las acciones incluidas en este grupo temático tienen funciones de gran importancia para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Principales retos del grupo de intervenciones analizado

Una de las mayores limitaciones para dar seguimiento y evaluar los avances de México en la atención del problema de la violencia contra las mujeres es la falta de información consistente y periódica sobre las distintas modalidades de violencia, incluso de aquellas reconocidas en

la LGAMVLV en los ámbitos familiar, laboral y docente y en la comunidad, así como la violencia institucional y la feminicida.

Es necesario destinar recursos para la generación de información sobre la violencia contra las mujeres a fin de favorecer el estudio de sus causas y el diseño de políticas públicas efectivas para su atención, así como mejorar las capacidades de los servidores públicos encargados de identificar y registrar los eventos de violencia denunciados y contar con registros administrativos confiables desde la denuncia hasta la resolución y reparación del daño.

Una parte significativa de los recursos destinados a las instancias encargadas de atender el problema se concentra en capacitar y sensibilizar a su personal; por ello, es necesario evaluar los resultados de estas acciones en la calidad de los servicios que prestan en beneficio de las mujeres afectadas.

Si bien es cierto que sin denuncia no es posible avanzar en la *justiciabilidad*, es muy importante garantizar a las mujeres una atención profesional, respetuosa, expedita y eficiente que permita que la denuncia y el proceso de justicia no se conviertan en una nueva forma de violencia que supone una doble victimización.

Las autoridades deben promover la denuncia por parte de las mujeres, pero también es conveniente elevar la confianza de las mujeres en las autoridades encargadas de dar seguimiento a las denuncias e integrar las averiguaciones previas, así como a las responsables de la administración de justicia.

Para vencer la resistencia a denunciar los hechos de violencia de género, se requiere:

- Difundir el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia a través de medios más efectivos que consideren las características de la población.
- Incrementar las habilidades de las mujeres para que accedan a información que les permita recurrir a las instancias adecuadas.
- Mejorar la calidad, transparencia y honestidad de los servicios públicos encargados de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

- Poner a disposición de las mujeres víctimas de violencia espacios accesibles, seguros y confiables donde puedan acceder a la protección para ellas y sus hijas e hijos, y denunciar con la certeza de que no serán revictimizadas en el proceso de procuración de justicia.

Diversos estudios avalan que los refugios y las casas de atención o centros de primer contacto, operados por organizaciones de la sociedad civil, que brindan atención externa con información y servicios de orientación, asesoría jurídica, apoyo emocional, referencia a centros de salud y, en su caso, a refugios son un modelo de atención pertinente. En México, la Red Nacional de Refugios integra 34 refugios y centros de atención externa, para los cuales no existen mecanismos de financiamiento regular; dependen, en cierta medida, de recursos públicos a los que tienen acceso gracias a los distintos programas de la administración pública, federales y locales, sin garantía de continuidad y de donaciones privadas, en su mayoría.

Esta red de refugios es insuficiente para atender la demanda de las víctimas de violencia de género y opera en condiciones financieras precarias e inestables, por lo que es necesario disponer de recursos públicos etiquetados para ampliar la red y garantizar la regularidad de su funcionamiento.

El Modelo de Atención Integral con Perspectiva de Género que promueve la CONAVIM es el de los Centros de Justicia para las Mujeres para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; éste debe ser impulsado a nivel nacional. En dichos centros de justicia se reúnen entidades gubernamentales, del Poder Judicial y de organizaciones de la sociedad civil para brindar servicios de manera coordinada y bajo un mismo techo a personas usuarias víctimas de violencia y a sus hijas e hijos. Su número es muy reducido y no cuentan con recursos importantes en el anexo 10 del PEF. La CONAVIM erogó en los últimos dos años sólo 42 millones de pesos para la construcción de estos centros. En la actualidad, operan en Campeche, Chiapas, Estado de México y Chihuahua (Ciudad Juárez y Chihuahua); varios están en proceso de construcción (Cuautitlán Izcalli, Estado de México; Puebla, Puebla; Oaxaca, Oaxaca; y Azcapotzalco en el Distrito Federal). Su puesta en

marcha en todo el país, con instalaciones y personal especializado, es una necesidad que debe ser atendida en el corto plazo.

Los programas, las acciones e intervenciones incluidas en este grupo temático están alineados a los objetivos del PROIGUALDAD y a los compromisos adquiridos por el Estado; no obstante, son todavía un conjunto desintegrado y disperso de acciones que no se orientan a reducir la violencia y a mejorar las condiciones de vida de las mujeres en un horizonte de mediano y largo plazo. Es conveniente integrar estrategias de mediano y largo plazo que incluyan la evaluación y el seguimiento.

A pesar de que existen leyes, convenciones, instituciones, modelos de atención y recurso, la información analizada muestra que la violencia contra las mujeres no disminuye; por el contrario, en las modalidades más extremas, como los feminicidios y las violaciones, aun cuando la información es incompleta, los casos aumentan. Esta situación obliga a evaluar las intervenciones y sus resultados, lo cual debería conducir a plantear una estrategia integral con altos niveles de coordinación institucional para alcanzar mejores resultados.

Buenas prácticas

- Programa de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia⁴⁸ de la Provincia de Buenos Aires

Es parte del Sistema Integrado Provincial de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y representa una experiencia de atención directa, por parte del Estado, a las mujeres víctimas de violencia.

La finalidad del programa es establecer un primer nivel de atención y contención a mujeres en situación de violencia, así como facilitarles el acceso a la justicia, la salud, la seguridad, el desarrollo social y otros recursos públicos y de la sociedad civil que requieran para superar esa situación.

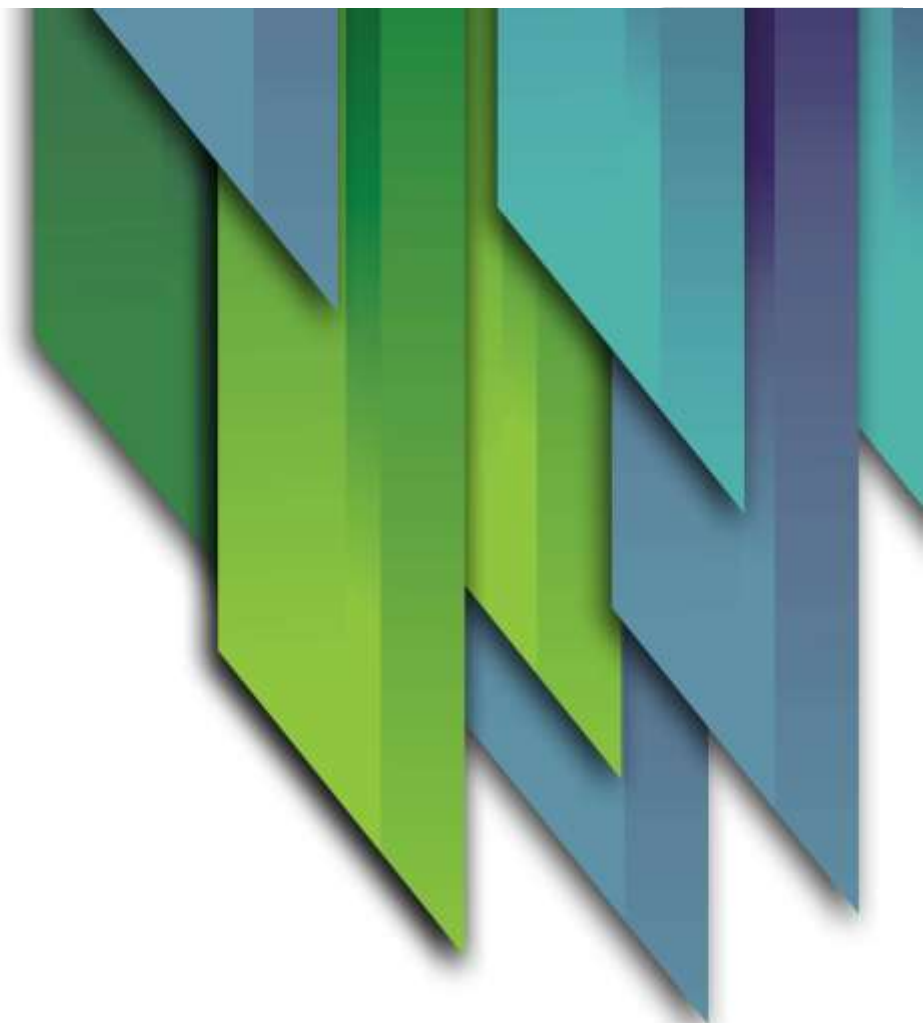
Para ello, propone ejes de acción basados en los objetivos y propósitos del programa:

⁴⁸ Para mayor información, consultar <http://www.sdh.gba.gov.ar/programas/avm.php>

- Ofrece un servicio telefónico con personal especializado que atiende veinticuatro horas todos los días del año para el abordaje de la emergencia y primera contención de las mujeres durante la crisis, además de proporcionar el asesoramiento especializado que la situación demanda.
- Dispone de un número telefónico gratuito y la articulación operativa del 911, central de atención de emergencias del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.
- Promueve la articulación interinstitucional de intervenciones y recursos de distintos organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de construir y consolidar redes territoriales para dar respuestas integrales a la mujer en situación de violencia o que ha salido de ella.
- Establece como línea de asistencia para la emergencia y las situaciones críticas un fondo rotatorio asignado a grupos sociales o mesas locales y regionales para afrontar gastos de traslado, alojamiento u otras ayudas esenciales para las mujeres en las situaciones de riesgo.
- Realiza la atención, acompañamiento y seguimiento de casos, mediante equipos técnicos de profesionales especializados (psicólogos, trabajadores sociales y abogados).
- Diseña planes y modalidades de formación y capacitación permanente para las propias operadoras en las regiones y municipios, consolidando el modelo de acompañante en red. A la vez, integra en el territorio grupos de reflexión y ayuda mutua, y de prevención y sensibilización en el tema de la violencia de género.

- **Red Nacional de Refugios de México**

En la Reunión Anual de la Red Nacional de Refugios, “Los refugios: seguridad y protección para las mujeres”, instituciones del Gobierno Federal, de la sociedad civil y la propia Red Nacional de Refugios reconocieron que los albergues son una opción real, eficaz y positiva para la protección, la recuperación y el desarrollo de habilidades para mujeres víctimas de violencia. Coincidieron, además, en la necesidad de diseñar y poner en marcha una política pública integral para los refugios, sustentada en recursos etiquetados y vinculada a los planes de desarrollo.



No discriminación

d) Análisis de la dimensión no discriminación

La CEDAW considera que la discriminación contra la mujer se refiere a “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (ONU, 1979).

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1º, prohíbe la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

A su vez, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres creó un marco institucional que incluye la asignación de los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos que se propongan las instituciones de la administración pública federal en sus programas, acciones e intervenciones para subsanar dichos problemas.

El artículo 1º de la citada ley establece como su objeto el regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, así como proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, al promover el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Con el propósito de acatar los mandatos legales y los compromisos de orden internacional, el Estado mexicano implementa programas, acciones e intervenciones que buscan hacer efectivos los derechos de las mujeres. Los objetivos del gobierno mexicano en materia de

igualdad y no discriminación, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, se precisan e integran en el PROIGUALDAD 2013-2018.

El anexo 10 registró un total de 32 programas sobre no discriminación, de los cuales siete opera la SHCP; cinco el Instituto Federal Electoral⁴⁹; cuatro la Sedesol; tres la Procuraduría General de la República; y dos la Secretaría de Gobernación. Con una intervención cada una se encuentran las siguientes dependencias: Sagarpa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, SEP, INEGI, Secretaría de Marina-Armada de México, SSA, Secretaría de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Poder Judicial y Secretaría de Turismo.

Como se muestra en el cuadro 27, el presupuesto asignado en 2012 en conjunto para los 32 programas fue de 4,714.9 millones de pesos, mientras que el ejercido fue de 1,709.7 millones de pesos.

⁴⁹ Ahora Instituto Nacional Electoral

Cuadro 27. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 de no discriminación, población atendida y presupuesto, México, 2012

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN			POBLACIÓN 2012				PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)		
			OBJETIVO		ATENDIDA		2012		
Institución o dependencia	Clave y modalidad presupuestaria	Nombre del programa, acción o intervención	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Aprobado	Pagado	
Poder Judicial	R001	Otras actividades	6,604	4,372	4,494	1,209	11.0	11.5	
Gobernación	E011	Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación	0	0	105	97	2.6	2.6	
Gobernación	L001	Cumplimiento de las sentencias y soluciones amistosas emitidas por la Comisión y/o la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la CNDH, a fin de reparar el daño de los mismos	0	0	0	0	0.5	0.0	
Relaciones Exteriores	P008	Foros, publicaciones y actividades en materia de equidad de género	0	0	0	0	1.0	0.1	
Hacienda y Crédito Público	K025	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	0	0	0	0	8.0	0.0	
Hacienda y Crédito Público	M001	Actividades de apoyo administrativo	0	0	0	0	14.8	7.4	
Hacienda y Crédito Público	O001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	0	0	0	0	8.1	7.6	
Hacienda y Crédito Público	P010	Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género	0	0	0	0	386.0	322.8	
Hacienda y Crédito Público	S010	Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género	0	0	0	0	230.2	138.4	
Hacienda y Crédito Público	S229	Fortalecimiento a las políticas municipales de igualdad y equidad entre mujeres y hombres	0	0	0	0	100.0	61.1	
Hacienda y Crédito Público	S239	Acciones para la igualdad de género con población indígena	13,000	7,000	4,620	3,395	80.0	72.8	
Defensa Nacional	A900	Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres SDN	0	0	0	0	104.0	56.8	
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	P001	Registro, control y seguimiento de los programas presupuestarios	8,500	3,200	2,200	800	4.3	2.6	
Educación Pública	E032	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	584,940	547,728	708,654	650,643	140.0	128.6	
Salud	S174	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	9,800	200	6,245	125	209.4	199.2	
Marina	A006	Administración y fomento de la educación naval	2,407	5,618	326	175	3.0	2.9	
Procuraduría General de la República	E002	Investigar y perseguir los delitos del orden federal	0	0	0	0	69.9	61.8	
Procuraduría General de la República	E003	Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada	0	0	0	0	10.0	10.0	
Procuraduría General de la República	E013	Promoción del desarrollo humano y planeación institucional	0	0	536	401	20.0	18.9	
Desarrollo Social	P003	Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales	0	0	0	0	7.0	7.0	
Desarrollo Social	S070	Programa de Coinversión Social	0	0	0	0	62.1	62.1	
Desarrollo Social	S155	Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres	0	0	0	0	250.0	241.9	
Desarrollo Social	S174	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	1,466,557	25,033	910,749	19,732	2,891.0	216.2	
Turismo	M001	Actividades de apoyo administrativo	300	300	0	0	0.6	0.2	
Instituto Federal Electoral	R003	Capacitar y educar para el ejercicio democrático de la ciudadanía	1,754	429	0	0	11.0	9.3	
Instituto Federal Electoral	R004	Formar servidores públicos	216	784	0	0	2.0	1.8	
Instituto Federal Electoral	M001	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	0	0	0	0	3.0	2.8	
Instituto Federal Electoral	R001	Planeación, concertación y control	0	0	0	0	1.0	1.6	
Instituto Federal Electoral	R007	Fiscalización de los recursos de los partidos políticos	0	0	0	0	2.0	1.7	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	E013	Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres; y atender los asuntos de la mujer	0	0	8,799	4,153	16.9	15.8	
Seguridad Pública	E007	Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la equidad y género (cumplimiento de la LGAMVLV)	906	973	906	973	16.5	0.1	
Información Nacional Estadística y Geográfica	P002	Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional	57,481,307	54,885,231	44,676,783	41,648,091	48.9	43.9	
							Total	4,714.9	1,709.7

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012.

Cuadro 28. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 en no discriminación, presupuesto y gasto ejercido, México

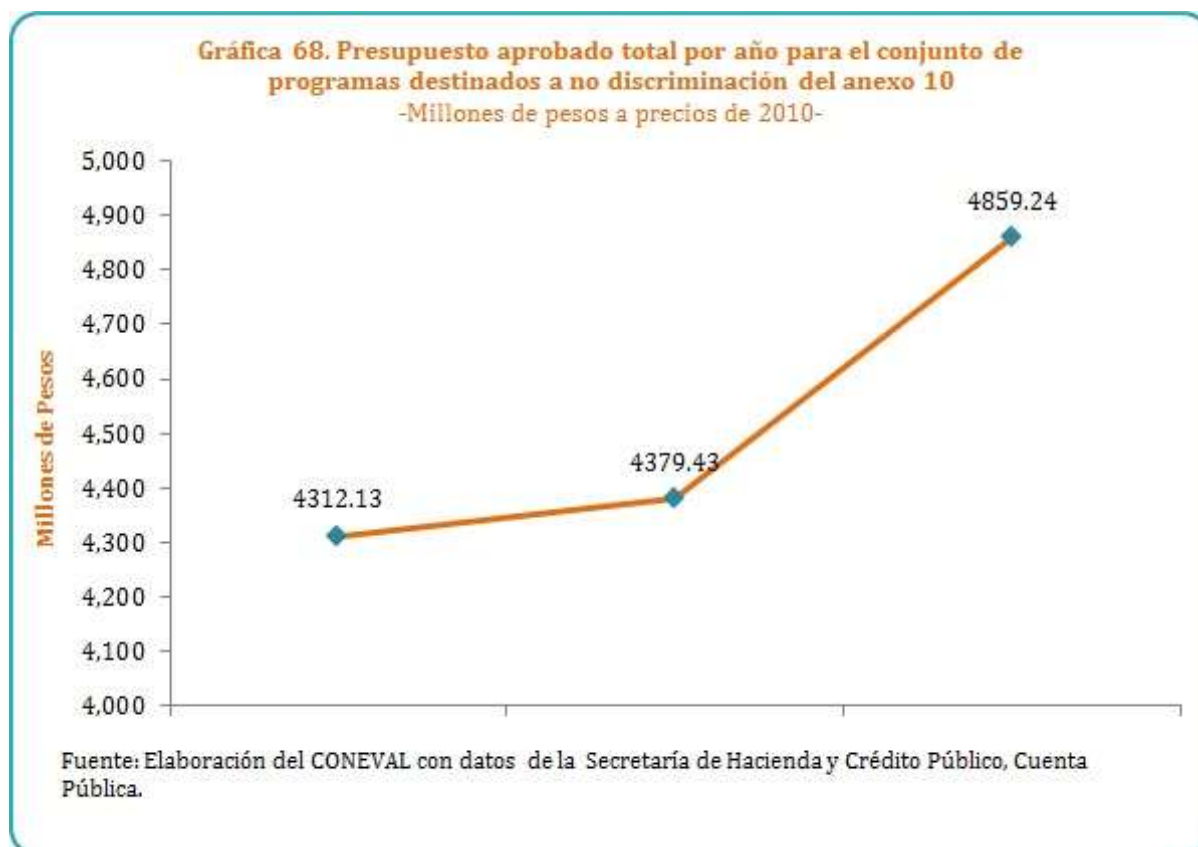
Descripción general del programa, acción o intervención	PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*	DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO APROBADO (MILLONES DE PESOS)*			DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO PAGADO (MILLONES DE PESOS)*	TASA DE CRECIMIENTO 2011 - 2012	
	2011		2012			2013	2011 - 2012	2012 - 2013		2011 - 2013	2011 - 2012
Nombre del programa, acción o intervención	Aprobado	Pagado	Aprobado	Pagado	Aprobado	2011 - 2012	2012 - 2013	2011 - 2013	2011 - 2012	Aprobado	Pagado
Otras actividades	0.0	0.0	10.2	10.7	No disponible para este año	10.2	-10.2	n.a.	10.7	n.a.	n.a.
Promover la protección de los derechos Humanos y Prevenir la Discriminación.	4.8	4.4	2.4	2.4	No disponible para este año	-2.4	-2.4	n.a.	-2.0	-50.1	-45.7
Cumplimiento de las sentencias y soluciones amistosas emitidas por la Comisión y/o la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la CNDH, a fin de reparar el daño de los mismos	No disponible para este año	No disponible para este año	0.5	0.0	No disponible para este año	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Foros, publicaciones y actividades en materia de equidad de género	3.2	2.9	0.9	0.1	0.9	-2.3	0.0	-2.3	-2.8	-70.9	-97.1
Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	No disponible para este año	No disponible para este año	7.4	0.0	17.3	n.a.	9.8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Actividades de apoyo administrativo	12.6	6.3	13.7	6.9	14.1	1.2	0.4	1.6	0.6	9.4	9.4
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	6.7	8.1	7.5	7.1	6.7	0.9	-0.8	0.1	-1.0	12.8	-12.2
Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género	322.5	266.3	358.5	299.8	370.2	36.0	11.6	47.6	33.6	11.2	12.6
Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género	195.9	140.0	213.8	128.6	306.7	17.9	92.9	110.8	-11.5	9.1	-8.2
Fortalecimiento a las políticas municipales de igualdad y equidad entre mujeres y hombres	67.7	94.4	92.9	56.8	No disponible para este año	25.2	n.a.	n.a.	-37.6	37.2	-39.9
Acciones para la igualdad de género con población indígena	No disponible para este año	No disponible para este año	74.3	67.6	109.9	n.a.	35.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres SDN	No disponible para este año	No disponible para este año	96.6	52.8	93.1	n.a.	-3.5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Registro, control y seguimiento de los programas presupuestarios	2.6	n.a.	4.0	2.4	3.9	1.4	-0.1	1.2	n.a.	53.3	n.a.
Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	123.5	106.3	130.0	119.5	68.4	6.5	-61.7	-55.1	13.2	5.3	12.4
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	195.7	102.1	194.5	185.0	247.0	-1.2	52.5	51.2	83.0	-0.6	81.3
Administración y fomento de la educación naval	No disponible para este año	No disponible para este año	2.8	2.7	2.7	n.a.	-0.1	2.7	2.7	n.a.	n.a.
Investigar y perseguir los delitos del orden federal	82.6	93.0	64.9	57.4	85.7	-17.6	20.7	3.1	-35.6	-21.4	-38.3
Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada	9.7	19.7	9.3	9.3	9.3	-0.4	0.0	-0.4	-10.4	-3.9	-52.9
Promoción del desarrollo humano y planeación institucional	9.7	0.0	18.6	17.6	No disponible para este año	8.9	n.a.	n.a.	17.6	92.1	n.a.
Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales	No disponible para este año	No disponible para este año	6.5	6.5	No disponible para este año	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Programa de Coinversión Social	60.8	60.8	57.7	57.7	55.7	-3.1	-2.0	-5.2	-3.1	-5.2	-5.2
Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres	196.2	191.9	232.2	224.7	231.2	36.0	-1.0	35.0	32.8	18.3	17.1
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	2,795.7	203.3	2,685.3	200.8	3,174.4	-110.4	489.0	378.6	-2.5	-3.9	-1.2
Actividades de apoyo administrativo	1.3	0.4	0.6	0.2	0.6	-0.7	0.0	-0.7	-0.2	-53.5	-46.4
Capacitar y educar para el ejercicio democrático de la ciudadanía	5.8	6.8	10.2	8.7	3.6	4.4	-6.6	-2.2	1.9	76.1	28.0
Formar servidores públicos	No disponible para este año	No disponible para este año	1.9	1.7	No disponible para este año	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	No disponible para este año	No disponible para este año	2.8	2.6	No disponible para este año	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Planeación, concertación y control	No disponible para este año	No disponible para este año	0.9	1.5	No disponible para este año	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Fiscalización de los recursos de los partidos políticos	1.9	1.5	1.9	1.6	No disponible para este año	-0.1	n.a.	n.a.	0.1	-3.9	6.7
Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres; y atender los asuntos de la mujer	14.9	0.4	15.7	14.7	15.9	0.8	0.2	1.0	14.3	5.4	3,698.8
Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la equidad y género (cumplimiento de la LGAMVLV)	25.6	6.0	15.3	0.1	3.3	-10.3	-12.1	-22.4	-5.9	-40.2	-98.5
Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional	172.6	158.7	45.4	40.8	39.0	-127.2	-6.4	-133.7	-117.9	-73.7	-74.3

*A precios de 2010.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012.

n.a. = no aplica

El presupuesto de intervenciones destinadas a la no discriminación registró un aumento de 547.1 millones de pesos entre 2011 y 2013. En el periodo entre 2012 y 2013 se apreció también un incremento de 479.8 millones de pesos, el cual se muestra en la gráfica 68.



De las veinte intervenciones que obtuvieron recursos en 2011 y 2012, doce registraron una reducción de 230 millones de pesos aproximadamente, mientras que ocho tuvieron un aumento de 179 millones de pesos en conjunto. El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de la SSA registró el mayor crecimiento presupuestario entre 2011 y 2012 (83 millones de pesos adicionales).

Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

En materia de protección jurídica, a pesar de que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres ordena⁵⁰ que los congresos estatales, con base en sus respectivas constituciones, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con arreglo a su Estatuto de Gobierno, expedirán las disposiciones legales necesarias para promover los principios, las políticas y los objetivos sobre la igualdad entre mujeres y hombres, no todos los estados de la república han promulgado sus propias leyes de igualdad entre mujeres y hombres.

El séptimo y octavo informes consolidados de México sobre cumplimiento de la CEDAW,⁵¹ en relación con la transversalización de la igualdad y no discriminación a nivel nacional, señalan que, en mayo de 2010, únicamente 22 entidades federativas habían incorporado el principio de igualdad en sus constituciones y 25, el principio de no discriminación; 16 estados contaban con leyes para prevenir y erradicar la discriminación, y ésta había sido tipificada como delito penal en 13 entidades federativas del país. Además, 19 entidades contaban con una ley para la igualdad entre mujeres y hombres, de las cuales una tenía reglamento y cinco, sistema estatal (INMUJERES, 2010).

A partir de esta información, se puede concluir que no todas las mujeres del país están amparadas de igual modo para el acceso al pleno ejercicio de sus derechos. En Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro y Yucatán no contaban con ley para prevenir y eliminar la discriminación, ni de igualdad entre mujeres y hombres, ni para sancionar la trata de personas. Salvo en el Distrito Federal y Chiapas, en ninguna otra entidad se tenían las cuatro leyes específicamente relacionadas con la igualdad, no discriminación, acceso a una vida libre de violencia y contra la trata de personas.

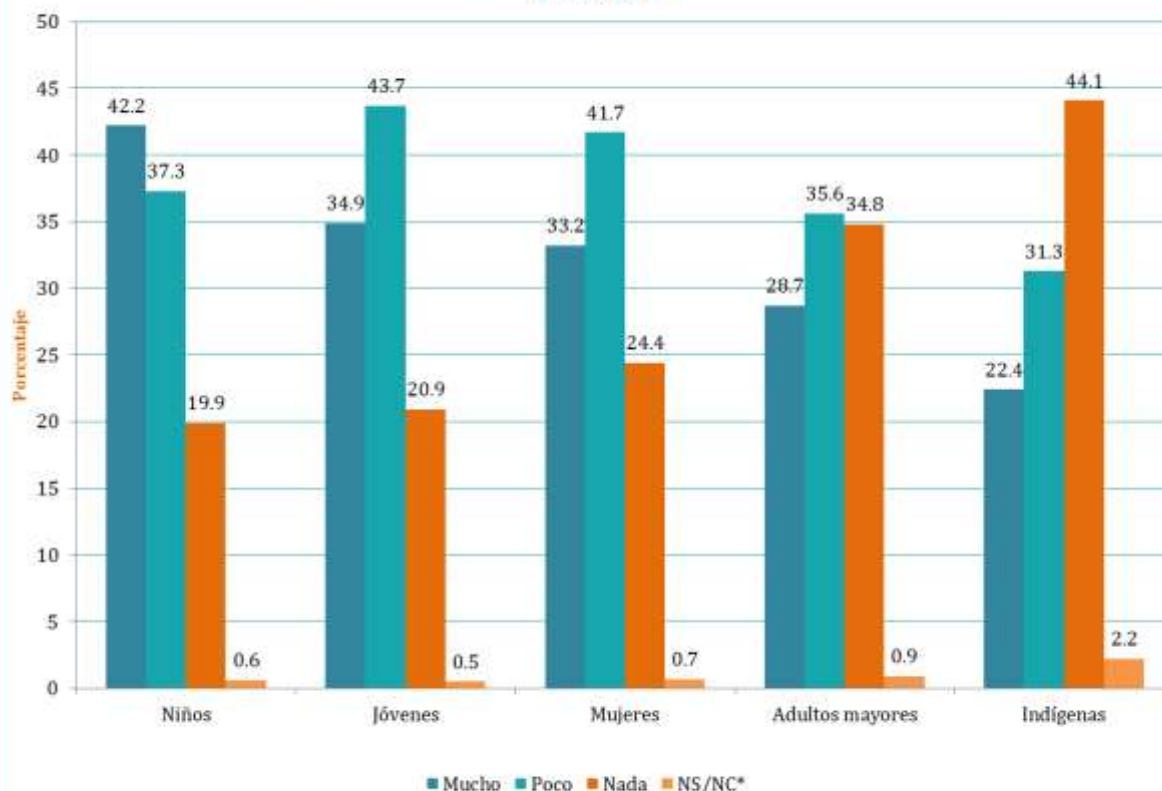
⁵⁰ Artículo 14.

⁵¹ El informe corresponde a 2006-2010. Estos informes se presentan normalmente cada cuatro años. Recuperado de cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101179.pdf

Por otra parte, la implementación de las estrategias y acciones con perspectiva de género que conduzcan a mejoras de fondo en materia de igualdad requiere cambios culturales profundos en el conjunto de la sociedad y, cuando se propone contribuir a estos cambios desde la administración pública, se necesitan prestadores de servicios con visión de equidad y sin prejuicios de género, de manera que no es suficiente incorporar el enfoque de género en las políticas, los programas y las acciones. En este sentido la estrategia de transversalización que se formula en el PROIGUALDAD considera tanto la generación de programas, acciones e intervenciones dirigidas a conocer y reducir las brechas de desigualdad como a la capacitación y sensibilización de los servidores públicos.

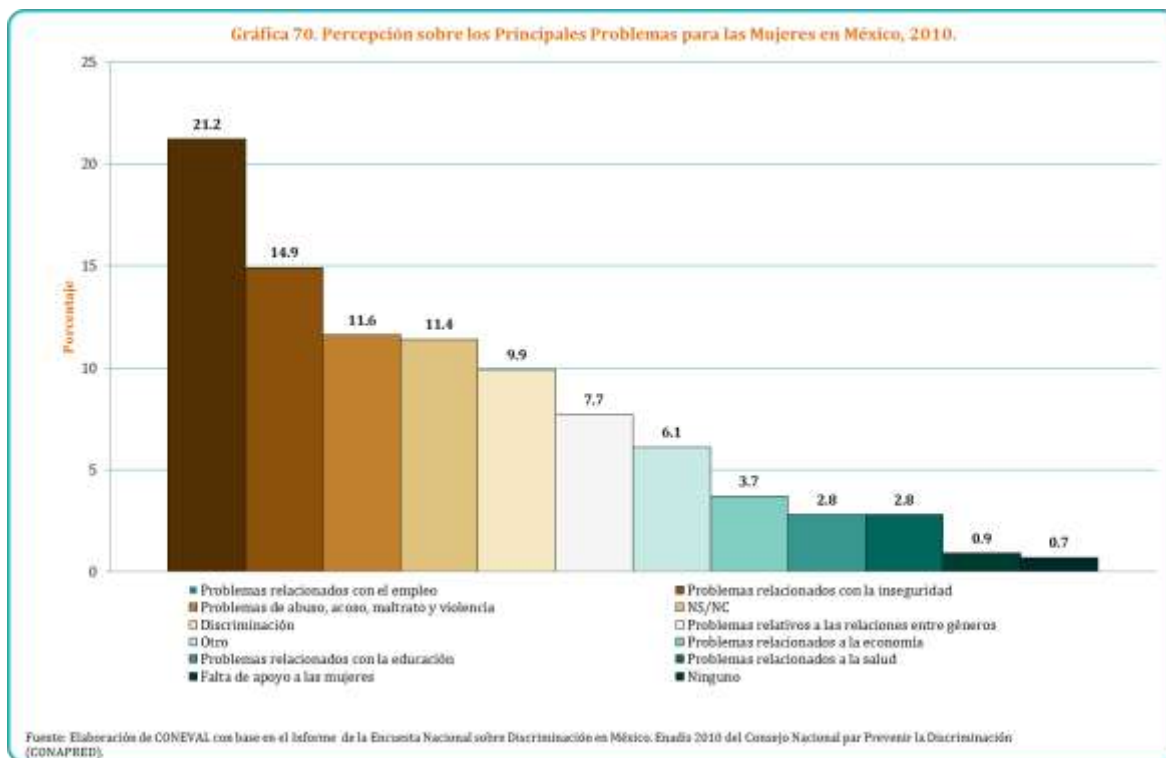
La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (CONAPRED, 2010) muestra que el tema de los derechos de las mujeres es un asunto sin resolver en el país: 33.2 por ciento consideran que los derechos de ellas se respetan mucho y 66.1, que poco o nada (ver gráfica 69).

Gráfica 69. Respeto a los Derechos Humanos en México
¿Qué tanto se respetan o no se respetan los derechos de...?
México, 2010



Fuente: Elaboración CONEVAL con base en el Informe de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010 del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).
* No sabe/ No contestó.

Como se observa en la gráfica 70, una de cada cinco personas consideran que el principal problema de las mujeres es la falta de empleo (21.2 por ciento), seguido por los problemas relacionados con la inseguridad (14.9) y con el abuso, acoso, maltrato y violencia (11.6); la discriminación ocupa el quinto lugar (9.9).



Parte del poder que se ejerce sobre las mujeres reside en la capacidad de construir reglas de juego que disfrazan las operaciones de poder y construyen la ilusión de consenso y complementariedad (Guzmán, 2003). El dominio físico e histórico de los hombres en la esfera pública ha significado que sus necesidades e intereses hayan impregnado las instituciones públicas y que los patrones de trabajo cotidianos y las formas de comunicación hayan sido estructurados alrededor de sus capacidades y necesidades. El escaso control y poder de las mujeres para incorporarse en estos espacios públicos y decidir sobre los recursos e ideas para tomar decisiones las excluye y, con ello, su experiencia, demandas y alternativas son dejadas de lado (Guzmán, 2003).

En este sentido, las mujeres continúan enfrentando problemas para acceder a posiciones de poder y liderazgo, puestos que permiten tomar decisiones que atañen a ambos grupos sociales (mujeres y hombres).

En relación con la participación de las mujeres en los poderes públicos, las desigualdades son notables: a pesar de que éstas representan poco más de la mitad de la población, tienen acceso en mayor medida a los servicios educativos y de salud y participan prácticamente igual que los hombres en el trabajo extradoméstico, su intervención en los poderes del Estado se mantiene muy por debajo de la de los hombres. Las gubernaturas de las 32 entidades federativas están en la actualidad a cargo de hombres. Desde 1979, cuando por primera vez hubo una mujer gobernadora, hasta la actualidad, México ha tenido seis gobernadoras.

El gabinete presidencial se compone sólo de tres mujeres de un total de 25 secretarías de Estado. En cuanto a las subsecretarías, el porcentaje de mujeres en su totalidad apenas alcanza 16.7 por ciento (ver cuadro 29).

**Cuadro29. Mujeres en las subsecretarías de Estado,
México, 2013**

SECRETARÍA	SUBSECRETARÍAS	MUJERES	PORCENTAJE
Secretaría de Gobernación	10	3	30.0
Secretaría de Relaciones Exteriores	4	1	25.0
Secretaría de la Defensa Nacional	2	0	0.0
Secretaría de Marina	3	0	0.0
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	3	0	0.0
Secretaría de Desarrollo Social	3	0	0.0
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	2	0	0.0
Secretaría de Energía	3	1	33.3
Secretaría de Economía	4	0	0.0
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	3	0	0.0
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	3	0	0.0
Secretaría de Educación Pública	3	1	33.3
Secretaría de Salud	3	1	33.3
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	3	1	33.3
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	2	1	50.0
Secretaría de Turismo	3	0	0.0
TOTAL	54	9	16.7

Fuente: INMUJERES. Información obtenida de las páginas de las secretarías de Estado el 16 de enero de 2013.

En este sentido, se debe destacar que, en la historia de México, ninguna mujer ha ocupado la Secretaría de Gobernación, que es la dependencia del Ejecutivo federal responsable de atender el desarrollo político del país y coadyuvar en la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo federal con los otros poderes de la unión y de los demás niveles de gobierno, con el propósito de fomentar la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo y el bienestar de los mexicanos en un Estado de derecho.

La participación de mujeres en el Poder Judicial no muestra cambios en los últimos años. En la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cada diez puestos de ministros, magistrados y jueces, sólo dos son ocupados por mujeres; el Consejo de la Judicatura Federal está integrado únicamente por hombres.

En general, en todos los poderes del Estado las mujeres ocupan en mayor medida cargos de niveles medios y bajos: a mayor jerarquía, menor participación de mujeres.

Tal como se ha mostrado en los cuadros previos y consistente con lo que señala Guzmán (2003), el porcentaje de mujeres en altos niveles de decisión es mínimo comparado con el de los hombres que ocupan las mismas posiciones. Esto también refleja que, aun cuando se han implementado en varios países diversos mecanismos jurídicos e incluso normas legislativas que imponen cuotas de representación de mujeres en los organismos de decisión, éstas no han sido suficientes para lograr una representación equitativa.

De acuerdo con Guzmán (2003), si las mujeres no están en los espacios donde se debate y se construyen las bases de una nueva gobernabilidad, no es seguro que las instituciones públicas den cabida a sus diferentes necesidades y valores, las incluyan en procesos de capacitación de destrezas y habilidades, y les reconozcan el mismo grado de agencia que a los demás actores en el terreno público.

Cuadro 30. Distribución porcentual de los puestos de decisión, México, 2012

INDICADOR	AÑO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
¹ Distribución porcentual de las y los secretarios de estado	2012	100	82.4	17.6
² Distribución porcentual de las y los senadores	2012	100	66.4	33.6
³ Distribución porcentual de las presidencias municipales según sexo	2013	100	93.1	6.9
⁴ Distribución porcentual de las y los síndicos	2011	100	73.2	26.8
⁵ Distribución porcentual de las y los ministros de la SCJN	2012	100	81.8	18.2
⁶ Distribución porcentual de las y los diputados federales	2012	100	63.2	36.8
⁷ Distribución porcentual de las y los diputados locales	2011	100	77.6	22.4
⁸ Distribución porcentual de las y los regidores	2011	100	61.5	38.5

¹ Inmujeres, Cálculos con base en Gabinete legal. Consultado en <http://www.presidencia.gob.mx/> datos a enero de 2013

² Inmujeres, Cálculos a partir del Senado de la República LXII Legislatura. Consultado en www.senado.gob.mx el 15 de octubre de 2012.

³ Inmujeres, Cálculos a partir de SEGOB, INAFED, Sistema Nacional de Información Municipal, datos a Julio 2013.

⁴ Inmujeres, Cálculos a partir de SEGOB, INAFED, Sistema Nacional de Información Municipal, datos a octubre 2011.

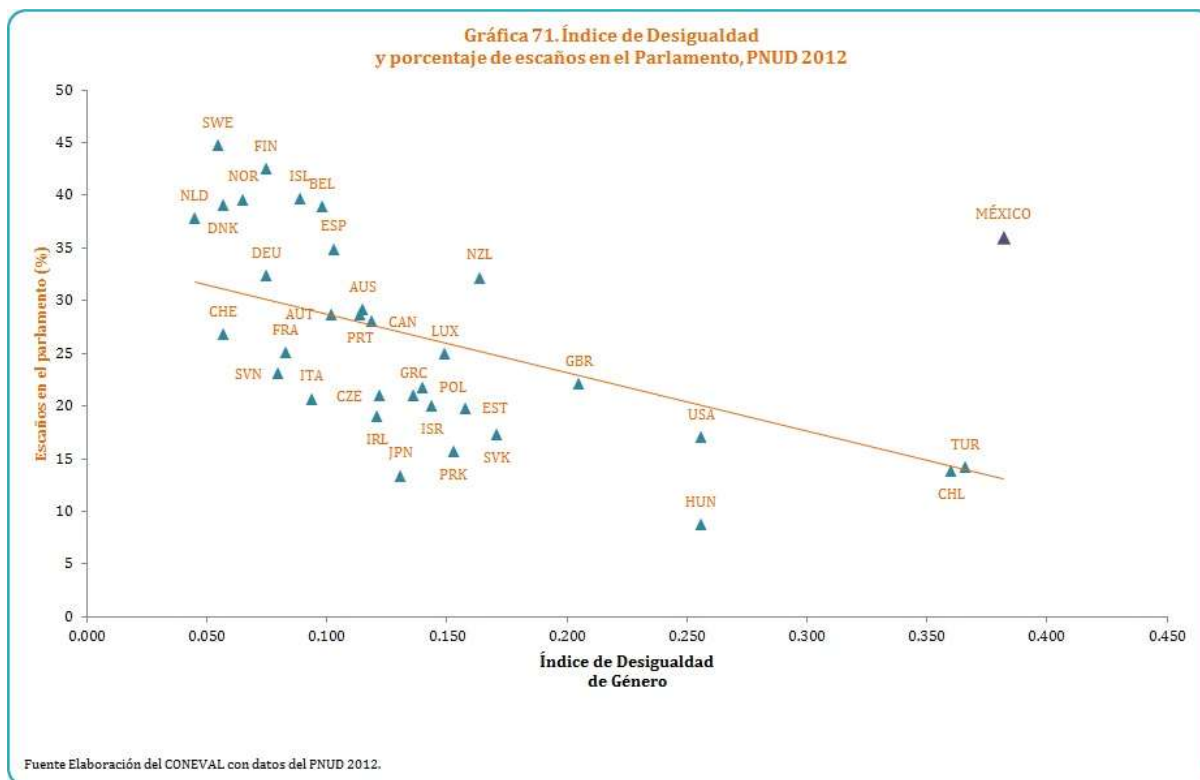
⁵ Inmujeres, Cálculos a partir de La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Consultada en: <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Paginas/ConoceLaCorte.aspx>. Datos al 14 de diciembre de 2012.

⁶ Inmujeres, Cálculos a partir del Congreso de la Unión. Cámara de Diputados LXII Legislatura. Consultado en <http://www.diputados.gob.mx>. Información al 15 de octubre de 2012.

⁷ Inmujeres, Cálculos a partir de SEGOB, INAFED, Sistema Nacional de Información Municipal, datos a octubre 2011.

⁸ Inmujeres, Cálculos a partir de SEGOB, INAFED, Sistema Nacional de Información Municipal, datos a octubre 2011.

La gráfica 71 presenta la relación entre los escaños que asignan los países de la OCDE a las mujeres en el parlamento y el Índice de Desigualdad de Género reportado por el PNUD. A medida que disminuye el Índice de Desigualdad, mejora la posición de los países respecto a la asignación de lugares en el parlamento para las mujeres, es decir, ellas tienen mayor participación en la toma de decisiones.



Análisis de la pertinencia de los programas del grupo para resolver la problemática

De los programas sectorizados a la SHCP, dos son operados por el INMUJERES. El de Fortalecimiento de la transversalidad de la perspectiva de género tiene como fin “contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas” y como propósito, destinar recursos “para atender prioridades en la reducción de brechas de género”. Su población objetivo son las 32 instancias de mujeres en las entidades federativas, que a su vez se vincularán con las dependencias de la administración pública estatal y, en su caso, con los municipios; se otorga prioridad a los municipios con un mayor índice de marginación.

Por su parte, el programa de Fortalecimiento de las políticas municipales de igualdad y equidad entre mujeres y hombres tiene como fin “contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres fortaleciendo las capacidades de los gobiernos municipales para institucionalizar y

transversalizar la perspectiva de género” y como propósito, que los gobiernos municipales institucionalicen la perspectiva de género en la gestión municipal. Su población objetivo está compuesta por los gobiernos municipales a través de las instancias municipales de las mujeres centralizadas o descentralizadas legalmente constituidas en los 31 estados de la república mexicana, y las y los servidores públicos de la administración pública municipal.

El tercero de los programas de la SHCP, Acciones para la igualdad de género con población indígena, comenzó en 2012, por lo que no tiene evaluaciones externas, es operado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y su objetivo general es “contribuir al ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas por medio de acciones tendientes a la disminución de las brechas de desigualdad de género con un enfoque intercultural”.

En cierta medida, coincide con el de Fortalecimiento de las políticas municipales; sin embargo, las características particulares de la desigualdad entre mujeres y hombres indígenas deriva de sus propios patrones culturales y de las condiciones de pobreza y marginación de la mayoría de las localidades indígenas.

El programa de la Sedesol de Coinversión Social es operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social y su fin es “contribuir a la generación de capital social a través del fortalecimiento de actores sociales” y como propósito tiene a “actores sociales fortalecidos”. En estos niveles de objetivos no se precisa su contribución a la igualdad y no discriminación, pero se rescata de que en uno de sus componentes, “Apoyo a proyectos”, se registra el indicador “Porcentaje de proyectos apoyados que incorporan perspectiva de género”.

Otra característica común es que no se sustentan en un diagnóstico específico; en la mayoría de los casos se basan en los lineamientos institucionales y en la interpretación que cada instancia hace de la estrategia de transversalización de la equidad de género. En ese contexto, tampoco tienen objetivos propios y se orientan al logro de los objetivos de las

unidades operativas encargadas de su ejecución. Las acciones e intervenciones se presentan por instancia o secretaría responsable.

La acción “Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación” corresponde a las funciones del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Su objetivo es la eliminación de todas las formas de discriminación, incluidas las que sufren las mujeres. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación afirma que el derecho a la igualdad y a la no discriminación de las mujeres no se respeta ni se ejerce porque existen prácticas discriminatorias que las invisibilizan, someten y atentan contra su dignidad y autonomía tanto por particulares como las instituciones (CONAPRED, 2010).

El principal objetivo de esta acción es “prevenir y eliminar la discriminación en todas sus formas, promover estas acciones en coordinación con las autoridades y organismos federales, locales y privados a fin de propiciar la igualdad de trato y de oportunidades a favor de las personas que se encuentren en el territorio nacional”.

La intervención más importante que realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de no discriminación es “Foros, publicaciones y actividades en materia de equidad de género”, que organiza la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Ésta no tiene objetivos propios registrados ni tampoco referencias explícitas a los derechos de las mujeres ni acciones afirmativas dirigidas a reducir la desigualdad entre mujeres y hombres; sin embargo, entre las actividades primordiales se encuentra la promoción y sensibilización en materia de equidad de género al interior de la Cancillería y la participación en foros internacionales referentes a los compromisos que en materia de derechos humanos ha firmado México. Esta acción podría relacionarse con los compromisos de establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.

El INMUJERES opera la acción Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género por medio de los siguientes programas:

- Fondo Proequidad. Destinado a organizaciones de la sociedad civil que trabajan proyectos orientados al mejoramiento de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad.
- Modelo de Equidad de Género. Fomenta e impulsa la equidad de género en las organizaciones. Con ello, busca institucionalizar las políticas de equidad de género y propiciar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el acceso al empleo, condiciones de trabajo, así como desarrollo profesional, capacitación y participación en los procesos de toma de decisiones.
- Programa Institucional de Capacitación y Profesionalización. Tiene como objetivo normar los currículos para sensibilizar y formar a servidoras(es) públicas(os) de la administración pública federal, estatal y municipal en el tema de equidad de género.

La Sagarpa opera la acción Registro, control y seguimiento de programas presupuestarios, a cargo de la Coordinación General de Política Sectorial. Su objetivo es eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar igualdad de oportunidades. De la misma manera, promueve cambios en la cultura institucional a fin de lograr relaciones más equitativas y que garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y reduzcan la brecha de género. Está dirigido a servidoras(es) públicas(os) de la Sagarpa, en oficinas centrales, delegaciones estatales y órganos desconcentrados de esta secretaría.

Las actividades que realiza son de capacitación y difusión. Sus objetivos y actividades, así como indicadores para su seguimiento, están claramente relacionados con la atención a la estrategia de transversalización de la equidad de género en esa secretaría y en las organizaciones sociales de productores que reciben los apoyos de programas.

La Secretaría de Marina tiene como principal medida para impulsar la no discriminación contra las mujeres la acción Administración y fomento de la educación naval, a cargo de la Dirección General de Recursos Humanos, que proporciona capacitación en perspectiva de

género a los efectivos de la marina para favorecer el acceso de las mujeres a cargos de decisión y generar un ambiente libre de hostigamiento que favorezca la igualdad de derechos y oportunidades en esa secretaría. Las actividades están indistintamente dirigidas a efectivos mujeres y hombres y el indicador utilizado presenta información desagregada por sexo.

La Sedesol se encarga de la acción Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales, a cargo del CONEVAL, cuyo objetivo es brindar a los tomadores de decisión y hacedores de la política social el análisis y las recomendaciones sobre el estado del desarrollo social. Las acciones que emprende se relacionan con el análisis de los programas que integran el anexo 10: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres y el desarrollo de un informe diagnóstico. Los resultados de estas actividades están dirigidos, como lo señala su objetivo, a los tomadores de decisiones y hacedores de las políticas públicas.

La Secretaría de Turismo realiza la acción Actividades de apoyo administrativo con el objetivo de fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en su interior y en sus órganos administrativos desconcentrados. Las actividades que ejecuta la Dirección General de Administración son de capacitación y difusión en temas de equidad e igualdad de género, a las que da seguimiento con indicadores que no desagregan la información por sexo.

El Instituto Federal Electoral es responsable de cinco acciones del anexo 10 que responden al mismo objetivo institucional: “Promover la igualdad entre los ciudadanos y las ciudadanas con quienes el Instituto Federal Electoral interactúa y promueve la educación cívica y la cultura democrática, así como entre las mujeres y hombres que laboran en el propio Instituto.” De la misma manera, ofrece a todo su personal, a las personas que soliciten empleo en él y a todas aquellas con las que interactúa acciones de prevención y eliminación de todo acto de discriminación, la inclusión productiva de grupos vulnerables, así como el respeto por la diversidad y la individualidad.

Las acciones son las siguientes:

I. Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional

Es implementado por la Dirección Ejecutiva de Administración. Entre las actividades reportadas se encuentran las relacionadas con todo el proceso presupuestario sin referencia a la transversalización ni atención a las desigualdades u otros derechos de las mujeres; sin embargo, en el análisis de avances se informa que se creó el Comité Técnico de Expertos en Materia de Género y no Discriminación como instancia de asesoría técnica del Consejo General, que, a través de la Dirección Ejecutiva de Administración, proporciona los elementos técnicos, humanos, materiales, presupuestarios y de cualquier otra índole para el adecuado desempeño de sus funciones. Esta información corresponde al segundo trimestre de 2012. No se observan indicadores para dar seguimiento a las acciones del Comité Técnico.

II. Planeación, concertación y control

Esta acción está a cargo del Centro para el Desarrollo Democrático y reporta tres actividades dirigidas a mujeres: reuniones informativas y de sensibilización con mujeres militantes de los partidos políticos; mujeres militantes, simpatizantes y adherentes de los diferentes partidos políticos; y reuniones informativas y de sensibilización con mujeres en contextos comunitarios, para las que se cuenta con indicadores de seguimiento.

III. Capacitar y educar para el ejercicio democrático de la ciudadanía

La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica organiza el Concurso nacional de organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de procesos educativos que atiendan problemáticas que limitan la participación política y social de las mujeres en condiciones de igualdad 2011-2012. Las 31 organizaciones realizaron su diagnóstico, en el cual se identificaron necesidades de formación ciudadana para adaptar el modelo educativo con base en el cual se desarrolla la intervención educativa, así como las brechas de género en los espacios en los que participan las mujeres. Esta acción registra indicadores para su seguimiento que miden el número de eventos, organizaciones y procesos.

IV. Formar servidores públicos

La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral lleva a cabo acciones de capacitación al personal de Instituto Federal Electoral y tiene indicadores que le permiten darles seguimiento.

V. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

A cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos da seguimiento a los programas para capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres en los partidos políticos.

El conjunto de acciones del Instituto Federal Electoral se vinculan con el artículo 7° de la CEDAW, que señala que los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- Votar en todas las elecciones y referendos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.
- Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.
- Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (ONU, 1979).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por medio de la Cuarta Visitaduría General, opera la acción Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de asuntos de la mujer y de igualdad entre mujeres y hombre, cuyo objetivo coincide con el nombre de la acción. Dentro de sus actividades se reporta dar seguimiento al número de programas o acciones monitoreados, seguidos y evaluados. Para ello, se hace cargo del monitoreo y actualización sobre la armonización y promulgación de leyes y

programas de igualdad entre mujeres y hombres, así como del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y su participación política a nivel nacional; solicitud de información en materia de igualdad sobre los programas y las actividades puestas en marcha por las instancias de la administración pública de los tres órdenes de gobierno y en la observancia del cumplimiento y avance que mantienen las entidades federativas en materia de igualdad a través de la información solicitada con oficios petitorios, así como de la búsqueda de los marcos legales y el principio de igualdad; finalmente, sistematiza y evalúa el resultado de estos temas en la sociedad mexicana.

El INEGI se hace cargo de la intervención denominada Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional. Como han señalado los informes internacionales de seguimiento a los compromisos firmados por México, se reconoce ampliamente que uno de los principales obstáculos para el avance de las mujeres y el reconocimiento de la desigualdad, la discriminación y violencia contra ellas es la falta de información estadística para dar cuenta de su situación. De ahí que toda acción pública orientada a atender los problemas derivados de la discriminación por razones de género debe disponer de información estadística para definir las acciones y medir el alcance de sus objetivos y metas, que permita valorar su efecto.

En ese sentido, la información que genera el INEGI es fundamental para el diagnóstico de la problemática de la desigualdad y la discriminación, así como para dar seguimiento a los avances o retrocesos en la reducción de las brechas de género.

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de la Sedesol ofrece servicios de cuidado infantil para hijos de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos con el fin de que cuenten con tiempo disponible para tener acceso o permanecer en el mercado laboral. Estos servicios se otorgan en instalaciones especiales establecidas por la dependencia.⁵²

⁵² www.sedesol.gob.mx

De acuerdo con la Sedesol, en las últimas décadas el rol de las mujeres como amas de casa y responsables del cuidado de sus hijos ha sufrido cambios importantes. La tendencia es clara: cada vez más mujeres se incorporan al mercado laboral y contribuyen al sustento del hogar. En este sentido, se considera que son pertinentes los programas analizados en este apartado para facilitar la inserción y permanencia en el mercado de trabajo de las mujeres.

El programa Diseño y aplicación de políticas de equidad de género brinda capacitación en prevención de violencia de género y equidad de género tanto a escuelas públicas como al personal educativo, con la intención de romper estereotipos y roles sociales que perpetúan la desigualdad entre mujeres y hombres, así como identificar la violencia que afecta a las niñas y a los niños desde edades tempranas.

Con un presupuesto aprobado en el anexo 10 del PEF 2012 de 140.07 millones de pesos (que representa el cien por ciento de sus recursos), el programa realiza varias actividades para alcanzar sus objetivos, como talleres, capacitaciones, producción de materiales y atención psicológica a personal del sector central de la SEP. Aún no se cuenta con evaluaciones de esta intervención, por lo que no se puede determinar si se están obteniendo resultados positivos, pero las acciones parecen pertinentes, a excepción de revisar aquellas para apoyar a niños, niñas y jóvenes en situación de calle o riesgo que parecieran estar desvinculadas de los objetivos de la intervención.

Logros y fortalezas principales de los programas, las acciones e intervenciones en su conjunto

Las acciones e intervenciones atienden, por un lado, la transversalización de la perspectiva de género en las instituciones que las operan mediante actividades de sensibilización, capacitación y difusión de los derechos de las mujeres a la igualdad y no discriminación y, por otro, a la operación de políticas públicas que son competencia de las instituciones que reciben los recursos del anexo 10, como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el INMUJERES.

Independientemente de que no todas las acciones incluidas en el grupo temático analizado incluyen en sus actividades e indicadores acciones afirmativas para reducir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres, es importante que hayan alineado de manera adecuada sus objetivos con las líneas estratégicas de política pública en la materia.

Principales retos del grupo de intervenciones analizado

Los diagnósticos muestran que las brechas de desigualdad son más severas en los municipios con menor población y, de entre ellos, los de población indígena; sin embargo, sólo hay dos acciones e intervenciones en este grupo temático dirigidos a estas poblaciones que promueven la igualdad y la no discriminación.

Las mayores brechas se hacen evidentes en el acceso de las mujeres a los niveles más altos de responsabilidad y, como consecuencia, en un nivel bajo de los ingresos.

En las acciones intrainstitucionales no se hace referencia a la problemática del acoso sexual en el trabajo, a excepción de la Secretaría de Marina.

Si bien es cierto que sin denuncia no es posible avanzar en la justicia a las violaciones de los derechos, es muy importante garantizar a las mujeres una atención profesional, respetuosa, expedita y eficiente, de manera que la denuncia y el proceso de atención no se conviertan en una nueva forma de violencia que supone una doble victimización.

Una de las mayores limitaciones para dar seguimiento y evaluar los avances de México en la atención del problema del acoso sexual en los centros de trabajo, es la falta de información consistente y periódica sobre las distintas modalidades de violencia, entre las que se encuentra la ejercida en las instituciones.

Merece especial atención que en los programas operados por la Sedesol no destaca la contribución a la reducción de la brecha de desigualdad ni de discriminación; en todo caso,

únicamente se registran las acciones en las que participan mujeres y se les da seguimiento en los indicadores.

Las experiencias de otros países revelan la importancia de contar con un modelo de intervención que se aplique en las instituciones. El modelo debe partir de diagnósticos institucionales que sustenten programas adecuados a cada institución, que permitan establecer los programas, metas, contenidos, técnicas de capacitación, sensibilización y evaluaciones a los servidores públicos.

La problemática a la que se enfrenta el programa son las capacidades insuficientes de los gobiernos municipales para institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género en su gestión. Considerando que una parte sustancial de los recursos destinados a las instancias encargadas de atender los problemas de la desigualdad y la discriminación se destina a capacitar y sensibilizar a su personal, es necesario evaluar los resultados de estas acciones en la calidad de los servicios que prestan en beneficio de las mujeres.

En el anexo 10 deberían incluirse todas las acciones dirigidas de manera específica a reducir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres, para lo cual el proceso de integración de dicho apartado debe responder a una estrategia de mediano y largo plazo, integral, bien estructurada y dirigida, y no únicamente a las decisiones de las dependencias responsables de los programas, acciones e intervenciones relacionadas con la transversalización de la equidad de género.

La información disponible sobre las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en los distintos espacios de la actividad política, económica, laboral y, en general, en los niveles jerárquicos de mayor responsabilidad muestran que, a pesar de las leyes, compromisos internacionales, programas e instituciones generadas, no se han podido reducir las desventajas de las mujeres respecto de los hombres; por lo tanto, es pertinente valorar el

diseño institucional y la operación de los programas, las acciones e intervenciones para mejorar su contribución a la reducción y eliminación de la discriminación contra las mujeres.

Buenas prácticas externas

- **Transversalización de género en la administración de Suecia**

Del estudio realizado por Irene López, publicado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas en 2009, se retoma en este apartado la experiencia en transversalización de género en la administración de Suecia. Se trata de una experiencia amplia e integral que busca incluir a toda la administración sueca, en todas sus áreas y niveles, incluido el proceso de descentralización, para orientar su trabajo hacia la equidad de género. Lo hace con base en plazos de tiempo determinados, fijando fases de progreso y objetivos claros y mensurables, lo que otorga transparencia y operatividad. Incluye entre sus principales elementos: la integración de género en la toma de decisiones, tanto en los procesos legislativos como en la elaboración presupuestaria; la puesta en práctica de una nueva estructura y entramado institucional, donde destaca en especial el hecho de que cada ministerio (secretaría) es responsable de la aplicación del análisis de género en su área de competencia y el sistema de cooperación interinstitucional que garantiza el apoyo de especialistas en temas de género; y la asignación de recursos humanos y financieros adecuados, incluyendo la capacitación y formación necesaria para que todo el personal pueda llevar a cabo su trabajo y lo oriente hacia la consecución de los objetivos de igualdad de género del gobierno.

La transferencia del proceso de transversalización de género del nivel central al regional y municipal es uno de los principales éxitos y avances del Estado sueco. Ello se ha concretado en la reorientación de programas a los que se han trasladado los métodos de capacitación y análisis del *JämStöd* (comité de apoyo y consulta para la transversalización de género formado por especialistas) y que han dado lugar a buenas prácticas específicas en el acceso de mujeres y hombres a los servicios, incluyendo colectivos especialmente vulnerables: violencia contra mujeres inmigrantes, jóvenes en dificultades, niñas y niños. En todos los

casos se parte siempre de un diagnóstico mediante el cual se analiza la situación de igualdad o desigualdad de los servicios prestados o se identifican las posibles diferencias en la vivencia diaria del tema o problema para mujeres y hombres; dicho diagnóstico se encarga al JämStöd proveniente del movimiento feminista y con mucha experiencia de trabajo en género (Méndez, 2009).

- Integración del enfoque de género en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía

La Junta de Andalucía (Gobierno Autonómico) lleva a cabo la integración de la perspectiva de género en los presupuestos anuales mediante la producción de un informe que involucra a todos los sectores de la administración y busca reorientar todas las políticas públicas hacia la igualdad real entre mujeres y hombres. Para ello, ha puesto en marcha una comisión ejecutiva y una metodología de reporte (el Programa G+) y auditoría de género que permite el análisis *ex ante* de todos los programas para los que se requiere asignación presupuestaria.

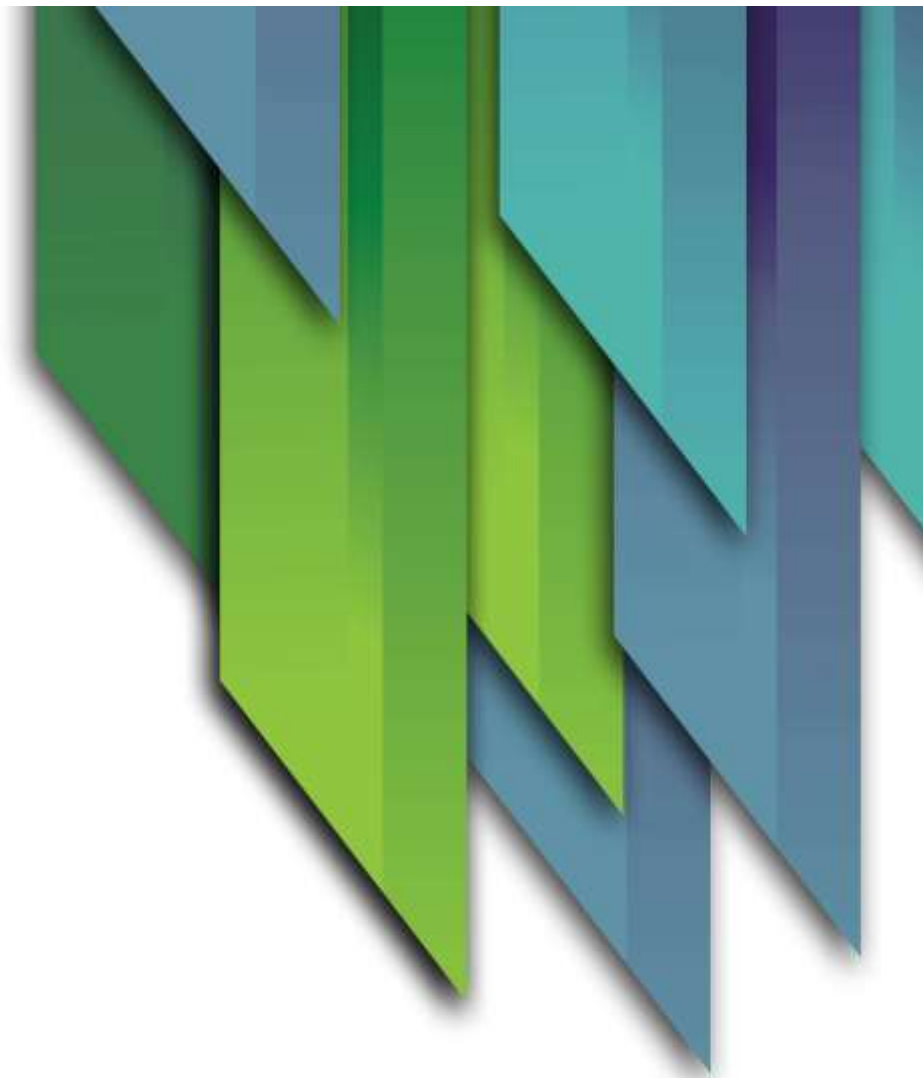
La experiencia de integración de género en los presupuestos se centra en el análisis del anteproyecto de presupuestos (evaluación *ex ante*) y en la perspectiva de los gastos, incluyéndose tal análisis como anexo al documento contable que establece las previsiones anuales a ser debatidas y aprobadas en el Parlamento.

El objetivo último que se plantean sus responsables es promover una mayor igualdad de acuerdo con la normativa europea, española y andaluza, y ello a través de la reorientación de las políticas públicas.

Dos serían, por tanto, los objetivos específicos de la experiencia: uno analítico, la evaluación de género de los presupuestos públicos, y el otro transformador, reorientar las políticas públicas hacia la igualdad de género de acuerdo con los resultados de ese análisis.

Se puso en marcha un modelo de evaluación e informe inspirado en el modelo de las tres R de la administración sueca (realidad, representación y recursos), que implica el análisis de la situación actual de las desigualdades de género, la distribución de la representación de mujeres y hombres en las instituciones, y el análisis de los programas presupuestarios, incluyendo objetivos de igualdad, acciones e indicadores de evaluación.

Uno de los hitos más relevantes de esta experiencia es la creación, en 2004, de la Comisión de Impacto de Género de los Presupuestos dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda. Esta comisión nació con un doble objetivo: emitir un informe de impacto de género sobre el anteproyecto de presupuesto e impulsar la elaboración de informes en las distintas consejerías. En 2007, surgió, así, el Proyecto G+ como propuesta de metodología de trabajo para elaborar un presupuesto con enfoque de género en tres fases.



Bienestar económico

e) Análisis de la dimensión de bienestar económico

Los planteamientos sobre equidad ponen en el centro de la atención la distribución del ingreso entre las personas y sus hogares, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que, dada la condición de medio de intercambio general del dinero, debe considerarse el monto del ingreso monetario y su distribución entre los perceptores y sus hogares como el indicador central en cualquier análisis sobre las condiciones de equidad en la mayor parte de las sociedades del mundo moderno (CEPAL, 1997). Aunque no es la única distribución de recursos entre las personas, hay coincidencia en que es la más importante y determina otras distribuciones.

La autonomía económica, es decir, el hecho de que las personas cuenten con ingresos propios que les permitan satisfacer sus necesidades, tiene un papel central en materia de equidad; si bien no equivale a que sean pobres, incide en su grado de autonomía económica y en su capacidad de decisión; además, su situación de vulnerabilidad se agrava en caso de viudez, ruptura matrimonial o desintegración familiar, aspecto que debe ser atendido con políticas adecuadas que procuren una mejor distribución de la riqueza, los activos, las oportunidades laborales y el tiempo.

La desigualdad de oportunidades que obstaculiza a las mujeres el acceso al trabajo remunerado limita sus posibilidades de ser autónomas en términos económicos. Es el caso de las personas que, aun cuando viven en hogares no pobres, individualmente no perciben ingresos propios que les permitan satisfacer sus necesidades de manera autónoma. En esta situación se encuentra una alta proporción de mujeres cónyuges que viven en hogares tanto pobres como no pobres y cuyas altas tasas de actividad doméstica las sitúan en una posición de dependencia en relación con el jefe de hogar (CEPAL, 2004).

Las desigualdades existentes en el ámbito laboral se repiten en lo que respecta al acceso al crédito y al sistema financiero, lo que impide a las mujeres acceder a la posibilidad de emprender nuevos negocios o adquirir bienes propios. El crédito ocupa un lugar crucial en el desarrollo económico de los países, ya que de él se espera obtener mejoras de competitividad, ingresos, dinamismo, crecimiento y generación de empleo, expectativas que

no son diferentes en el caso de las mujeres, para quienes el crédito tiene usos y potencialidades similares a las que ofrece a la economía en su conjunto.

Tradicionalmente, el sistema financiero no ha reconocido a las mujeres como sujetos de crédito y sólo hasta hace poco las ha empezado a considerar como un “segmento de mercado”, asociado al microfinanciamiento. Los créditos concedidos a las mujeres para microemprendimientos son de monto reducido y, en general, sólo ayudan a solucionar problemas puntuales de insumos, mercadería y reparaciones, pero no desarrollar actividades productivas de mayor alcance. De ahí que los créditos solicitados por las mujeres sigan teniendo un carácter “estabilizador” de su situación marginal (CEPAL, 2004).

A pesar de que las microempresas de propiedad de mujeres han sido las destinatarias de una serie de programas, tanto gubernamentales como de organismos internacionales, cuyo objeto es facilitar su acceso al crédito, siguen teniendo en las carteras una participación menor que la de sus pares hombres.

Entre los factores limitantes, que son de diversa índole, destacan las altas tasas de interés que se cargan a los microcréditos productivos, debido a que los pequeños préstamos de inversión implican costos de administración y seguimiento que, proporcionalmente, resultan más caros para la banca que los préstamos de mayor cuantía. El acceso de las mujeres al crédito también se ve limitado por los requisitos de documentación que el sistema financiero impone para verificar la situación del negocio y sus activos, lo cual se ajusta a las prácticas de las grandes empresas, pero resulta inapropiado para los microemprendimientos.

En el mismo sentido actúa la exigencia de garantías físicas (dinero, inmuebles, activos), de las que las microempresarias, y las mujeres en general, no disponen; por lo tanto, en este campo se manifiesta otro efecto de la desigualdad en la distribución de los derechos de propiedad y de la tierra. A esto se suman problemas jurídicos, como la falta de titulación de propiedades, además de los costos de formalización y otros implicados por el proceso de transacción, como el de los traslados, que se acrecienta cuando las entidades financieras están ubicadas lejos del radio de acción de las mujeres, como ocurre a menudo en las zonas rurales (CEPAL, 2004).

El anexo 10 del PEF 2012 incluye nueve intervenciones sobre bienestar económico, de las cuales dos son operadas por la Sagarpa (Programa de Prevención y Manejo de Riesgos y Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural); tres por la Secretaría de Economía (Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) y Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario); una por Reforma Agraria (Programa de la Mujer en el Sector Agrario); una por la Sedesol (Programa Hábitat);⁵³ y dos por la Secretaría de Turismo (Establecer y conducir la política de turismo y Apoyo a la competitividad de las empresas y prestadores de servicios turísticos).⁵⁴

El cuadro 31 muestra el presupuesto asignado en 2012 en conjunto para las nueve intervenciones, que fue de 2,443.6 millones de pesos, mientras que el presupuesto ejercido fue de 1,694.8 millones de pesos.

⁵³ En esta intervención es importante mencionar que contó con presupuesto aprobado, pero no ejerció el recurso en 2012.

⁵⁴ En esta intervención, si bien aparece en el PEF de 2012, en ese año no contó con presupuesto aprobado ni ejercido, por lo que no se consideró en los análisis presupuestarios.

Cuadro 31. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 de bienestar económico, población atendida y presupuesto, México, 2012

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN			POBLACIÓN 2012				PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)		
			OBJETIVO		ATENDIDA		2012		
Institución o dependencia	Clave y modalidad presupuestaria	Nombre del programa, acción o intervención	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Aprobado	Pagado	
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S232	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	0.0	0.0	0.0	0.0	225.0	82.9	
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S233	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	0.0	0.0	0.0	0.0	141.0	21.1	
Economía	S016	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	0.0	0.0	17,878.0	0.0	258.3	258.2	
Economía	S020	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	0.0	0.0	157,968.0	234,909.0	178.4	178.4	
Economía	S021	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	0.0	0.0	74,617.0	15,029.0	205.5	205.5	
Reforma Agraria	S088	Programa de la Mujer en el Sector Agrario	2,037,997.0	0.0	241,248.0	0.0	900.0	942.1	
Desarrollo Social	S048	Programa Hábitat	0.0	0.0	3,538,769.0	3,031,599.0	528.6	0.0	
Turismo	P001	Establecer y conducir la política de turismo	863.0	1,796.0	863.0	1,796.0	0.0	0.0	
Turismo	P002	Apoyo a la competitividad de las empresas y prestadores de servicios turísticos	400.0	600.0	1,574.0	1,586.0	6.7	6.6	
							Total	2,443.6	1,694.8

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012.

Cuadro 32. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 en bienestar económico, presupuesto y gasto ejercido, México

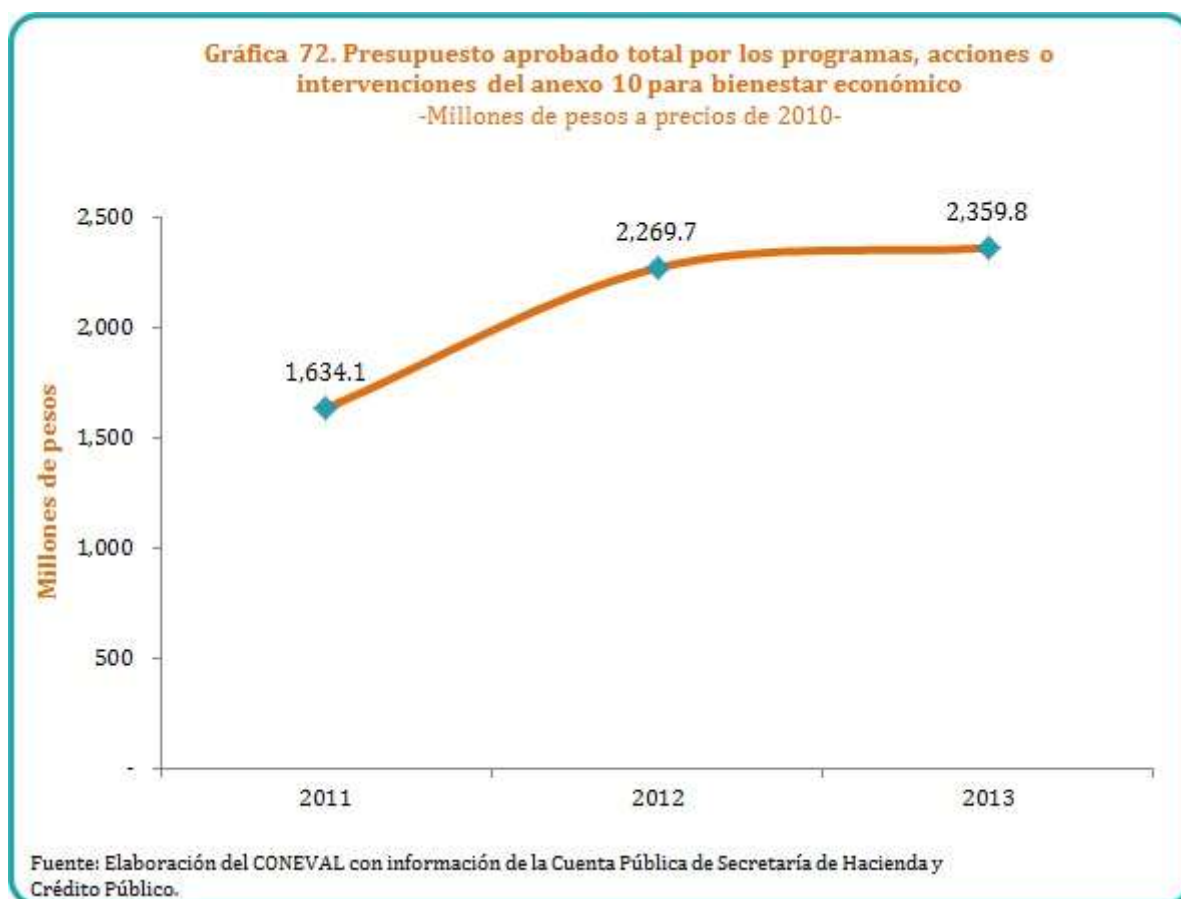
Descripción general del programa, la acción o intervención	PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*	DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO APROBADO (MILLONES DE PESOS)*			DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO PAGADO (MILLONES DE PESOS)*	TASA DE CRECIMIENTO 2011 - 2012	
	2011		2012			2013	2011 - 2012	2012 - 2013		2011 - 2013	Aprobado
	Nombre del programa, acción o intervención	Aprobado	Pagado	Aprobado	Pagado	Aprobado	2011 - 2012	2012 - 2013	2011 - 2013	2011 - 2012	Aprobado
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	No disponible para este año	No disponible para este año	209.0	77.0	223.7	n.a.	14.7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	No disponible para este año	No disponible para este año	131.0	19.6	129.7	n.a.	-1.2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales	245.1	206.5	239.9	239.8	176.8	-5.2	-63.2	-68.4	33.3	-2.1	16.1
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	135.4	135.4	165.7	165.7	178.6	30.3	12.9	43.2	30.3	22.4	22.4
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	178.9	163.3	190.9	190.9	106.3	12.0	-84.6	-72.6	27.6	6.7	16.9
Programa de la Mujer en el Sector Agrario	843.8	838.5	836.0	875.1	984.3	-7.8	148.3	140.6	36.6	-0.9	4.4
Programa Hábitat	225.1	0.0	491.0	0.0	554.3	265.9	63.3	329.2	0.0	118.1	n.a.
Establecer y conducir la política de turismo	4.4	0.0	0.0	0.0	0.0	-4.4	0.0	-4.4	0.0	-100.0	n.a.
Apoyo a la competitividad de las empresas y prestadores de servicios turísticos	1.5	5.4	6.2	6.1	6.0	4.8	-0.2	4.5	0.7	329.0	13.2

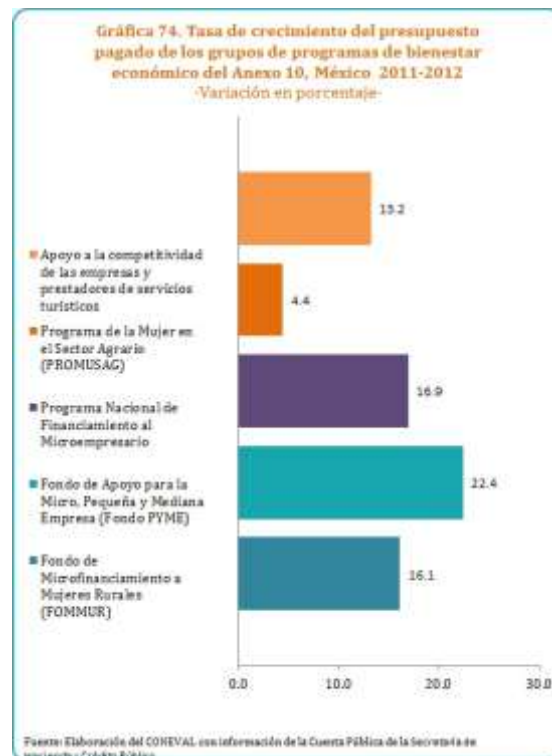
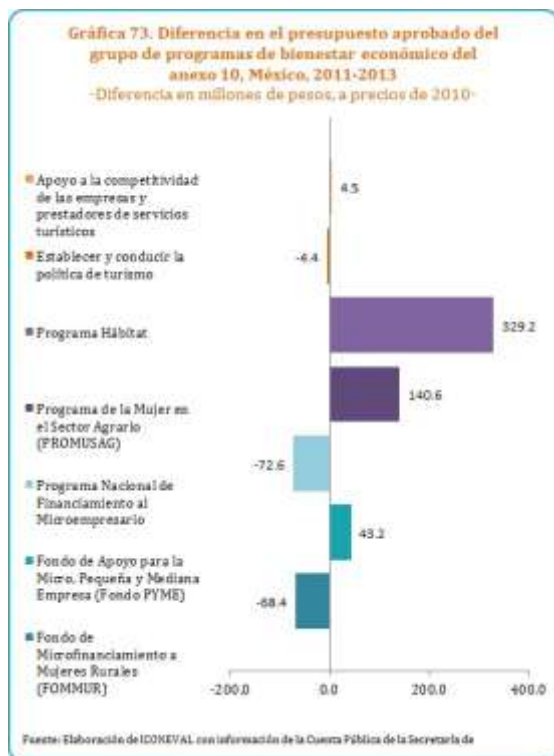
*A precios de 2010.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012
n.a. = no aplica

En conjunto, los programas, las acciones e intervenciones del anexo 10 para bienestar económico experimentan un crecimiento en el presupuesto aprobado. Como se presenta en la gráfica 72, entre 2011 y 2013 se registró un aumento de 725.6 millones de pesos; sin embargo, el cambio de cada una de las intervenciones, tal como se observa en las gráficas

73 y 74, da cuenta de un comportamiento diverso, pues cuatro intervenciones reportaron incrementos en su presupuesto, mientras tres de ellas vieron disminuidos sus recursos.





De las nueve intervenciones que ejercieron presupuesto entre 2011 y 2012,⁵⁵ cinco registraron tasas de crecimiento positivas (Apoyo a la competitividad de las empresas y prestadores de servicios turísticos, Programa de la Mujer en el Sector Agrario, Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, Fondo PYME y Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales), y fue el Fondo PYME la que presentó el mayor crecimiento (22.4) (ver gráficas 73 y 74).

Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

La Ley General de Desarrollo Social ordena al CONEVAL realizar la medición multidimensional de la pobreza considerando al menos las siguientes dimensiones: bienestar económico observado a partir de los ingresos; rezago educativo; acceso a servicios de salud; acceso a la seguridad social; acceso a la alimentación; acceso a espacios y viviendas de

⁵⁵ Dado que algunas no se habían creado en 2011, no fue posible analizar la totalidad de las intervenciones y se presentan en la gráfica aquellas para las que se tiene información de 2011 y 2012.

calidad; acceso a servicios en la vivienda; y cohesión social. Así, la ley establece dos enfoques principales para la medición de la pobreza: por un lado, el bienestar económico y, por otro, el enfoque de derechos sociales. En el enfoque de bienestar, el objetivo principal radica en identificar las dimensiones y condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse. En éste se supone que cada persona, a partir de sus circunstancias, fomenta el conjunto de capacidades que definen el abanico de opciones de vida que puede elegir. Si estas opciones no le permiten tener condiciones de vida aceptables dentro de su sociedad, se considera que el individuo es pobre (CONEVAL, 2010a).

Aun cuando no existe consenso sobre la mejor forma de medir el bienestar, la mayoría de las mediciones efectuadas desde esta aproximación consideran fundamental la disposición de recursos económicos. Esto reconoce la centralidad del ingreso en la mayoría de las sociedades para la adquisición de una amplia variedad de bienes y servicios (CONEVAL, 2010a).

En cuanto a la identificación de las personas carentes en el espacio de bienestar, el CONEVAL emplea el método de pobreza monetaria que se basa en la comparación del ingreso per cápita con el valor de dos canastas: una alimentaria (Línea de Bienestar Mínimo) y otra que incluye, además de los alimentos, todos los bienes y servicios de consumo habitual (Línea de Bienestar).

Como se observa en el cuadro 33, las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto a las líneas de bienestar (tanto económica como mínima) son casi imperceptibles y podrían no ser estadísticamente significativas; sin embargo, es importante señalar que la forma de medición de estos indicadores puede ser un elemento que obstaculiza distinguir las diferencias entre mujeres y hombres.

Cuadro 33. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de bienestar, según sexo, 2010-2012

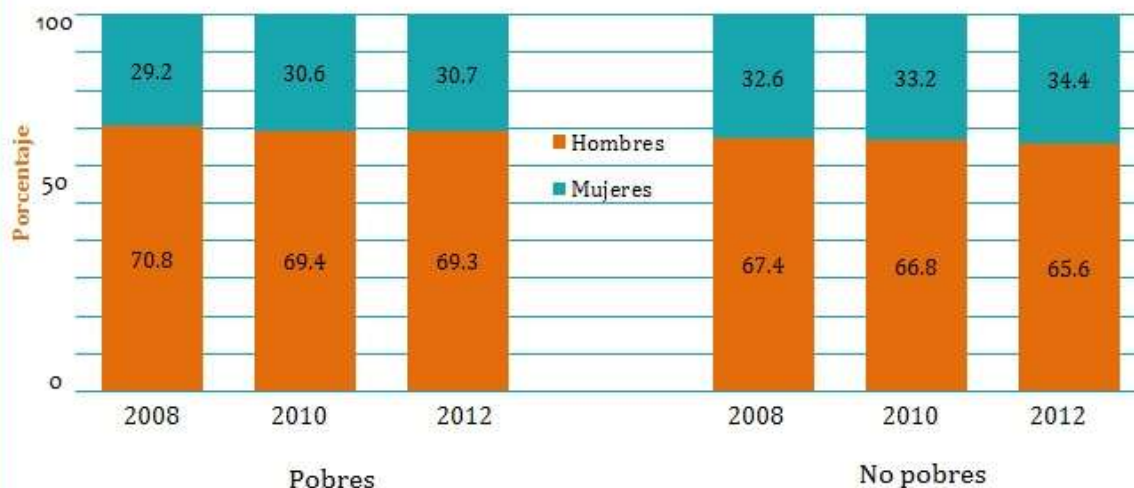
Indicadores	Mujeres						Hombres					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio		Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza												
Población en situación de pobreza	46.2	45.9	27.1	27.6	2.6	2.3	46.0	45.1	25.7	25.8	2.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.9	36.0	20.5	21.7	2.2	2.0	34.7	35.3	19.4	20.2	2.2	2.0
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.9	6.6	5.9	3.8	3.6	11.3	9.8	6.3	5.6	3.8	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	27.1	27.3	15.9	16.4	1.9	1.8	29.1	29.9	16.3	17.1	2.0	1.9
Población vulnerable por ingresos	6.1	6.5	3.6	3.9	0.0	0.0	5.7	5.8	3.2	3.3	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	20.6	20.3	12.1	12.2	0.0	0.0	19.2	19.3	10.7	11.0	0.0	0.0
Bienestar												
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	19.6	20.4	11.5	12.3	2.8	2.5	19.2	19.7	10.7	11.2	2.9	2.6
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	52.3	52.4	30.7	31.5	2.3	2.1	51.7	50.8	28.8	29.1	2.3	2.1

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Al captar el ingreso per cápita, no se considera que el nivel de vida del hogar dependa, en parte, del patrimonio acumulado ni que la distribución interna de los recursos obtenidos es desigual entre miembros de distinto sexo y edad. El ingreso es una variable difícil de medir, ya que no cuenta con subregistros sistemáticos y presenta proporciones significativas de no respuesta (Arriagada, 2005). Como se ha mencionado, el ingreso permite a las mujeres mayor acceso a la toma de decisiones de los hogares y mayor capacidad de acción en los distintos ámbitos de la vida.

La gráfica 75 revela que los ingresos monetarios de los hogares provienen principalmente de los varones, quienes, en 2012, percibieron casi dos terceras partes de los recursos monetarios de los hogares (69.3 por ciento), mientras que la condición de pobreza no parece ser un factor que incida en dicha distribución.

Gráfica 75. Distribución porcentual del ingreso corriente monetario de los hogares, por sexo del percceptor y condición de pobreza, 2008-2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012.

La concentración del ingreso es una variable que incide directamente en los plazos en que sea posible superar la pobreza. La desigualdad (entendida como el grado de concentración y polarización de la distribución del ingreso urbano según grupos de la población), aun cuando constituye una problemática más amplia que la pobreza, representa un referente complementario obligado (Arriagada, 2005).

Si bien la aproximación a la desigualdad explorada a partir del índice de Gini⁵⁶ sólo da cuenta de la distribución de los ingresos y no reporta información sobre la equidad en el acceso a otro tipo de recursos, su análisis es relevante porque los ingresos constituyen activos indispensables para obtener otro tipo de bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas (CONEVAL, 2012a).

⁵⁶ El coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso; toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno, indica que hay mayor concentración del ingreso; en cambio, cuando el valor del Gini se acerca a cero, la concentración del ingreso es menor; es decir, existe mayor distribución igualitaria del ingreso (INEGI, 1998).



El indicador revela que la población que pertenece a hogares con jefatura masculina tiende a presentar mayor desigualdad en la distribución del ingreso que quienes residen en hogares dirigidos por mujeres. La población de hogares en los que el jefe es pobre, independientemente de su sexo, reporta una distribución menos desigual del ingreso, el cual puede suponerse escaso. Por último, la gráfica 76 muestra que entre la población de hogares con jefatura femenina, la distribución del ingreso suele ser menos desigual que donde el jefe es varón. Sin embargo, la población en hogares no pobres con jefatura femenina las condiciones son más inequitativas que aquellos con una mujer pobre a la cabeza (CONEVAL, 2012a).

Análisis de la pertinencia de los programas del grupo temático para resolver la problemática

De acuerdo con la evaluación integral del desempeño de los programas federales dirigidos a microempresarios 2010-2011 (CONEVAL, 2012p), el Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de la población emprendedora de bajos ingresos gracias al apoyo en la creación y el desarrollo de sus actividades productivas. Para tal fin, los dos fideicomisos citados —que son parte de la entidad conocida como Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario— intentan elevar la oferta de financiamiento institucional que se dirige a dichos sectores. Para ello, canalizan líneas de crédito a entidades

de ahorro y crédito popular para que éstas, a su vez, lo diseminen con arreglo a sus propias reglas de operación.

La dificultad de identificar las capacidades empresariales de la población, por ser una característica no observable, ha obstaculizado que los programas analizados tengan una definición clara de su población potencial. A pesar de ello, esta particularidad podría convertirse en un filtro para focalizar este tipo de apoyos.

El Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales cuentan con dos poblaciones potenciales y dos poblaciones objetivo (una medida en términos de microfinancieras y otra en personas). Esto podría constituir un problema, pues no queda claro cuál es la población que guía el destino de los recursos: las instituciones de microfinanciamiento o los emprendedores en situación de pobreza. Se debe recordar que las líneas de financiamiento que otorgan estos fondos públicos son resultado de la demanda de dichas instituciones y de las reglas de operación de los fondos.

En cuanto al diseño de los programas analizados, existen áreas de oportunidad que pueden mejorar sus resultados. En el caso de los fondos del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, ambos tienen el mismo fin y propósito, con la diferencia de que el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales sólo atiende a mujeres rurales de bajos ingresos y el Fideicomiso del Programa Nacional no distingue por sexo.

Respecto a las labores que desarrollan los dos fondos que administra el citado programa, es importante reconocer su presencia como oferente de líneas de crédito para las microfinancieras más pequeñas. Ciertamente, estos fondos han ayudado a que existan entidades de ahorro y crédito popular en comunidades rurales, además de colaborar para que cerca de seiscientos mil personas puedan obtener financiamiento institucional, y que la tasa de recuperación de dicho financiamiento a las entidades de ahorro y crédito sea superior a 95 por ciento. Ello implica un trabajo de dichas entidades para identificar a los buenos pagadores y un trabajo por parte de Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales y del Fideicomiso del Programa Nacional a la hora de escoger a qué entidad de ahorro y crédito

popular ofrecerle financiamiento.

El Fondo PYME pretende contribuir al desarrollo económico nacional al generar más y mejores empleos, así como micro-, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Otorga apoyos a proyectos que fomenten la creación, consolidación y competitividad de las MIPYMES. Otra vertiente consiste en promover las iniciativas de emprendedores y los proyectos que brinden inversión productiva al sector. La población objetivo se define en nuevos emprendedores e incubadoras de empresas, MIPYMES, empresas gacela y franquicias, y empresas tractoras. El Fondo PYME otorga y da acceso al crédito para promover y difundir los programas, instrumentos, productos, herramientas y acciones para elevar la competitividad y mejorar los procesos de las MIPYMES, así como para el desarrollo de emprendedores y nuevas empresas, en el marco de la modernización y la adquisición de conocimientos y habilidades.

Es importante que el Fondo PYME establezca los mecanismos necesarios de coordinación con los organismos intermedios para mejorar las bases de datos del programa. El fondo no cuenta con un documento de análisis de alternativas que determine que su tipo de intervención es más eficaz que otras opciones de política dirigidas a elevar la competitividad de las empresas y su insuficiente generación de empleo formal (CONEVAL, 2012r).

El número de proyectos apoyados disminuyó entre 2007 y 2009, por lo que se puede inferir que en lugar de atomizar los recursos en múltiples apoyos, éstos se enfocan a pocos proyectos en los que se tenderá a asegurar mayor homogeneidad en la búsqueda de un impacto y la posibilidad de alcanzar a un mayor número de empresas o un mayor efecto deseado (CONEVAL, 2012r).

El Programa de la Mujer en el Sector Agrario pretende facilitar la incorporación de las mujeres a la economía y la producción para disminuir la brecha de desigualdad de ingresos entre mujeres y hombres en el campo mexicano. Brinda financiamiento para proyectos que desarrollan grupos de mujeres que habitan en núcleos agrarios, en particular aquellos ubicados en zonas marginadas. Para el financiamiento de proyectos, se requiere que se

integren grupos de mujeres de entre tres y seis participantes, quienes, con el apoyo de un técnico habilitado, elaboran y presentan un proyecto productivo.

Respecto al tipo y monto de los apoyos ofrecidos por el Programa de la Mujer en el Sector Agrario, se favorecen proyectos productivos con aportaciones directas para su ejecución, a razón de 30,000 pesos por integrante del grupo y hasta por un total de 180,000 pesos correspondientes a seis participantes en un proyecto. Los proyectos pueden ser de producción agrícola o pecuaria, de servicios, artesanal, industrial, comercial u otros. Durante su operación (2002-2012), ha apoyado a un total de 40,478 proyectos y, con ello, ha beneficiado a 270,830 mujeres en núcleos agrarios del país.

El programa muestra de manera general un conjunto de procesos ágiles, transparentes y oportunos, resultado de la cultura de evaluación que ha sido incorporada por los responsables normativos y operativos. Una de las recomendaciones más relevantes que se deriva del análisis de los procesos del Programa de la Mujer en el Sector Agrario se relaciona con la planeación, en la que se encontró que no existe un plan estratégico, lo que está propiciando que el programa funcione con una visión de corto plazo, con metas anuales, pero sin tener un referente de mediano y largo plazo que permita evaluar su avance en el cumplimiento de su misión, visión y objetivos estratégicos. Por lo tanto, se sugiere poner en marcha un proceso de planeación estratégica participativa mediante talleres de trabajo que proporcionen la información necesaria para elaborar el Plan Estratégico del Programa de la Mujer en el Sector Agrario.

De acuerdo con la evaluación de procesos realizada por el CONEVAL al programa, éste no cuenta con una estrategia efectiva de difusión; se corroboró en las entrevistas que las mujeres beneficiarias carecían de información completa sobre la naturaleza de los apoyos (CONEVAL, 2012q).

En cuanto al mecanismo de selección de beneficiarias, el enfoque se centra en la dictaminación de los documentos de proyectos, mediante procedimientos de calificación de su contenido. Sin embargo, en este esquema no se pueden verificar en campo las condiciones geográficas, económicas y sociales para la implementación del proyecto, por lo

que se pueden estar dictaminando proyectos que en la realidad no presentan condiciones físicas, geográficas o económicas para su ejecución.

El Programa de Prevención y Manejo de Riesgos apoya, mediante cinco componentes, el ingreso objetivo y la comercialización; atiende desastres naturales y de sanidades en el sector; promueve el financiamiento rural y los esquemas de administración de riesgos, e induce el financiamiento para la inversión en equipamiento e infraestructura. Otorga apoyos para la prevención, el manejo y la administración de riesgos para sanidad e inocuidad y ante ocurrencia de desastres naturales. Beneficia a personas físicas o morales; productores de bajos ingresos y que se dediquen a actividades de producción o transformación; productores en localidades de media a muy alta marginación; y productores que sean susceptibles de ser afectados por plagas reglamentadas o enfermedades fitozoosanitarias, acuícolas y pesqueras.

El Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural cuenta con tres componentes mediante los cuales contribuye a fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de las unidades económicas agropecuarias, pesqueras y acuícolas para que mejoren su productividad y competitividad. Otorga apoyos en servicios de asistencia técnica, capacitación y extensionismo; en proyectos de investigación y transferencia de tecnología y en fomento al desarrollo gerencial de las organizaciones sociales y de los Comités Sistema Producto en el marco del Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral. Beneficia a organizaciones sociales, comités sistema productos nacionales, estatales y regionales de los sectores agrícola, pecuario, acuícola y pesquero; productores, grupos de trabajo, personas físicas y morales, instituciones de investigación, de educación superior y media superior.

El Programa Hábitat, operado por la Sedesol tiene como fin “contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbano-marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos” y como propósito, las “condiciones físicas y sociales de las zonas urbano-marginadas para el desarrollo de sus habitantes, mejoradas”. Su

problemática a atender son las “zonas urbanas marginadas con alta concentración de pobreza que presentan condiciones físicas y sociales desfavorables para el desarrollo de sus habitantes”.

Para identificar a la población (hogares y personas) que padece el problema, el diagnóstico utiliza dos enfoques: el geoespacial, que considera las características físicas y de infraestructura del territorio, y el demográfico, que señala las características socioeconómicas de la población que habita dicho territorio.

En estos niveles de objetivos no se reconocen conceptos relacionados con la igualdad ni la no discriminación hacia las mujeres; sin embargo, en uno de sus componentes incluye el indicador de “Proyectos para la igualdad entre mujeres y hombres”.

Con la información disponible, habría que señalar que no se encuentra que el programa tenga una alineación directa con los objetivos del PROIGUALDAD ni los compromisos de la CEDAW; no obstante, se debe considerar que en la mayoría de los programas que propician mejoras en las condiciones de vida con participación social son las mujeres las que más participan, por lo que el Programa Hábitat debería visibilizar la participación de ellas y dar seguimiento a su participación con indicadores específicos e incluir en todos los indicadores la desagregación por sexo.

Principales retos del grupo de intervenciones analizado

Respecto del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales y del Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, se sugiere definir a su población potencial y objetivo como el conjunto de entidades de ahorro y crédito popular que han mostrado ser instituciones financieramente viables, con una estructura de gobierno sana y una cartera de clientes con características similares a las buscadas por el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario. Esto permitirá a los operadores de estos fondos establecer una política activa para desarrollar un sistema financiero más incluyente y competitivo. Asimismo, facilitará la construcción de indicadores y de bases de datos para las futuras evaluaciones de los fondos.

Es necesario ofrecer más información respecto de las instituciones dispersoras de crédito (información que posee el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario) y las características básicas de los beneficiarios de los programas (información que tienen los dispersores). Tomando en consideración la evolución que ha tenido el número de entidades de ahorro y crédito popular que desean el financiamiento que otorga el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales y el Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, se recomienda analizar hasta qué punto las reglas institucionales de estos fondos coadyuvan a la construcción de un sistema financiero popular competitivo.

Respecto al Fondo PYME, es necesario definir correctamente la población potencial. Si las empresas, organismos o sectores de que se trate no presentan alguna desventaja, limitación o potencialidad específica, en principio no se justifica que el Estado les transfiera apoyos o recursos. Además, en caso de que lo hiciera, por lógica los resultados tenderán a ser muy pequeños o nulos.

Buenas prácticas externas

- Costa Rica

El Instituto Nacional de la Mujer de ese país y las microempresas, mediante un trabajo coordinado con las instituciones del sector financiero que mantienen convenios con dicho

instituto, están consolidando un sistema de crédito accesible para las mujeres. Con dos bancos se han puesto en práctica planes de trabajo que comprenden aspectos como promoción del lenguaje bancario, servicios para mujeres, sensibilización del personal y diseño de metodologías para la atención del cliente; además, en uno de los bancos participantes se incluyó la idea de desagregar la información por sexo en las carteras de microcréditos y juntas rurales.

En el primer año de vigencia del convenio (1999-2000), la participación de las mujeres en el programa de créditos para micro- y pequeñas empresas aumentó de ocho a 36 por ciento. En el Banco Nacional de Costa Rica, en 1995-2002, las mujeres representaban 19 por ciento de los deudores. En términos de montos concedidos, la brecha era mayor, ya que las mujeres recibieron sólo nueve por ciento de los recursos. En cambio, en el quinquenio 1999-2003, si bien subsistieron brechas, la participación de las mujeres se elevó en 240 por ciento (CEPAL, 2004).

- Chile

Como consecuencia del mayor riesgo y los elevados costos administrativos que implican las microempresas, en 1992 se hizo necesario generar incentivos para que las instituciones financieras formales se interesaran en este segmento. Se comenzó así un programa del gobierno denominado IFI-OID (Instituciones Financieras-Organismos Intermediarios de Desarrollo), cuyo primer componente está dirigido a las instituciones formales y el segundo, a las informales. El objetivo es incentivar el sistema financiero formal gracias a un subsidio a los costos de transacción para que facilite a las microempresas el acceso al crédito. El cincuenta por ciento de las operaciones crediticias de este programa son realizadas por mujeres propietarias de empresas que se caracterizan por sus bajos activos y niveles de venta. Estas microempresarias utilizan los créditos para cumplir objetivos de corto plazo, es decir, para amortiguar problemas de flujo de caja o superar insuficiencias puntuales de equipamiento o insumos, y pagan por estos préstamos altas tasas de interés en comparación con otras carteras del sistema financiero formal. Al analizar las tasas de interés según sexo, no se observa una diferencia significativa entre mujeres y hombres, si bien existe un leve sesgo a favor de los microempresarios hombres. Esta ligera disparidad puede ser un reflejo

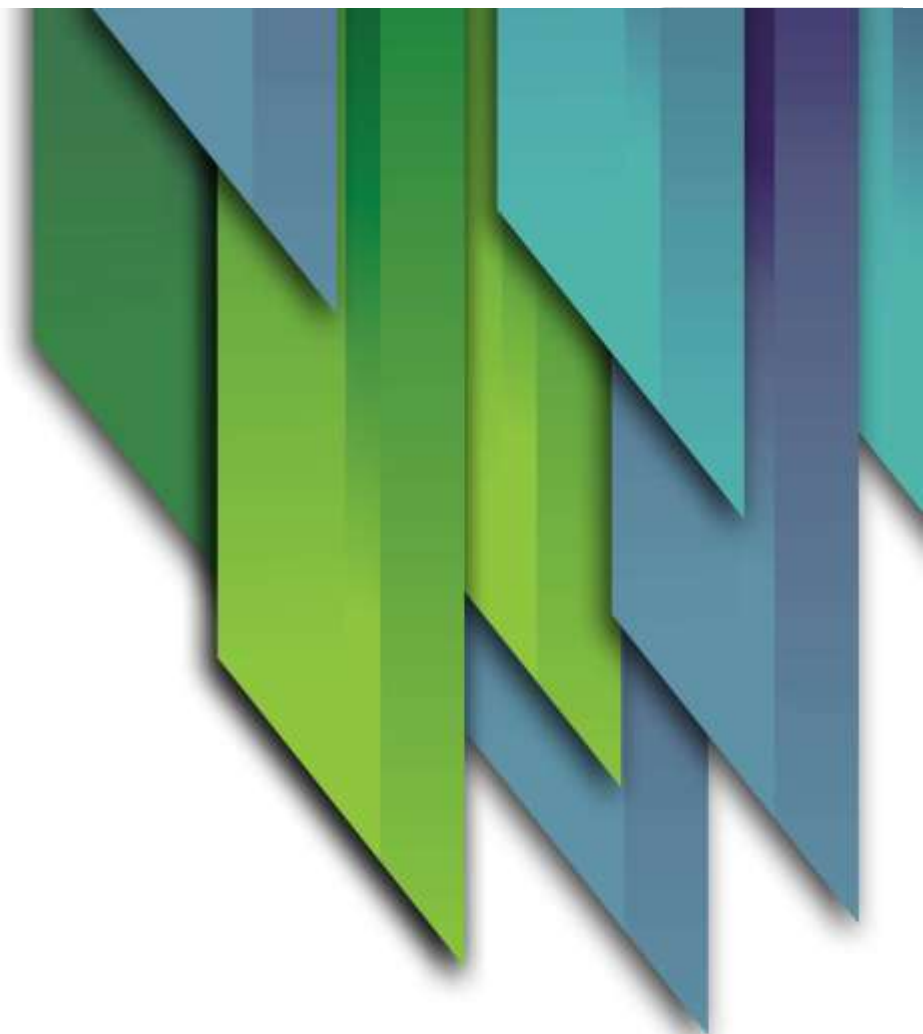
del hincapié que ponen los criterios de evaluación en la antigüedad, los activos fijos y las ventas mensuales, aspectos que claramente desfavorecen a las mujeres (CEPAL, 2004).

- **Medición del impacto de la capacitación: el caso de Perú**

Desde la década de los noventa del siglo pasado, la política pública dirigida a los micronegocios ha estado centrada en el tema del financiamiento. Siempre se ha considerado la capacitación como un elemento sustantivo para el desarrollo del negocio.

Uno de los trabajos más recientes para medir el resultado de la capacitación es el desarrollado por Karlan y Valdivia (2010). Por medio de un diseño experimental, estos autores intentan medir el valor agregado de la capacitación una vez que los emprendedores cuentan con financiamiento. Al respecto, señalan:

Los debates académicos y de políticas acerca de la actividad microempresarial se centran frecuentemente en las restricciones crediticias, asumiendo que los negocios se manejan de manera óptima dadas esas y otras restricciones. Los microempresarios, sin embargo, raramente tienen capacitación formal en gestión empresarial. [...] Con ayuda de un diseño experimental, en este estudio medimos el impacto marginal de agregar un componente de capacitación en gestión empresarial a un programa de servicios financieros que atiende a mujeres microempresarias peruanas a través de la metodología de bancos comunales. Los grupos de tratamiento recibieron, por un periodo de entre uno y dos años, sesiones de capacitación de treinta a sesenta minutos de duración durante las reuniones habituales, semanales o mensuales, del banco comunal. Los grupos de control permanecieron como antes, reuniéndose con la misma frecuencia, pero únicamente para hacer pagos de préstamos y depósitos de ahorros. Encontramos evidencia de que el programa mejora el conocimiento de las microempresarias acerca de las buenas prácticas de gestión empresarial, pero los efectos sobre resultados clave como los ingresos, ganancias o nivel de empleo en los negocios son nulos o no del todo robustos (Karlan y Valdivia, 2010).



Vivienda

f) Análisis de la dimensión de vivienda

El acceso a una vivienda digna se considera una necesidad humana básica y un aspecto crítico de la autonomía personal y comunitaria. La vivienda es el espacio físico donde se ocurren procesos de socialización fundamentales para el desarrollo de los individuos. De acuerdo con Salles y López (2004), los hogares se definen mediante una dimensión espacial (la vivienda) y una relacional (las acciones y relaciones originadas por las personas que viven ahí) y estas dimensiones interactúan de modo que las características estructurales de la vivienda y su entorno afectan la convivencia de las personas (hacinamiento, falta de servicios, etcétera). De ahí la importancia de contar con un espacio digno y funcional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4º, señala que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa y que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

La estructura de la casa (tamaño y ubicación) no basta; evidentemente, para contar con una “vivienda digna”, se requieren otros bienes, como el equipamiento de servicios básicos.

La ausencia de éstos implica repercusiones en la calidad de vida de las personas en diversos aspectos. La salud se puede ver mermada al no contar con materiales adecuados en pisos, paredes y techos, así como por carecer de servicios de desecho de residuos. Algunos estudios han encontrado una asociación entre la mortalidad infantil y las condiciones precarias de vivienda (CEPAL, 1995; Maydana, 2009).

Las privaciones relativas a la vivienda afectan a todos los miembros de la familia; no obstante, se presume que las repercusiones sobre las mujeres son más intensas, pues la falta de servicios básicos hace más compleja la realización de los quehaceres del hogar (asignados mayoritariamente a las mujeres) (Salles y López, 2004).

De este modo, resulta indispensable considerar el acceso a servicios básicos en la vivienda como un indicador del bienestar de los hogares, que facilita el trabajo de las mujeres en ellos; lo anterior, sin menoscabo de la importancia de compartir las tareas del hogar con los varones.

Desde una perspectiva económica, la vivienda se considera un activo productivo que protege a las familias de la pobreza. El acceso a vivienda propia tiene un valor económico y simbólico importante, pues se considera una forma de inversión que representa seguridad para los individuos.

La seguridad de la tenencia de la vivienda puede representar una ventaja familiar para obtener mayores ingresos cuando se enfrentan situaciones de pobreza o de vulnerabilidad, pues permite establecer estrategias como la renta, el uso para instalar pequeños negocios familiares o algunas modificaciones en la estructura del hogar (arreglos domésticos que facilitan que algunos familiares habiten en la vivienda). Así, el acceso a una vivienda digna representa el acceso a servicios básicos y la seguridad de contar con un activo del cual echar mano en situaciones en las que se reduce el ingreso de las familias.

El anexo 10 incluye tres programas dirigidos a atender la demanda de vivienda de los sectores de bajos ingresos: el Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, operado por la Comisión Nacional de Vivienda de la SHCP; el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu Casa” y el Programa de Vivienda Rural, operados por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares de la Sedesol.

Como se muestra en el cuadro 34, el presupuesto asignado en 2012 en conjunto para los tres programas fue de 4,187.9 millones de pesos, mientras que el presupuesto pagado fue de 4,145.2 millones de pesos.

Cuadro 34. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 de vivienda, población atendida y presupuesto, México, 2012

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN			POBLACIÓN 2012				PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)	
			OBJETIVO		ATENVIDA		2012	
Institución o dependencia	Clave y modalidad presupuestaria	Nombre del programa, acción o intervención	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Aprobado	Pagado
Hacienda y Crédito Público	S177	Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	77,361	97,639	103,486	105,888	3,313.6	3,270.9
Desarrollo Social	S058	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa"	30,159	30,158	29,365	45,320	674.0	674.0
Desarrollo Social	S117	Programa de Vivienda Rural	19,256	19,256	15,220	12,835	200.3	200.3
					Total		4,187.9	4,145.2

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2012

Cuadro 35. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 en vivienda presupuesto y gasto ejercido, México

Descripción general del programa, la acción o intervención	PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*	DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO APROBADO (MILLONES DE PESOS)*			DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO PAGADO (MILLONES DE PESOS)*	TASA DE CRECIMIENTO 2011 - 2012	
	2011		2012			2013	2011 - 2012	2012 - 2013		2011 - 2013	2011 - 2012
	Aprobado	Pagado	Aprobado	Pagado	Aprobado						
Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda	2,117.2	1,996.7	3,077.9	3,038.2	2,071.5	960.7	-1,006.4	-45.7	1,041.5	45.4	52.2
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa"***	723.3	723.3	626.1	626.1	603.1	-97.2	-23.0	-120.1	-97.2	-13.4	-13.4
Programa de Vivienda Rural	135.4	135.4	186.1	186.1	179.3	50.7	-6.8	43.9	50.7	37.4	37.4

*A precios de 2010.

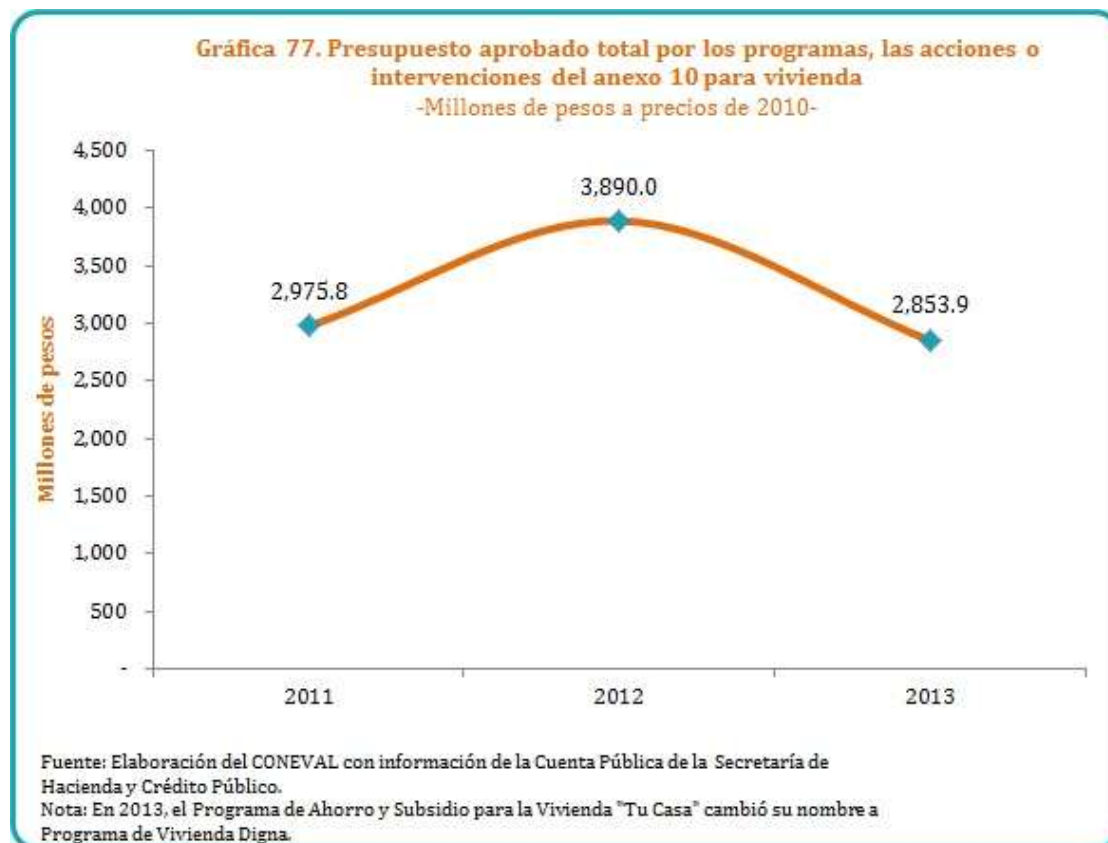
**En 2013, el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa" cambió su nombre a Programa de Vivienda Digna.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012.

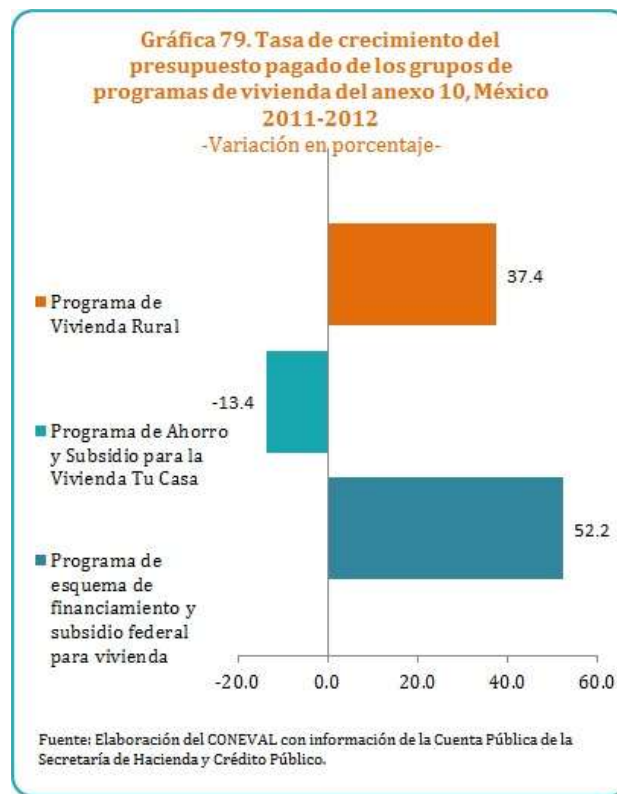
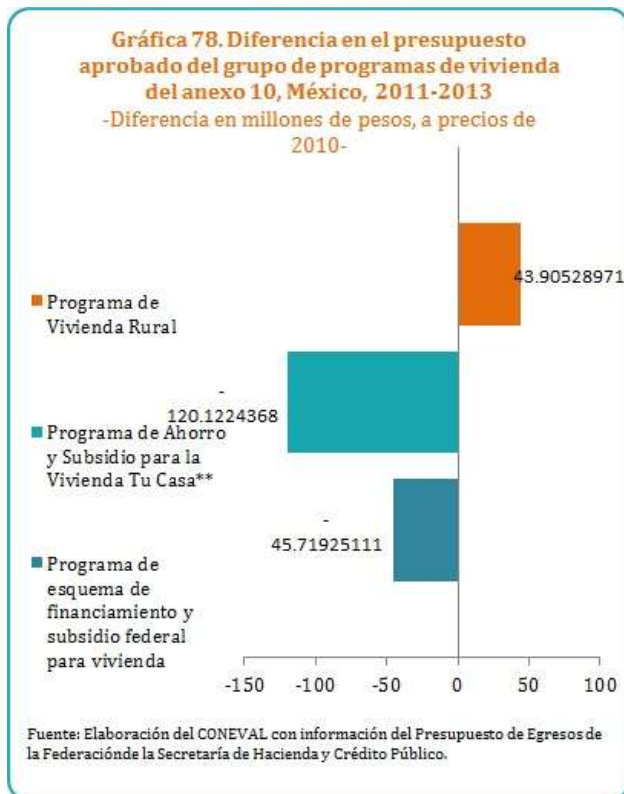
Entre 2011 y 2013,⁵⁷ el presupuesto aprobado de las intervenciones de vivienda del anexo 10 registró un incremento de 914 millones de pesos; sin embargo, es importante señalar que tuvo un comportamiento errático, pues en 2012 presentó el presupuesto más alto para luego registrar, en 2013, un descenso.

La gráfica 77 muestra la variación para el grupo de programas de vivienda entre 2011 y 2013.

⁵⁷ Es importante mencionar que, para 2013, se consideró el presupuesto aprobado del PEF, debido a que los datos del presupuesto ejercido están disponibles en abril de cada año, por lo que para la publicación del presente informe aún no se encontraban disponibles. De manera adicional, entre 2012 y 2013, el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa" cambió de nombre; en este año se denominó Programa de Vivienda Digna.



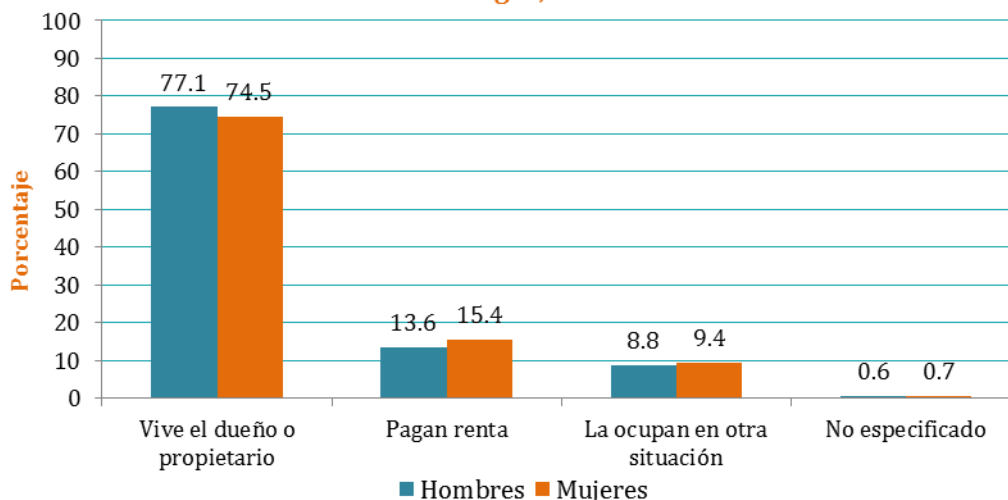
Como se observa, existen pocos programas o acciones de gobierno destinados a combatir las desigualdades de las mujeres en materia del acceso a la vivienda y servicios básicos en ella. Además, el presupuesto destinado a cada uno de ellos no ha ido incrementándose a través del tiempo: el Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda registró un crecimiento entre 2011 y 2012, pero bajó entre 2012 y 2013; el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa" vio reducido su presupuesto en 2011 y 2012, pero se mantuvo al menos hasta el presupuesto aprobado en 2013; finalmente, el Programa de Vivienda Rural presentó un aumento entre 2011 y 2012 y en 2013 reportó el mismo monto aprobado que el monto pagado en 2012. La gráfica 78 refleja la diferencia en millones de pesos de cada una de las intervenciones entre 2011 y 2013, y la gráfica 79, la tasa de crecimiento del presupuesto pagado entre 2011 y 2012.



Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

En relación con el tipo de tenencia de la vivienda, en general, en un mayor porcentaje de los hogares con jefatura masculina, el dueño o propietario de la vivienda forma parte del hogar, mientras que un mayor porcentaje de los hogares donde las mujeres son jefas pagan renta, aunque estas diferencias sean de entre dos y tres puntos porcentuales (gráfica 80).

Gráfica 80. Tipo de tenencia de la vivienda por sexo del jefe del hogar, 2010



Fuente: Elaboración de CONEVAL con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

Las mujeres, en especial aquellas que pertenecen a grupos minoritarios, son vulnerables a violaciones de sus derechos a vivienda, debido a la tradición, la falta de conocimiento de sus derechos, prácticas y legislaciones local o nacional discriminatorias y la implementación de leyes que no toman en cuenta el género. Por lo tanto, resulta importante aplicar una perspectiva de género considerando el marco legal, social, cultural y económico que hay detrás de las diferencias para acceder a los derechos de vivienda y tierra.

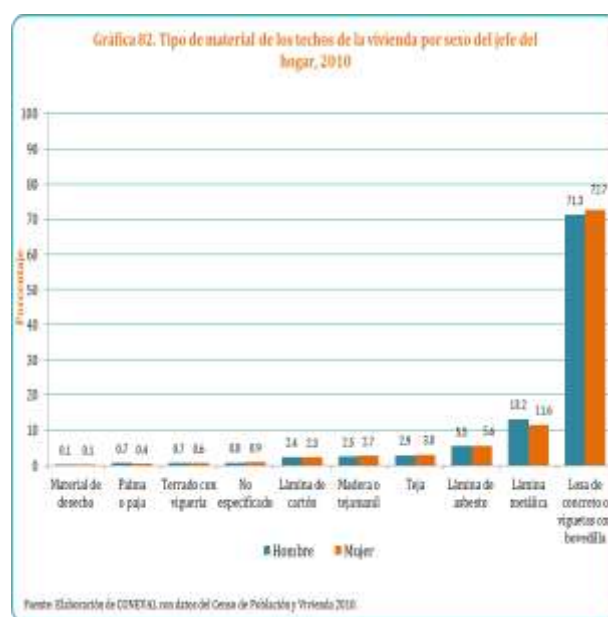
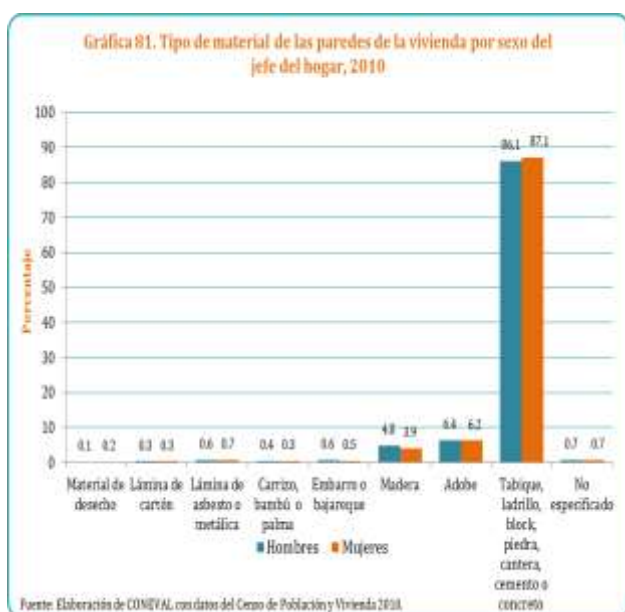
En el Programa Hábitat, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), se reconoce el derecho de las mujeres a una vivienda adecuada y a la propiedad de tierras y otros bienes y la importancia de que todos los agentes adopten y apliquen políticas, leyes y programas encaminados a la realización de esos derechos. En la Plataforma de Acción aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer se reconoció la relación entre la pobreza de la mujer y la falta de acceso a las oportunidades económicas, incluida la propiedad de la tierra y la herencia.

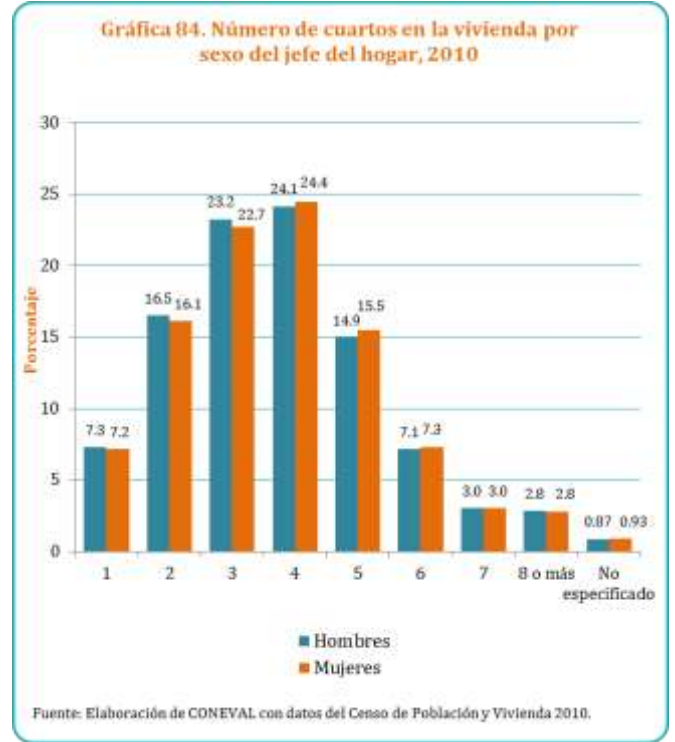
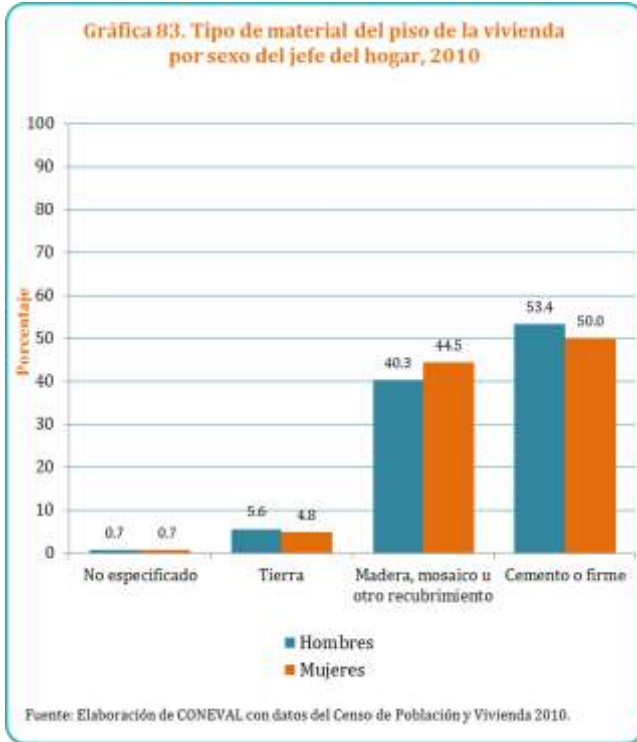
Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático

En 2012, el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda bajó de 15.2 a 13.6 por ciento del total de la población del país, lo que representa que de 17.4

millones pasó a 15.9 millones de personas. Entre 2010 y 2012 se presentó una reducción de 1.5 millones de personas. Esto se debe, en gran medida, a la disminución de las viviendas con pisos de tierra y, en menor medida, al descenso en el número de quienes residían en condiciones de hacinamiento, así como en viviendas con techos y muros de material endeble (CONEVAL, 2012e).

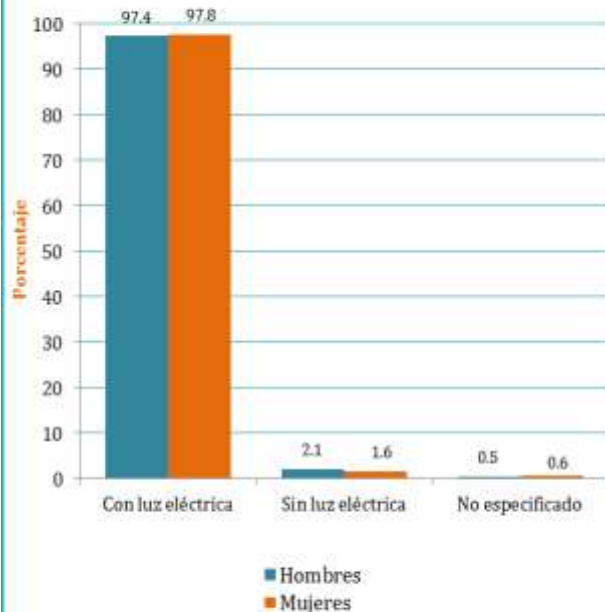
En relación con las características de la vivienda, las gráficas 81-83 muestran los tipos de materiales de paredes, techos y pisos de acuerdo con la jefatura del hogar, y la 84, el número de cuartos en la vivienda según el sexo de la jefatura. Estos datos destacan que no existen diferencias significativas en las distribuciones de las viviendas según el sexo del jefe de hogar.





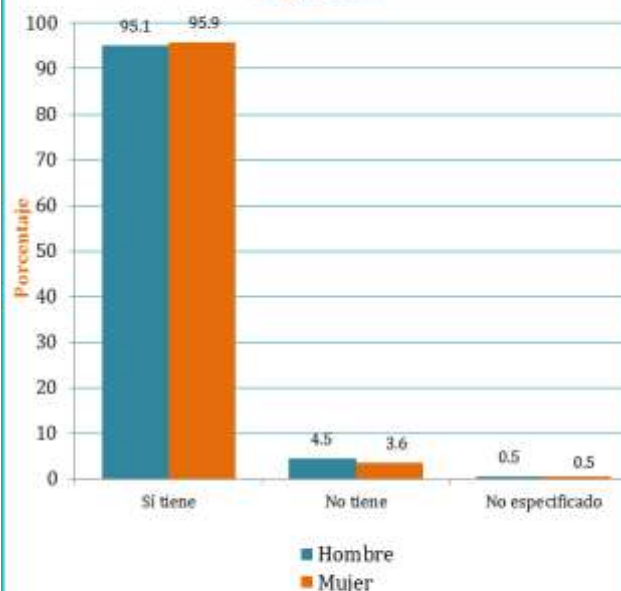
En relación con los servicios disponibles en las viviendas, las gráficas 85-87 presentan los datos sobre disposición de energía eléctrica, agua y excusado. Los patrones de estas variables son similares sin importar el sexo de la jefatura, aunque es posible destacar un mayor porcentaje de hogares que disponen de agua entubada dentro de la vivienda con mujeres como jefas de hogar, una diferencia de casi cinco puntos porcentuales respecto a los que tienen a los hombres como jefes del hogar.

Gráfica 85. Porcentaje de viviendas con luz eléctrica por sexo del jefe del hogar, 2010



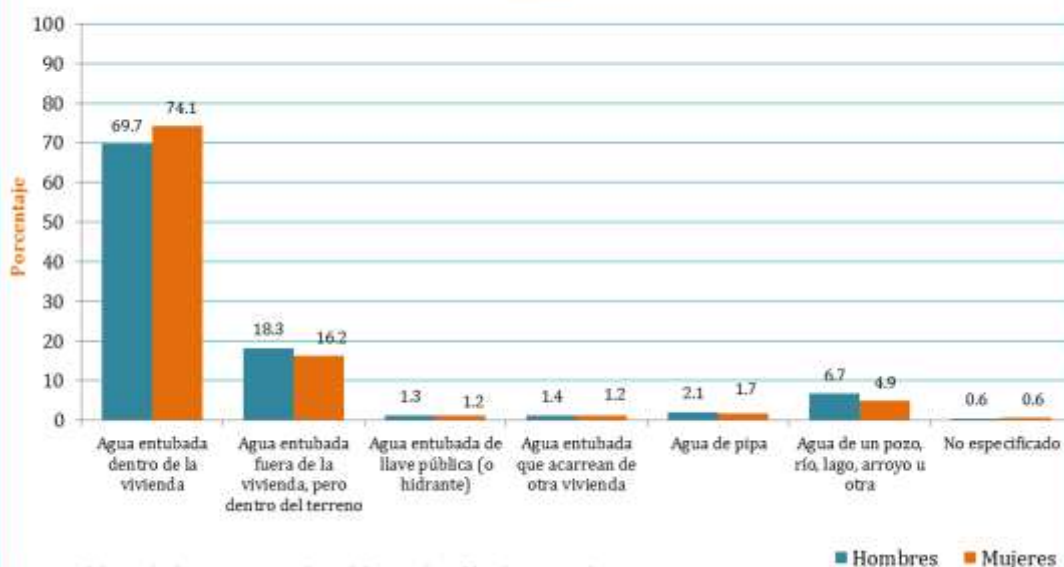
Fuente: Elaboración de CONEVAL con datos del Censo de Población y Vivienda

Gráfica 86. Viviendas con excusado, retrete, sanitario u hoyo negro por sexo del jefe del hogar, 2010



Fuente: Elaboración de CONEVAL con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 87. Disponibilidad de agua en la vivienda por sexo del jefe del hogar, 2010



Fuente: Elaboración de CONEVAL con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

A partir de los datos del censo poblacional, es posible señalar lo siguiente. En cuanto al porcentaje de viviendas con estufa de gas, los hogares en donde las mujeres fueron declaradas como jefas de hogar cuentan en mayor proporción con este bien; lo mismo que con refrigerador. Destaca una diferencia importante en el porcentaje de hogares que cuentan con automóvil: un mayor porcentaje de hogares con jefatura masculina cuenta con este bien y, aunque en menor medida, sucede lo mismo con el porcentaje de hogares que tiene computadora. En el caso de teléfono fijo en la vivienda, un mayor porcentaje de los hogares con jefatura de mujeres dispone de este servicio.

Análisis de la pertinencia de los programas del grupo temático para resolver la problemática

El Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda está diseñado para proporcionar una solución de vivienda a un segmento de la población que, ya sea por su nivel de ingresos o su condición de informalidad, no tiene acceso a los canales tradicionales de financiamiento de vivienda que ofrece el Gobierno Federal. El Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda está enfocado a otorgar apoyos económicos como subsidio federal a los hogares en situación de pobreza con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar y el Programa de Vivienda Rural atiende a la población en pobreza en zonas con alta y muy alta marginación; estos dos últimos a través de las modalidades de adquisición o construcción y de ampliación y mejoramiento.

A pesar de que los programas tienen bien definidas las problemáticas que deben atender y que, de acuerdo con el diagnóstico, son consideradas como problemáticas sociales, pues más de quince millones de personas son carentes por calidad y espacios de la vivienda, en su marco normativo no se establecen acciones afirmativas dirigidas a la adquisición o mejora de viviendas para las mujeres. Por ese motivo, resulta imprescindible que cada uno de estos programas, dado que cuentan con ingresos provenientes del anexo para la igualdad entre mujeres y hombres, definan acciones claras para atender la problemática.

Logros y fortalezas principales de los programas acciones e intervenciones en su conjunto

El conjunto de programas contribuyen a disminuir el rezago en términos de adquisición de vivienda de la población rural y urbana. A continuación se detallan fortalezas de los programas a partir de las evaluaciones integrales del CONEVAL.

El Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda atiende prioritariamente a una población de bajos ingresos que, de otro modo, no accedería a financiamiento para la vivienda; sin embargo, en la modalidad de adquisición de vivienda terminada, éste se dirige sobre todo a la población derechohabiente. Resulta importante destacar que el programa ha puesto hincapié en la producción social de la vivienda (apoyo a la autoconstrucción y lotes con servicios), para la cual se destina cerca de veinte por ciento del presupuesto.

El Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda atiende a una población que no es cubierta por instituciones de vivienda en México. La Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 señala que el programa impulsa la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres mediante la incorporación gradual de la perspectiva de género, lo que se puede observar a través de la desagregación de la información e indicadores (reglas de operación, 2012).

De acuerdo con la meta Evaluación 2007-2012, la Evaluación de Procesos del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu Casa”, que se llevó a cabo en 2008 y 2009 en cuatro estados del país, reveló que en los estados y municipios las actividades de difusión son escasas y que los funcionarios del programa reconocen una falta de adecuación de los mensajes acerca de las características y los requerimientos de la población objetivo. Según la Evaluación de Consistencia y Resultados Tu Casa 2008, una mejor difusión del programa podría favorecer un mayor acceso al programa de las familias que pertenecen a los “segmentos de más bajos recursos”. En 2012, el programa tuvo incidencia en hogares con jefatura femenina y en municipios indígenas del país.

El Programa de Vivienda Rural atiende a la población que no está cubierta en localidades marginadas, que de otro modo no tendrían acceso; su principal objetivo es que, por medio de subsidios federales destinados al apoyo de acciones de vivienda, los hogares rurales en situación de pobreza que habitan en localidades de alta y muy alta marginación de hasta cinco mil habitantes mejoren su calidad de vida. La Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 señala que el programa impulsa la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres con la incorporación gradual de la perspectiva de género.

La Evaluación Integral de Vivienda 2010-2011 del CONEVAL revela que no se ha logrado atenuar el problema generado en la última década: el *boom* de la construcción de la vivienda. En efecto, si bien estos programas están dirigidos a atender los sectores socioeconómicos más desfavorecidos, esta intervención pública es insuficiente para recomponer la distorsión que la dinámica económica produce en este sector. Por otro lado, son cada vez menores los estándares de la vivienda financiada con el apoyo de estos programas: en algunos casos, el tamaño de las viviendas unifamiliares que se construyen actualmente es de apenas treinta metros cuadrados y suelen localizarse en zonas alejadas de los centros y subcentros urbanos, lo que propicia condiciones de habitabilidad difíciles (CONEVAL, 2010b).

Por otra parte, es indispensable una mayor coordinación entre los programas que permita atender de manera más eficiente la demanda de adquisición de vivienda y de remodelación de ésta.

De acuerdo con la medición de pobreza, el desglose por componente del indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda hace evidente que el hacinamiento en las viviendas fue la variable de mayor peso en la persistencia de la carencia y, en 2012, afectó a más de once millones de personas (CONEVAL, 2012d).

Buenas prácticas externas

A continuación se presentan experiencias internacionales con resultados positivos, en las que la mujer participa como promotora, protagonista o asociada en proyectos de vivienda que han logrado mejoras concretas en la calidad de su vida.⁵⁸

- **Austria**

En Viena se inició un proceso de concursos para arquitectos con el objeto de que elaboraran propuestas estructurales, prácticas y orientadas a la urbanización para la construcción de manzanas de viviendas adaptadas a las necesidades de la mujer. Se propusieron entre los elementos característicos, por ejemplo, escaleras bien iluminadas para evitar el peligro y

⁵⁸ Para mayor información, consultar <http://www.un.org/cyberschoolbus/spanish/cities/ebg6.asp>

espacios de almacenamiento y lavandería de fácil acceso. El diseño ganador se ha integrado a los planes de construcción y el gobierno ha financiado estos proyectos.

- **Sri Lanka**

El objetivo del proyecto Banco de la Mujer es garantizar el acceso a los servicios de crédito y ahorros a mujeres de bajos ingresos. Esta variante de institución financiera ha aumentado la capacidad económica de la mujer para obtener préstamos sobre la vivienda y atender a su familia. También ha elevado la capacidad de organización y el nivel de aceptación social de la mujer.

- **Ruanda**

La Cooperativa de Viudas de *Save, Duhozanye*, está reconstruyendo viviendas. Trescientas mujeres viven y trabajan juntas en tareas no tradicionales (construcción) y estructuras sociales no tradicionales (cooperativas). Este grupo no es sólo una cooperativa de construcción; es también una contribución a la reconstrucción del país. Las mujeres están reparando la estructura social y reactivan la vida en las zonas rurales.

- **Noruega**

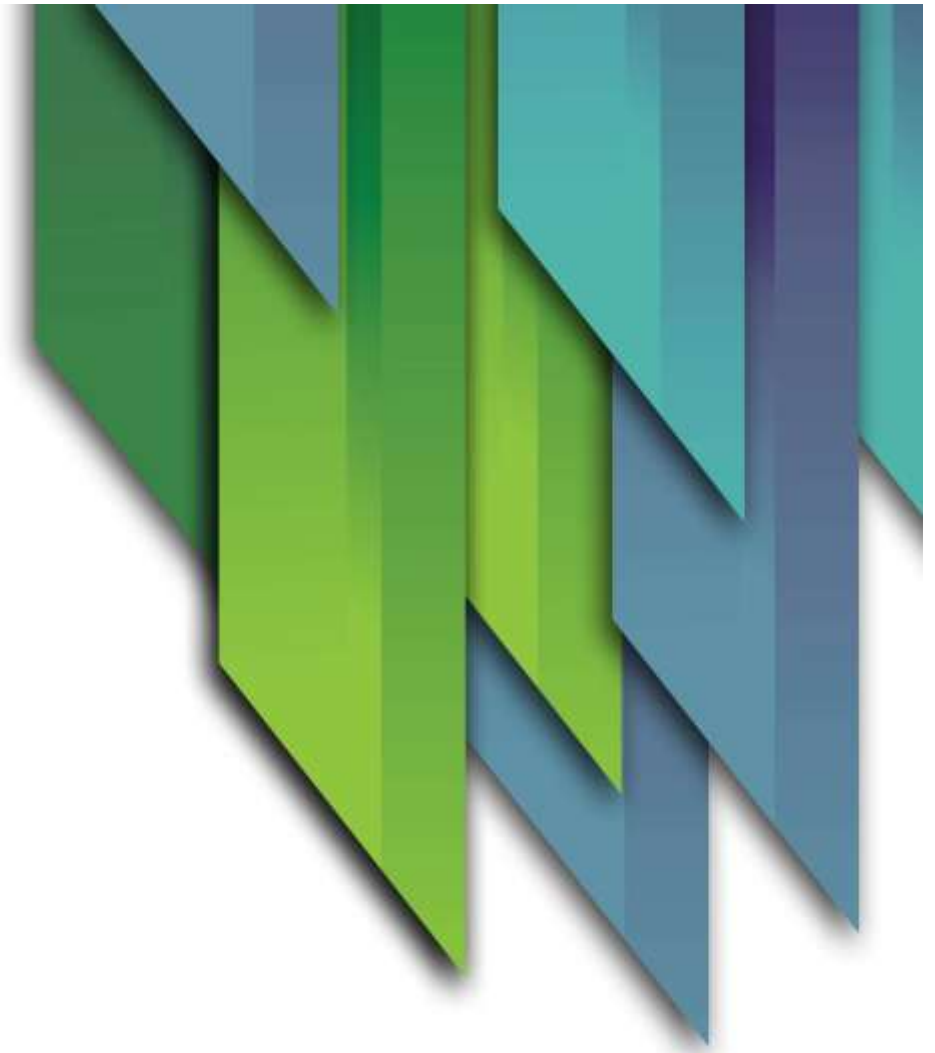
El gobierno puso en marcha un proyecto destinado a destacar el papel de la mujer en el proceso de planificación municipal. Seis municipios han participado prestando la debida consideración a las opiniones de la mujer en los planes municipales. Con este proyecto se ha logrado un cambio de actitud y de valores en mujeres y hombres.

- **Kenia**

La merma de existencias de biocombustibles causada por el crecimiento de la población y la expansión comercial y agrícola han obligado a las organizaciones no gubernamentales, a los particulares y a los ministerios a fabricar cocinas de bajo consumo de combustible. Muchos grupos de mujeres participan ahora en la producción y venta de esas cocinas. Las ventajas de utilizarlas estriban en menos contaminación en la cocina, ahorro de diez por ciento de la fuerza de trabajo femenina en el acarreo de combustible, ahorro de diez por ciento de la vegetación y aumento de la fertilidad del suelo.

- Colombia

En 1990, una organización no gubernamental local y la Banca Mundial de la Mujer emprendieron un programa de créditos para las mujeres jefas de hogar en Cali, la tercera ciudad más poblada del país. En 1992 se inició este programa en cinco ciudades más y, en 1993, en otras diez. El programa, que se considera un medio eficaz de institucionalizar la política de sensibilidad a las cuestiones relacionadas con el género en el contexto de la descentralización, ejerció una gran influencia en la nueva Constitución, que establece la prestación de apoyo especial a los hogares con jefas mujeres.



Medio ambiente sano

g) Análisis de la dimensión de medio ambiente sano

El debate sobre mujeres y medio ambiente surge a mediados de la década de los setenta. Mientras que en los países desarrollados se asocia a la participación de mujeres en los movimientos ecologista y pacifista y su crítica a las feministas que hasta el momento no tenían una posición frente a la crisis ambiental, en los países en desarrollo se relaciona con problemas derivados del sector forestal y la agricultura.

Debido a la crisis energética que generó incertidumbre sobre el abastecimiento y los costos del petróleo, en los países desarrollados se comenzó a plantear la necesidad de reducir el consumo de leña como fuente de energía y se dio inicio a programas dirigidos a mujeres tanto para que restringieran y reemplazaran su consumo en las tareas cotidianas como para que participaran en proyectos de reforestación.

Por su parte, el estudio efectuado por Boserup (1970), que significó un sustancial cambio de rumbo en la percepción sobre el papel de las mujeres en el desarrollo económico, mostró que los programas rurales en los países en desarrollo tenían efectos negativos sobre ellas por desconocimiento del importante rol que juegan en la agricultura, y las consideró como las principales víctimas del deterioro ambiental que enfrentaba el sector (CEPAL, 1998).

En las zonas rurales de los países en desarrollo las mujeres también son las principales administradoras de recursos domésticos esenciales, como el agua no contaminada, el combustible para la cocción de alimentos, la calefacción, y el forraje para los animales domésticos. Cultivan verduras, frutas y cereales para el consumo en el hogar y también para la venta, y a menudo, como ocurre en muchas partes de África, producen la mayoría de los alimentos básicos. En Asia sudoriental, las mujeres constituyen noventa por ciento de la mano de obra para el cultivo de arroz (FNUAP, 2001).

En el anexo 10 son cinco los programas que están alineados de manera directa para atender el derecho social de medio ambiente sano: Definición y conducción de la política de

comunicaciones y transportes; Planeación, evaluación ambiental y conservación de polígonos forestales; Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible; Programa de Mitigación y Adaptación del Cambio Climático; y Rescate de espacios públicos. En conjunto, sumaron un presupuesto aprobado en 2012 de 252.9 millones de pesos (ver cuadro 36).

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN			POBLACIÓN 2012				PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)	
			OBJETIVO		ATENIDA		2012	
Institución o dependencia	Modalidad y clave presupuestaria	Nombre del programa, acción o intervención	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Aprobado	Pagado
Comunicaciones y Transportes	P001	Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes	181.0	179.0	94.0	92.0	0.0	0.0
Medio Ambiente y Recursos Naturales	P002	Planeación, evaluación ambiental y conservación de polígonos forestales	180.0	147.0	385.0	330.0	7.0	5.8
Medio Ambiente y Recursos Naturales	S046	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	20,650.0	0.0	18,762.0	0.0	75.6	75.3
Medio Ambiente y Recursos Naturales	U022	Programa de Mitigación y Adaptación del Cambio Climático	4,176.0	0.0	5,431.0	304.0	32.0	90.4
Desarrollo Social	S175	Rescate de espacios públicos	2,328,560.0	2,149,440.0	4,266,455.0	3,898,989.0	138.3	0.0
Total							252.93	171.5

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA, ACCIÓN O INTERVENCIÓN	PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*		PRESUPUESTO (MILLONES DE PESOS)*	DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO APROBADO (MILLONES DE PESOS)*			DIFERENCIAS EN PRESUPUESTO PAGADO (MILLONES DE PESOS)*	TASA DE CRECIMIENTO 2011 - 2012	
	2011		2012		2013	2011 - 2012			2011 - 2012	2011 - 2012	
	Aprobado	Pagado	Aprobado	Pagado	Aprobado	2011 - 2012	2012 - 2013	2011 - 2013	2011 - 2012	Aprobado	Pagado
Nombre del programa, acción o intervención											
Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes	No disponible para este año	No disponible para este año	0.0	0.0	4.9	n.a.	4.9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Planeación, evaluación ambiental y conservación de polígonos forestales	18.0	0.0	6.5	5.4	31.5	-11.5	25.0	13.5	5.4	-63.7	n.a.
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	64.8	63.7	70.2	69.9	67.6	5.4	-2.6	2.9	6.2	8.4	9.8
Programa de Mitigación y Adaptación del Cambio Climático	No disponible para este año	No disponible para este año	29.7	84.0	No disponible para este año	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Rescate de espacios públicos	44.8	0.0	128.5	0.0	123.8	83.7	-4.7	79.0	0.0	186.9	n.a.

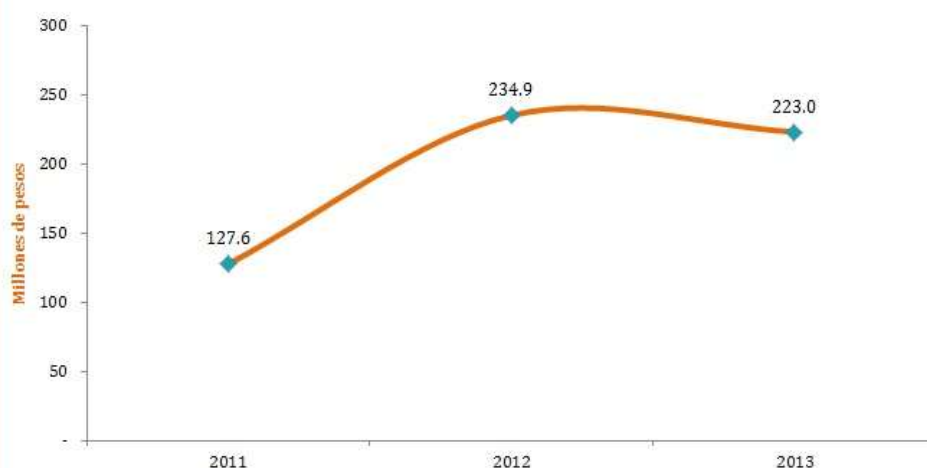
*A precios de 2010.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2011 y 2012

n.a. = no aplica

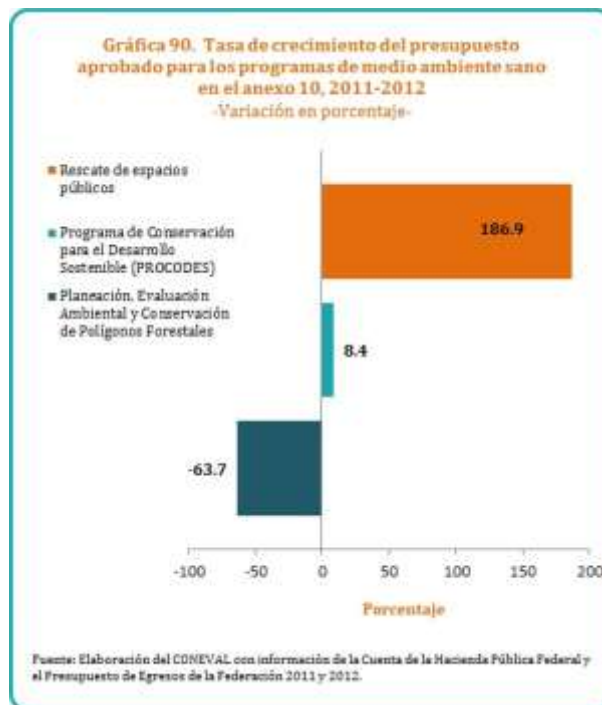
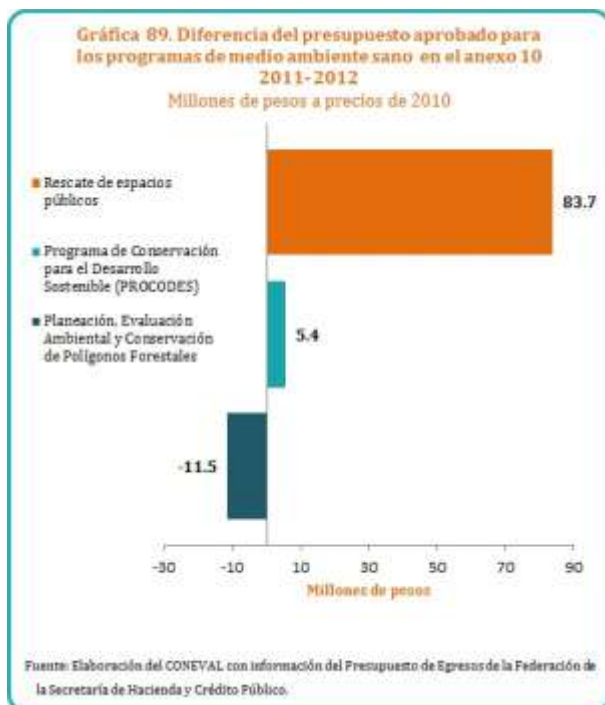
En el análisis del presupuesto por programa se observa que el de Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes no tiene presupuesto aprobado ni existe información en la Cuenta Pública del presupuesto pagado en 2011 y, en 2012, se reportó como cero, en tanto que el de Planeación, evaluación ambiental y conservación de polígonos forestales registró una disminución de 11.5 millones de pesos entre 2011 y 2012, por lo que presentó una tasa de crecimiento negativa para el presupuesto aprobado de 63.7 por ciento.

Gráfica 88. Presupuesto aprobado total para los programas de medio ambiente sano del anexo 10
Millones de pesos a precios de 2010



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible tuvo una diferencia positiva de 5.4 millones de pesos en su presupuesto aprobado entre 2011 y 2012, lo que representó una tasa de crecimiento positiva de 8.4 por ciento, mientras que el Programa de Mitigación y Adaptación del Cambio Climático sólo estuvo en operaciones en 2012, con un presupuesto aprobado de 29.7 millones de pesos a precios de 2010 y el de Rescate de espacios públicos reportó una diferencia en su presupuesto aprobado de 83.7 millones de pesos a precios de 2010 entre 2012 y 2011, con una tasa de crecimiento positiva de 186.9 por ciento.



Análisis de la pertinencia de los programas del grupo temático para resolver la problemática

El Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible tiene como objetivo general promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las regiones prioritarias, mediante su aprovechamiento sostenible, con igualdad de oportunidades para las mujeres, hombres y con especial atención en la población indígena habitante de las comunidades locales. En el informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013, Valoración de la información de desempeño presentada por el programa se establece que éste otorga cuatro conceptos de apoyo:

- Proyectos comunitarios (77 por ciento del número de apoyos).
- Cursos de capacitación (14 por ciento).
- Estudios técnicos (seis por ciento).
- Apoyo a brigadas de contingencia (tres por ciento).

La evaluación encontró que el personal directivo y técnicos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas entrevistados durante la Evaluación de Consistencia y Resultados de

2012 consideran que hay un incremento en la conciencia de los beneficiarios por la conservación, el desarrollo sustentable y el consumo responsable. También opinan que hay mayor interés en el uso responsable del fuego, la creación de empresas sociales, captura de agua, turismo alternativo, elaboración de ropa, cosméticos y mezcal, entre otros. Además, que la tasa de cambio de los ecosistemas naturales se ha visto reducida. Finalmente, piensan que se ha generado convencimiento en los pobladores de que las prácticas conservacionistas no son incompatibles con la actividad productiva (CONEVAL, 2012m).

El Programa de Mitigación y Adaptación del Cambio Climático se marca como objetivo general que la población en riesgo por efectos de cambio climático, el sector productivo y el sector público sean atendidos con subprogramas y proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático mediante la aplicación de subsidios. Su fin es contribuir a la consolidación de las medidas para la mitigación de emisiones y el desarrollo de capacidades de adaptación, nacionales y locales, para el cambio climático, en el ámbito de las atribuciones de las unidades responsables que operan el programa.

El objetivo del programa de Rescate de espacios públicos es mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana al recobrar áreas públicas en condición de deterioro, abandono o inseguridad, que sean utilizadas preferentemente por la población en situación de pobreza de las ciudades y zonas metropolitana. Para esto, el programa apoya el construir, habilitar y mejorar físicamente los espacios públicos, así como impulsar la organización y participación social de los ciudadanos dentro de los espacios con actividades cívicas, artístico-culturales y deportivas. La intervención del programa se divide en dos tipos: general, que busca apoyar por primera vez a algunos espacios seleccionados por los municipios, y consolidación, que apoya espacios previamente atendidos que requieren obra física y acciones sociales para potenciar su funcionamiento.

El informe final para la medición de impacto de este programa se basó en la Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad, Conductas de Riesgo y Participación Social en Espacios Públicos, que se aplicó para determinar las mejoras en relación con el seguimiento (uno y dos años) después de su intervención. Entre los resultados se encontró que existe una

mejora en las percepciones de seguridad en espacios públicos. Se recomendó analizar si la inversión monetaria o en personal operativo eran factores que influían en que dicha percepción disminuyera con el paso del tiempo. La asistencia al espacio público aumentó con el tiempo por motivos de esparcimiento más que por las actividades planeadas por el programa. Finalmente, utilizando un índice de capital social, se observó que ésta mejora por cuestiones de confianza e interacciones repetidas entre los vecinos.

Como en los dos programas anteriores, en estos niveles de objetivos no se hace explícita la intención de contribuir a reducir la brecha de desigualdad ni evitar la discriminación de las mujeres. Ninguna de las intervenciones en esta dimensión temática destaca su contribución a la reducción de la brecha de desigualdad ni de la discriminación; en los tres casos únicamente se registran las acciones en las que participan mujeres y se les da seguimiento en los indicadores.

Principales retos del grupo de intervenciones analizado

Los programas que atienden el derecho de medio ambiente sano en el anexo 10 no están enfocados exclusivamente a las mujeres; en algunos casos no se menciona cómo estos programas conseguirán el fin de igualdad entre mujeres y hombres.

CAPÍTULO 3.

ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DE INTERVENCIONES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO POR ÁMBITO DE ATENCIÓN

Una de las principales aspiraciones de la política de igualdad es que incorpore una visión de género. Esto significa que la visión de la política no presente a las mujeres como un grupo aislado ni se entienda que la desigualdad es construida y experimentada relacionalmente. Por eso, las intervenciones para mujeres deben entenderse mejor. Si bien es preciso diseñar programas exclusivos para ellas, lo que no es aceptable es tener un programa aislado, marginado, que busque con mínimos recursos encargarse de las necesidades de la mitad de la población.

Un nivel adicional de análisis es el referente a los ámbitos de atención de los programas, las acciones o intervenciones; en este caso, se encontraron cinco ámbitos de atención.

INTERVENCIONES DE ATENCIÓN GENERAL⁵⁹

Este apartado se refiere a los programas, las acciones o intervenciones que atienden alguna necesidad de la población mexicana, sin identificar específicamente a los beneficiarios ni discriminar a algún grupo o sector de la población; en otras palabras, una política neutral a la perspectiva de género. Algunos ejemplos incluyen inversiones en infraestructura, seguridad nacional o campañas.

INTERVENCIONES GENERALES CON BENEFICIARIOS IDENTIFICADOS

El siguiente apartado aborda las intervenciones de atención general que identifican de manera explícita a los beneficiarios a los que se dirigen, aunque no sean mujeres y niñas. Algunos ejemplos son las intervenciones dirigidas a población indígena o diabética, entre otras.

⁵⁹ La información para cada categoría se encuentra disponible en el anexo I.

INTERVENCIONES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Las intervenciones consideradas dentro de esta categoría son aquellas que integran un análisis relacional de género en sus objetivos y buscan eliminar la desigualdad, inequidad, la violencia y las prácticas discriminatorias.

INTERVENCIONES PARA MUJERES

Las intervenciones que entran en esta categoría son aquellas que se dirigen exclusivamente a la atención de necesidades de las mujeres. Es importante señalar que el hecho de que la población objetivo sean las mujeres, no significa que sean intervenciones que tomen en cuenta la perspectiva de género.

INTERVENCIONES DE TRANSVERSALIZACIÓN

Estas intervenciones no buscan una atención directa a la ciudadanía, sino que más bien pretenden transformar las tareas de planificación, implementación y evaluación de la política pública, incluyendo cambios en la legislación. También se refieren a los cambios organizacionales para facilitar estos procesos, como cuestionar arreglos injustos dentro de las organizaciones, y acciones afirmativas y prestaciones para las y, en su caso, los funcionarios.

La transversalización de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier actividad planificada, incluso las leyes, las políticas o los programas en todas las áreas y los niveles. El objetivo final es lograr la igualdad de género.

La acción combinada de medidas de transversalización del enfoque de género (*gender mainstreaming*) como tarea intersectorial y del fomento específico de grupos discriminados se denomina “enfoque de doble vía” o *dual track approach* en inglés. Esta estrategia de doble vía se ha impuesto, de tal manera que ha ocurrido un cambio en el concepto de la transversalización del enfoque de género principalmente como tarea intersectorial y se han terminado integrando ambas estrategias (tarea intersectorial y fomento específico). No obstante, el empleo de estos términos no es homogéneo ni inequívoco.

Con base en el análisis de los programas contenidos en la estrategia presupuestaria del anexo 10, se puede observar que, en general, la mayoría de los programas se concentran en actividades de transversalización; en segundo lugar están los que, por su descripción, parecen incorporar una perspectiva de género; en tercero, los programas para mujeres; y finalmente, los de atención general. Los programas que son clasificados como de transversalización se limitan a campañas, talleres y cursos de capacitación, lo cual restringe el conocimiento sobre los resultados a largo plazo.

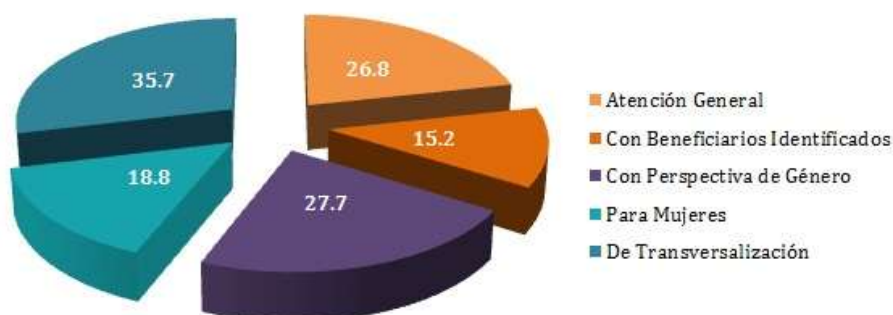
Cuadro 38. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10, según el tipo de atención, 2012

	Número	Porcentaje
Atención general	30	26.8
Con beneficiarios identificados	17	15.2
Con perspectiva de género	31	27.7
Para mujeres	21	18.8
De transversalización	40	35.7

*El total suma más de cien por ciento porque hay programas que entran en más de una categoría y hay otros que no cuentan con la información necesaria para clasificarlos.

Fuente: Elaboración del doctor Francisco Cos para el CONEVAL.

Gráfica 91. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 según el tipo de atención, 2012



Fuente: Elaboración del doctor Francisco Cos para el CONEVAL con datos del anexo 10.

Nota: El total suma más de cien por ciento porque hay programas que entran en más de una categoría y hay otros que no cuentan con la información necesaria para clasificarlos.

DIFICULTADES DE LA TRANSVERSALIZACIÓN

Con el fin de que los esfuerzos para transversalizar el género tengan éxito, éstos deben ser parte de un enfoque integrado que requiere reformas sustanciales a los procedimientos existentes y las estructuras institucionales. La falta de un enfoque así ha sido la principal carencia de la perspectiva de género.

CONCLUSIONES

Si se entiende el desarrollo institucional como una medida del adelanto en términos de la equidad de género, la última década ha sido escenario de importantes avances. Además de cambios legislativos, ha habido un desarrollo importante de mecanismos, políticas y programas en distintos ámbitos del Estado y la sociedad.

Resulta un avance fundamental que la administración pública federal destine parte de sus recursos a un propósito tan específico como alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres; como se expuso en este documento, los índices internacionales muestran que México ha tenido un mejor desempeño en términos de igualdad. Diversos indicadores señalan también mejorías en las condiciones de las mujeres, principalmente en educación y vivienda.

El hecho de contar con un anexo específico para el desarrollo de programas, acciones e intervenciones para la igualdad entre mujeres y hombres demuestra la voluntad de mejorar las condiciones de vida de ellas. Sin embargo, persisten desigualdades, sobre todo en el ámbito laboral, político y judicial. Una de las explicaciones más consistentes para comprender por qué prevalecen estas desigualdades radica en que los cambios no han llegado al ámbito familiar.

Con base en el análisis de los programas, las acciones e intervenciones que integran el anexo 10 del PEF, se encontró que persisten diversos retos que afrontar en materia de igualdad:

- No quedan claros los criterios para definir cuáles serán los programas, las acciones o intervenciones que se integran al anexo 10.
- Existen problemas para identificar el tipo de intervenciones que se apoyan con el anexo 10 del PEF. Muchas de ellas no están definidas por las distintas dependencias, a pesar de que existe una asignación presupuestaria, por lo que resulta difícil medir el ámbito que buscan atender.
- No es fácil hacer un vínculo hacia los resultados en materia de igualdad entre mujeres y hombres, pues existen rubros muy generales para los que no es posible hacer distinciones particulares. Infiriendo que gran parte de los recursos que no se han

definido podrían haberse destinado a capacitación, es posible medir el insumo, pero no el resultado.

- Si bien la etiquetación del gasto es un avance importante en el camino hacia la igualdad de género, aún están pendientes la ampliación de la medida (hoy se asigna a esta política un porcentaje menor del presupuesto) y la creación de instrumentos técnicos y de prácticas continuas apoyadas en normas con miras a incorporar el enfoque de género en el presupuesto federal.
- Es necesario revisar los indicadores y las metas de los programas e identificar su alineación con el marco normativo en materia de políticas para la igualdad de género y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.
- Otra tarea pendiente es etiquetar gastos e impulsar el proceso de institucionalización y transversalidad de género en las entidades y los municipios a partir del marco jurídico que las leyes de planeación y de presupuesto federal y responsabilidad hacendaria han propuesto para desarrollar este proceso en las distintas áreas de gobierno.
- Es preciso también fomentar entre las mujeres procesos de ciudadanía que contribuyan a una mayor participación en la política pública.
- No es fácil medir la causalidad de los programas y resultados que se han observado en cuanto a los índices de género, en los que México ha mostrado avances. Si bien indicadores como los de educación han mejorado bastante en las últimas décadas, incluso revirtiendo la desigualdad (ahora los varones son quienes reportan menor acceso), habría que preguntarse en qué medida esto es consecuencia de programas creados con otro objetivo; por ejemplo, Oportunidades. Diversos estudios han demostrado que Oportunidades ha tenido un buen desempeño en lo referente al logro educativo para las mujeres, pero el objetivo del programa no es la igualdad de género, sino combatir la pobreza.
- Ninguna de las intervenciones del anexo 10 considera acciones o programas para asegurar el derecho a la alimentación.

Existen diversos programas que realizan acciones o intervenciones concernientes a la igualdad entre hombres y mujeres, pero no están incluidas en el anexo 10, por lo que es

necesario llevar a cabo un análisis de aquellos programas, acciones o intervenciones cuyo objetivo va más allá de la desigualdad entre mujeres y hombres, pero que inciden en este tema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, Rosario y Ferrari Fernanda (2013). *Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe. Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro*. Santiago de Chile: CEPAL, serie Asuntos de Género núm. 122.
- Ariza, Marina. (2006). Mercados de trabajo urbanos y desigualdad de género en México a principios del siglo XXI, en E. de la Garza y C. Salas (coords.). *La situación del trabajo en México*. México: Plaza y Valdés.
- Arriagada, Irma. (2005). Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. *Revista de la CEPAL*, núm. 85.
- _____ (2004). Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina, en I. Arriagada y V. Aranda (comps.). *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales* (pp. 43-74). Chile: CEPAL.
- Boserup, Ester. (1970). *Women's Role in Economic Development*, Londres. Recuperado el 20 de febrero de 2014 de <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3173878?uid=1376199&uid=3738664&uid=2&uid=3&uid=67&uid=62&uid=1375415&sid=21103428010001>
- Caldwell, John. (1990). *Cultural and Social Factors Influencing Mortality Levels in Developing Countries*. Recuperado el 27 de marzo de 2014 de <http://www.jstor.org/stable/1046793>
- Cárdenas, Rosario. (2012). La mortalidad de las mujeres en edad fértil: causas maternas, cánceres, violencia y más. *Coyuntura Demográfica*, núm. 2, pp. 23-28.
- _____ (2014). Vidas truncadas mortalidad por accidentes y violencia en hombres de 15 a 29 años en México. *Coyuntura Demográfica*, núm. 5, pp. 23-29.
- Castro, Roberto y Herrera Cristina. (2008). *O eres médico o eres de normas. Amenazas y oportunidades en la aplicación de la NOM-190 para la atención médica de la violencia intrafamiliar en centros de salud de primer nivel de atención*. INMUJERES.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). *El gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (GEMIG) en México: un avance para garantizar la autonomía de las mujeres*. Recuperado el 20 de enero de 2014 de http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/7/50627/EI_Gasto_Etiquetado_para_las_Mujeres_en_Mexico_ESP.pdf

- _____ (2004). Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe, en S. Montaña (coord.). *Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- _____ (1998). *Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, serie Mujer y Desarrollo.
- _____ (1995). *Alojar para el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos*. Recuperado el 24 de febrero de 2014 de <http://habitat.aq.upm.es/iah/cepal/lista.html>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CEPAL/IIDH) (1997). *La igualdad de los modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. Recuperado el 27 de enero de 2014 de http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_157895943/Igualdad%20de%20los%20modernos.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_157895943%2FIgualdad+de+los+modernos.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013). *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2012*. México, DF.
- _____ (2012a). *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores*. México, DF.
- _____ (2012b). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas*. México, DF.
- _____ (2012c). *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Mejoramiento de la Educación Básica 2010*. México, DF.
- _____ (2012d). *Informe de Pobreza en México, 2012*. México, DF.
- _____ (2012e). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*. México, DF.
- _____ (2012f). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*. México, DF.
- _____ (2012g). *Evaluación Estratégica sobre Mortalidad Materna en México 2010: características sociodemográficas de las mujeres embarazadas que obstaculizan su acceso efectivo a instituciones de salud*. México, DF.
- _____ (2012h). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el Programa Organización Productiva*

para Mujeres Indígenas (POPMI). Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Recuperado el 17 de febrero de 2014 de http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/CDI/CDI_S181/CDI_S181_Completo.pdf

_____ (2012i). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Recuperado el 17 de febrero de 2014 de http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/CDI/CDI_S184/CDI_S184_Completo.pdf

_____ (2012j). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)*. Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. Recuperado el 17 de febrero de 2014 de http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/ECONOMIA/C3%8DA/FONAES_S017/FONAES_S017_Completo.pdf

_____ (2012k). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el Programa de Empleo Temporal (PET)*. Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios. Recuperado el 17 de febrero de 2014 de http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEDESOL/20_S071/20_S071_Completo.pdf

_____ (2012l). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable*. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Recuperado el 17 de febrero de 2014 de http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SALUD/12_S150/12_S150_Completo.pdf

_____ (2012m). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 17 de febrero de 2014 de

- [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEMAR NAT/16S_046/16_S046_Completo.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEMAR_NAT/16S_046/16_S046_Completo.pdf)
- _____ (2012n). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa Rescate de espacios públicos*. Recuperado el 18 de febrero de 2014 de [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEDAT U/15_S175/15_S175_Completo.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEDAT_U/15_S175/15_S175_Completo.pdf)
- _____ (2012o). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. México, DF.
- _____ (2012p). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales dirigidos a microempresarios 2010*. México, DF.
- _____ (2012q). *Evaluación de procesos del Programa de la Mujer en el Sector Agrario 2012*. México, DF.
- _____ (2012r). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)*. Recuperado el 18 de febrero de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/ECONOM%C3%8DA/10_S020/10_S020_Ejecutivo.pdf
- _____ (2011). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*. México, DF.
- _____ (2010a). *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*. México, DF.
- _____ (2010b). *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Vivienda y Servicios 2010*. México, DF.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2011). *La situación demográfica de México 2011*. Recuperado el 14 de marzo de 2014 de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Publicacion_Completa_SDM2011
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) (2010). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*. DF.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém do Pará (1994). Recuperado el 18 de marzo de 2014 de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

De Oliveira, Orlandina y Ariza Marina (2000). Trabajo femenino en América Latina: un recuento de los principales enfoques analíticos, en E. de la Garza (coord.). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México: El Colegio de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México/Universidad Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013). *Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*. Recuperado el 18 de marzo de 2014 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012

____ (2012). *Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 11 de febrero de 2014 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012_/http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf

____ (2009). *Modificación a la norma oficial mexicana NOM-190-ssa1-1999, prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*. Recuperado el 18 de marzo de 2014 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087256&fecha=16/04/2009

Echarri, Carlos. (2012) *Diagnóstico de la situación en materia de equidad de género e igualdad entre hombres y mujeres en México*. México, D.F.

Espino, Alma. (1999). La banca multilateral y la perspectiva de género en América Latina, en Ivonne Siu Bermúdez, W. Dierckxsens y L. Guzmán (comps.). *Antología latinoamericana y del Caribe: mujer y género. Período 80-90*. Managua: Universidad Centroamericana.

Flaquer, Lluís. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Colección Estudios Sociales núm. 3. Recuperado el 1 de abril de 2014 de http://www.fundaciolacaixa.es/StaticFiles/StaticFiles/8472ce6adfcef010VgnVCM1000000e8cf10aRCRD/es/es03_esp.pdf

- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) (2001). *El estado de la población mundial 2001*, capítulo 4: La mujer y el medio ambiente. Recuperado el 18 de febrero de 2014 de <http://www.unfpa.org/swp/2001/espanol/ch04.html>
- Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAP) (2009). Recuperado el 18 de marzo de 2014 de <http://epic.programaeurosocial.eu/files/21-ficha-completa.pdf>
- García, Brígida. (coord.) (2000). *Mujer, género y población en México*. Sociedad Mexicana de Demografía. México: El Colegio de México.
- García, Brígida y Pacheco Edith (2000). *Esposas, hijos e hijas en el mercado de trabajo de la ciudad de México en 1995*. Recuperado el 27 de marzo de 2014 de http://bibliocodex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/5DHB3Q1FDK4IIQFEUIL91R9VRDCRFE.pdf
- García, Brígida; de Oliveira Orlandina (2007). Trabajo extradoméstico y relaciones de género: una nueva mirada, en María Alicia Gutiérrez. *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Gobierno de la República (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado el 27 de enero de 2014 de <http://pnd.gob.mx/>
- Guzmán, Virginia (2003). *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*. Santiago: CEPAL, serie Mujer y Desarrollo núm. 48. Recuperado el 24 de febrero de 2014 de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/13423/lcl1962e.pdf>
- Herrera, Cristina (2009). *Invisible al ojo clínico. Violencia de pareja y políticas de salud en México*. México: FLACSO/PUEG-IIS-UNAM/INSP.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (2001). *Estadísticas de Trabajo Doméstico y Extradoméstico en México*. Recuperado el 10 de febrero de 2014 de http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/trabdomestico/1999/est_domyext.pdf
- _____ (1998). *Glosario de términos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares*. Recuperado el 13 de febrero de 2014 de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Glosario/paginas/Contenido.aspx?ClvGlo=EHNIGH98&nombre=038&c=15322&s=est>

- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2013). *Mujeres y hombres en México 2012*. Aguascalientes: INEGI.
- _____ (2010). *7º y 8º Informes consolidados de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*. DF.
- _____ (2007a). *Glosario de género*. Recuperado el 17 de enero de 2013 de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf
- _____ (2007b). *ABC de género en la administración pública*. DF: INMUJERES/PNUD.
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) (2012). *Evidencia para la política pública en salud*. Recuperado el 25 de febrero de 2014 de <http://ensanut.insp.mx/doctos/analiticos/RetosCancerMujer.pdf>
- International Institute of Social Studies (ISD) (2013). *Indices of Social Development*. Recuperado el 27 de enero de 2014 de <http://www.indsocdev.org/data-access.html>
- Kabeer, Naila. (2006). *Lugar preponderante del género en la erradicación de la pobreza y las metas del desarrollo del milenio*. México: Plaza y Valdés.
- Karlan, Dean y Valdivia Martín (2010). *Formando microempresarias: impacto de la capacitación empresarial en las instituciones de microfinanzas y sus socias*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Levine Ruth. *et al.* (2009). *Girls Count: A global investment and Action Agenda* (segunda edición). Washington, DC: The Center for Global Development. Recuperado el 18 de marzo de 2014 de http://www.cgdev.org/files/15154_file_GC_2009_Final_web.pdf
- LeVine A. Robert (1991). *Women's Schooling and Child Care in the Demographic Transition: A Mexican Case*. Recuperado el 27 de marzo de 2014 de <http://www.jstor.org/stable/1971950>
- Martínez, María José (2009). El modelo sueco de cuidados a la infancia y sus consecuencias sobre las mujeres. *Revista de Economía Crítica*, núm. 8, segundo semestre. Recuperado el 31 de marzo de 2014 de http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n8/1_modelo_sueco.pdf
- Marúm, Espinosa Elia (2008). Presupuestos con Perspectiva de Género en México. ¿Utopía o realidad? Ponencia de la Cátedra UNESCO "Género, Liderazgo y Equidad", Universidad de Guadalajara, México. 11 y 12 de septiembre.

- Maydana, Edgar, Serral, Gemma y Borrell Carme, (2009). Desigualdades socioeconómicas y mortalidad infantil en Bolivia. *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 25, núm. 25. Recuperado el 14 de noviembre de 2011 de http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892009000500004
- Méndez, Irene. L. (2009). *Género y políticas de cohesión social*, II, s.l. CYAN.
- Montaño, Sonia y Milosavljevic Vivian. (2010). *La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL, serie Asuntos de Género núm. 98.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2007). *Derechos humanos de las mujeres*. Recuperado el 18 de marzo de 2014 <http://www.hchr.org.mx/documentos/actualizacioncapitulo5.pdf>
- Organización de la Naciones Unidas (ONU) (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU*. Recuperado el 4 de febrero de 2014 de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>
- ____ (1995). *Declaración y Plataforma de acción de Beijing*. Recuperado el 20 de enero de 2014 de <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>
- ____ (1994). *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. Recuperado el 6 de marzo de 2014 de https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd_spa.pdf
- ____ (1979). *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Recuperado el 4 febrero de 2014 de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- ____ (1976). *Report of the world conference of the international women's year*. Recuperado el 27 de enero de 2014 de <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Mexico/Mexico%20conference%20report%20optimized.pdf>
- Organización de la Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Recuperado el 10 de febrero de 2014 de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>

- _____ (2008). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Recuperado el 28 de enero 2014 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001528/152894s.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011). *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*. Informe del grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet convocado por la OIT con la colaboración de la OMS. Ginebra.
- _____ (2010). *La maternidad en el trabajo: examen de la legislación nacional* (segunda edición). Oficina Internacional del Trabajo, Condiciones de Trabajo. Ginebra. Recuperado el 31 de marzo de 2014 de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_142159.pdf
- _____ (2009). *Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98 reunión*. Recuperado el 31 de marzo de 2014 de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_113006.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012). *Education GPS*. Recuperado el 27 de enero de 2014 de <http://gpseducation.oecd.org/>
- ONU MUJERES (2011). *Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009*. Recuperado el 18 de marzo de 2014 de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/00_femicinMx1985-2009.pdf
- ONUMUJERES/INMUJERES (2012, diciembre). Reunión técnica de especialistas en estadísticas de violencia de género para analizar los hallazgos y las propuestas del proyecto. Detección de fortalezas y debilidades en los registros administrativos en materia de violencia contra las mujeres y propuestas de mejoras, para el impulso de políticas públicas y la aplicabilidad de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. México, DF.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Recuperado el 18 de marzo de 2014 de http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf

- Pacheco, Edith. (1996). *¿Qué tan desiguales son las remuneraciones asalariadas y no asalariadas? El caso de la ciudad de México 1989*. Recuperado el 27 de marzo de 2014 de http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/34514N98DQ2N18V8AF3V6BVT1MFM8E.pdf
- Pacheco, Edith y Parker Susan (2001). Movilidad en el trabajo de mercado urbano: evidencias longitudinales para dos periodos de crisis en México. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 63, núm. 2, pp. 3-26.
- Parker, Susan y Carla Pederzini (2000). Género y educación en México. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 1. pp. 97-122.
- Pedrero, Mercedes. (2010). *Valor económico del trabajo doméstico en México. Aportaciones de mujeres y hombres, 2009*. Recuperado el 27 de marzo de 2014 de <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/cuadernos/ct21.pdf>
- Presidencia de la República (2013). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México Informe de Avances 2013*. Recuperado el 10 de febrero de 2014 de <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/odm/Doctos/InfMex2013.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Recuperado el 23 de enero de 2014 de <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>
- Salles, Vania y de la Paz López María (2004). *Viviendas pobres en México: un estudio desde la óptica de género*. Recuperado el 28 de octubre de 2011 de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/barba/19salo.pdf>
- Salles, Vania y Tuirán Rodolfo (2000). ¿Cargan las mujeres con el peso de la pobreza? Puntos de vista de un debate, en B. García (coord.) (2000). *Mujer, género y población en México*. Sociedad Mexicana de Demografía. México: El Colegio de México.
- Schüssler, Renate (2007). *Género y educación*. Lima: PROEDUCA-GTZ. Recuperado el 18 de marzo de 2013 de <http://www.oei.es/genero/documentos/egenero.pdf> Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (s.f.). *Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral*. Recuperado el 18 de marzo de 2013 de

http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PEI_VERSION_FINAL.pdf

Secretaría de Gobernación (SEGOB) (s.f.). *Programa Nacional de Población 2008-2012*. Recuperado el 14 de marzo de 2013 de http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/2/images/PNP_2008_2012.pdf

_____. (2012). *Orden jurídico nacional*. Recuperado el 28 de enero de 2014 de http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDTratados/cd_tratados.php

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2013). *Presupuesto ciudadano. Presupuesto de Egresos de la Federación 2013*. Recuperado el 29 de enero de 2014 de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/pc2013/index.html#/10/>

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2004). *La mujer y el derecho internacional*. Recuperado el 27 de enero de 2014 de <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/lamujyelderecho-2.pdf>

Secretaría de Salud. Consejo Nacional para la Prevención y Control del Sida (SSA/CONASIDA) (2012). *Informe Nacional de Avances en la Lucha contra el Sida*. Recuperado el 25 de febrero de 2014 de http://www.unaids.org/en/dataanalysis/knowyourresponse/countryprogressreports/2012countries/Informe%20Narrativo%202012_Mexico20120625.pdf

_____. (2007). *Programa Nacional de Salud 2007-2012, Por un México Sano: construyendo alianzas para una mejor salud*. Recuperado el 18 de marzo de 2014 de http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/programa_nacional_salud.pdf

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2011). *Informe final de la Evaluación Externa de Consistencia y Resultados del programa E002 Procuración de justicia laboral*. Recuperado el 17 de febrero de 2014 de http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/evaluaciones_externas/archivos/ECR%20PROF EDET_24-01-12F.pdf

Torres Falcón, Marta. (s.f.). *Violencia familiar y derechos humanos: un panorama de su regulación jurídica en México*. Recuperado el 24 de febrero de 2014 de www.bibliojuridica.org/libros/5/2288/16.pdf

Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Nacional de Cancerología (UNAM/INCAN) (s.f.). *Cáncer cervicouterino y el virus del papiloma humano: la*

historia que no termina. Recuperado el 25 de febrero de 2014 de <http://www.incan.edu.mx/i/revista/articulos/articulo2.pdf>

Wainerman, Catalina H. (1979, enero-marzo). Educación, familia y participación económica femenina en la Argentina. *Desarrollo Económico*, vol. 18, núm. 72, pp. 511-537.

ANEXO 1.

DESCRIPCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) establece el proyecto de gastos del gobierno, es decir, en él se determina cómo y en qué se gastarán los ingresos nacionales. El PEF describe la cantidad, la forma y el destino de los recursos públicos para cada una de las instituciones de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y de los organismos autónomos (SHCP, 2013).

La importancia del PEF radica en que, por un lado, es un instrumento de planeación que, al ser público, se consolida como eje fundamental para la transparencia y rendición de cuentas y, por otro, refleja las prioridades del gobierno en turno.

La elaboración del PEF se realiza durante el ciclo presupuestario, que es el proceso mediante el cual el Gobierno Federal lleva a cabo la planeación, ejecución y evaluación del gasto público. Éste consta de siete etapas, que se detallan en la figura 1.



En la etapa de planeación los programas presupuestarios se alinean con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los planes que se derivan de éste; en la de programación se elabora el paquete económico, el cual tiene cuatro componentes (ver figura 2):

Figura 2. Componentes del paquete económico



Fuente: SHCP, 2013.

- Los *criterios generales de política económica* aluden a las estrategias, los objetivos y las metas en materia de ingresos, gastos, deuda y tarifas⁶⁰ públicas.
- La *Iniciativa de Ley de Ingresos* es el ingreso estimado que la Federación espera obtener durante el ejercicio fiscal.
- El *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación* establece y clasifica el gasto público.
- La *Miscelánea fiscal* es el instrumento que se utiliza para reformar o modificar las leyes relativas a la captación de ingresos.

⁶⁰ Cuotas, tarifas y aranceles que fija el gobierno.

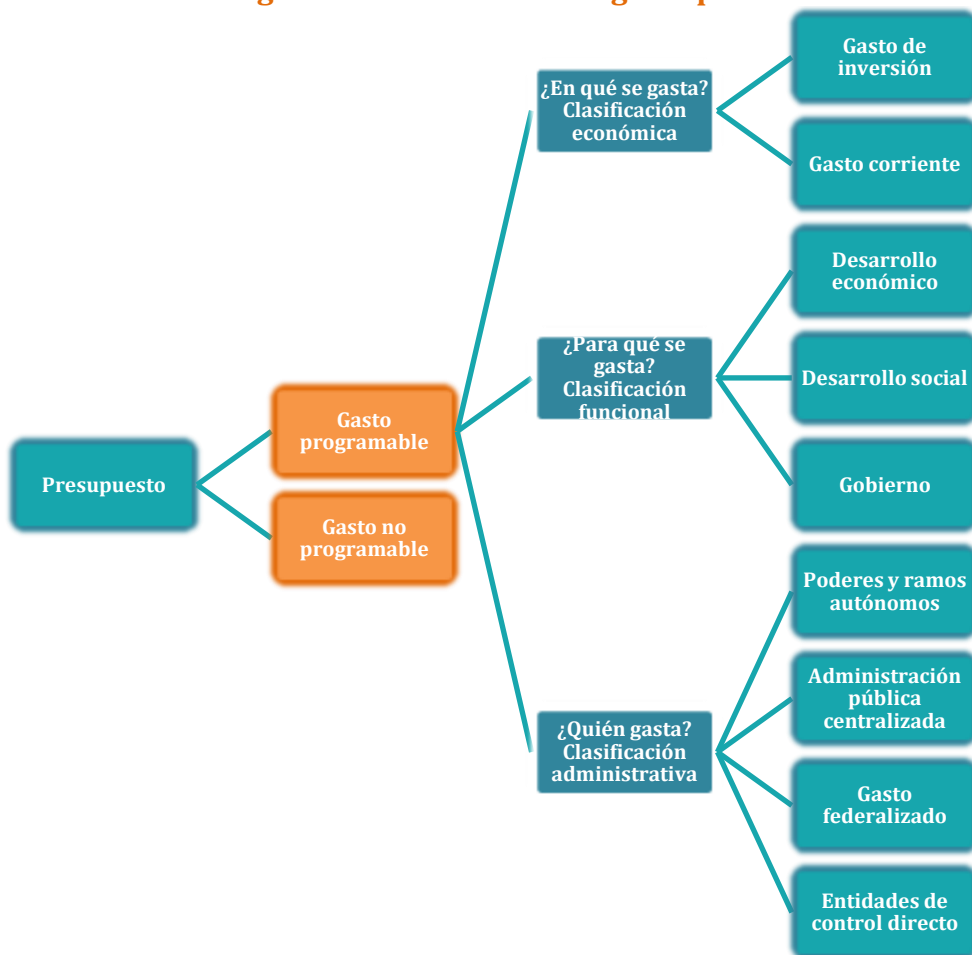
Durante la elaboración del presupuesto se discute y aprueba el paquete económico; por lo tanto, es cuando se decide el uso de los recursos públicos del país.

La etapa de ejecución y control consiste en el ejercicio de los recursos asignados. El objetivo principal de la etapa de seguimiento es generar indicadores que permitan evaluar el desempeño de los programas. Por otra parte, la finalidad de la evaluación es valorar tanto la pertinencia como el logro de objetivos y metas de los programas.

Por último, con la rendición de cuentas se busca dar cuenta de los resultados del ejercicio público tanto a las instancias fiscalizadoras como a la ciudadanía. El principal instrumento durante esta etapa es la Cuenta Pública.

Existen distintas maneras de clasificar el gasto público de acuerdo con quién lo gasta, para qué se gasta, en qué se gasta y al tipo de gasto (programable o no). En la figura 3 se muestra la clasificación del gasto público.

Figura 3. Clasificación del gasto público



Fuente: SHCP, 2013.

En 2012, el PEF contó con un total de 328,692.7 millones de pesos.

ANEXO 2.

PROGRAMAS, ACCIONES O INTERVENCIONES QUE INTEGRAN EL ANEXO 10

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones que integran el anexo 10: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, presupuesto aprobado 2012			
Ramo	Institución o dependencia	Modalidad/clave presupuestaria	Nombre del programa
3	Poder Judicial	R001	Otras actividades
4	Gobernación	E011	Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación
4	Gobernación	E015	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres
4	Gobernación	L001	Cumplimiento de las sentencias y soluciones amistosas emitidas por la Comisión y/o la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a fin de reparar el daño de los mismos
4	Gobernación	P006	Planeación demográfica del país
4	Gobernación	P012	Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana
4	Gobernación	P015	Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas
4	Gobernación	P017	Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos
5	Relaciones Exteriores	E002	Protección y asistencia consular
5	Relaciones Exteriores	P008	Foros, publicaciones y actividades en materia de equidad de género
6	Hacienda y Crédito Público	K025	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)
6	Hacienda y Crédito Público	M001	Actividades de apoyo administrativo
6	Hacienda y Crédito Público	O001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno
6	Hacienda y Crédito Público	P010	Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género
6	Hacienda y Crédito Público	S010	Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género
6	Hacienda y Crédito Público	S177	Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones que integran el anexo 10: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, presupuesto aprobado 2012

Ramo	Institución o dependencia	Modalidad/clave presupuestaria	Nombre del programa
6	Hacienda y Crédito Público	S181	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
6	Hacienda y Crédito Público	S184	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas
6	Hacienda y Crédito Público	S229	Fortalecimiento a las políticas municipales de igualdad y equidad entre mujeres y hombres
6	Hacienda y Crédito Público	S239	Acciones para la igualdad de género con población indígena
7	Defensa	A900	Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres SDN
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S230	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	P001	Registro, control y seguimiento de los programas presupuestarios
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S232	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	S233	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural
9	Comunicaciones y Transportes	P001	Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes
10	Economía	S016	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
10	Economía	S017	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad
10	Economía	S020	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
10	Economía	S021	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
11	Educación Pública	E032	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género
11	Educación Pública	E011	Impulso al desarrollo de la cultura

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones que integran el anexo 10: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, presupuesto aprobado 2012

Ramo	Institución o dependencia	Modalidad/clave presupuestaria	Nombre del programa
11	Educación Pública	S108	Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
11	Educación Pública	S111	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes
11	Educación Pública	S127	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio
11	Educación Pública	S206	Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento
11	Educación Pública	S235	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
11	Educación Pública	U018	Programa de Becas
12	Salud	E010	Formación y desarrollo profesional de recursos humanos especializados para la salud
12	Salud	E022	Investigación y desarrollo tecnológico en salud
12	Salud	E023	Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud
12	Salud	P012	Calidad en salud e innovación
12	Salud	P016	Prevención y atención de VIH/sida y otras ITS
12	Salud	P017	Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud
12	Salud	S150	Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable
12	Salud	S174	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
12	Salud	U007	Reducción de la mortalidad materna
12	Salud	U008	Prevención contra la obesidad

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones que integran el anexo 10: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, presupuesto aprobado 2012

Ramo	Institución o dependencia	Modalidad/clave presupuestaria	Nombre del programa
13	Marina	K012	Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social
13	Marina	A006	Administración y fomento de la educación naval
14	Trabajo y Previsión Social	E002	Procuración de justicia laboral
14	Trabajo y Previsión Social	E005	Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral
15	Reforma Agraria	S088	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	P002	Planeación, dirección y evaluación ambiental
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	S046	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	S071	Programa de Empleo Temporal
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	U022	Programa de Mitigación y Adaptación del Cambio Climático
17	Procuraduría General de la República	E002	Investigar y perseguir los delitos del orden federal
17	Procuraduría General de la República	E003	Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada
17	Procuraduría General de la República	E009	Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito
17	Procuraduría General de la República	E013	Promoción del desarrollo humano y planeación institucional
19	Aportaciones a Seguridad Social	J014	Apoyo económico a viudas de veteranos de la revolución mexicana
20	Desarrollo Social	S048	Programa Hábitat
20	Desarrollo Social	P003	Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones que integran el anexo 10: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, presupuesto aprobado 2012

Ramo	Institución o dependencia	Modalidad/clave presupuestaria	Nombre del programa
20	Desarrollo Social	S058	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu Casa"
20	Desarrollo Social	S070	Programa de Coinversión Social
20	Desarrollo Social	S117	Programa de Vivienda Rural
20	Desarrollo Social	S155	Programa de Apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres
20	Desarrollo Social	S174	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
20	Desarrollo Social	S175	Rescate de espacios públicos
21	Turismo	M001	Actividades de apoyo administrativo
21	Turismo	P001	Establecer y conducir la política de turismo
21	Turismo	P002	Apoyo a la competitividad de las empresas y prestadores de servicios turísticos
22	Instituto Federal Electoral	R003	Capacitar y educar para el ejercicio democrático de la ciudadanía
22	Instituto Federal Electoral	R004	Formar servidores públicos
22	Instituto Federal Electoral	M001	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones que integran el anexo 10: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, presupuesto aprobado 2012

Ramo	Institución o dependencia	Modalidad/clave presupuestaria	Nombre del programa
22	Instituto Federal Electoral	R001	Planeación, concertación y control
22	Instituto Federal Electoral	R007	Fiscalización de los recursos de los partidos políticos
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	E013	Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y atender los asuntos de la mujer
36	Seguridad Pública	E007	Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la equidad y género (cumplimiento de la LGAMVLV)
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	F002	Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	S190	Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	P002	Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	E007	Servicios de guardería
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	E008	Atención de la salud reproductiva
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E005	Control del estado de salud de la embarazada

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones que integran el anexo 10: Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, presupuesto aprobado 2012

Ramo	Institución o dependencia	Modalidad/clave presupuestaria	Nombre del programa
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	E036	Equidad de género

Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de la SHCP, Cuenta Pública 2012.

ANEXO 3.

PROGRAMAS, ACCIONES O INTERVENCIONES DEL ANEXO 10 SEGÚN ÁMBITO DE ATENCIÓN

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 según el tipo de atención, 2012

Ramo	Programa	Atención general	Generales con beneficiarios identificados	Con perspectiva de género	Para mujeres	Transversalización
01 Poder Legislativo	Actividades derivadas del trabajo legislativo				X	X
03 Poder Judicial	Otras actividades			X		
04 Gobernación	Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación				X	X
	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres			X		X
	Cumplimiento de las sentencias y soluciones amistosas emitidas por la Comisión y/o la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a fin de reparar el daño de los mismos	X				X
	Planeación demográfica del país			X		X
	Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana				X	X
	Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas				X	X
	Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de los derechos humanos		X			
05 Relaciones Exteriores	Protección y asistencia consular			X	X	X
	Foros, publicaciones equidad de género y actividades en materia de género			X		X
06 Hacienda y Crédito Público	Proyectos de inmuebles	-	-	-	-	-
	Actividades de apoyo administrativo	-	-	-	-	-
	Actividades de apoyo a la función pública y el buen gobierno	-	-	-	-	-
	Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género				X	X
	Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género					X
	Programa Esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	X				

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 según el tipo de atención, 2012

Ramo	Programa	Atención general	Generales con beneficiarios identificados	Con perspectiva de género	Para mujeres	Transversalización
	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas				X	
	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	X				
	Fortalecimiento a las políticas municipales de igualdad y equidad entre mujeres y hombres					X
	Acciones para la igualdad de género con población indígena					X
07 Defensa Nacional	Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres SDN			X		X
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Registro, control y seguimiento de los programas presupuestarios			X		X
	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	X				
	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	X				
	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	X				
09 Comunicaciones y Transportes	Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes			X		X
10 Economía	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales				X	
	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	X				
	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	X				
	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	X				
11 Educación Pública	Impulso al desarrollo de la cultura	X				
	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género			X		
	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas				X	X
	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes		X			X
	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio		X			
	Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento		X			

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 según el tipo de atención, 2012

Ramo	Programa	Atención general	Generales con beneficiarios identificados	Con perspectiva de género	Para mujeres	Transversalización
	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	X				
	Programa de Becas		X			
12 Salud	Formación y desarrollo profesional de recursos humanos especializados para la salud (hospitales)		X			
	Investigación y desarrollo tecnológico en salud				X	
	Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud				X	
	Calidad en salud e innovación				X	
	Prevención y atención de VIH/sida y otras ITS		X			
	Atención de la salud reproductiva y la igualdad de género en salud				X	X
	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable		X			
	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras				X	X
	Reducción de la mortalidad materna				X	
	Prevención contra la obesidad	X				
	Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades crónico-degenerativas y transmisibles y lesiones			X		
	Proyectos de infraestructura social en salud	-	-	-	-	
	Prevención y atención del cáncer cervicouterino	-	-	-	-	
	Estudios de preinversión	-	-	-	-	
	Fortalecimiento de las redes de servicios de salud			X		
	Prevención y atención contra las adicciones	X				
	Proyectos de infraestructura social en salud					X
Actividades de apoyo administrativo	X					
Atención integral de la mujer, salud materna, perinatal y reproductiva (inicia)					X	X

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 según el tipo de atención, 2012

Ramo	Programa	Atención general	Generales con beneficiarios identificados	Con perspectiva de género	Para mujeres	Transversalización
	Atención integral de la mujer, salud materna, perinatal y reproductiva (continua)			X		X
	Atención integral de la mujer, salud materna, perinatal y reproductiva (finaliza)			X		X
	Capacitación técnica y gerencial de recursos humanos para la salud	-	-	-	-	
	Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud	-	-	-	-	
	Formación de recursos humanos especializados para la salud (hospitales) (ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)			X		X
	Mantenimiento de la infraestructura	-	-	-	-	
	Prevención, detección y atención temprana del cáncer cervicouterino y de mama (inicia)				X	X
	Prevención, detección y atención temprana del cáncer cervicouterino y de mama: línea cáncer de mama (continúa)				X	
	Prevención, detección y atención temprana del cáncer cervicouterino y de mama: línea cáncer cervicouterino (continúa)				X	
	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades		X			
	Suministro de medicamentos e insumos para la salud	-	-	-	-	
13 Marina	Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social		X			
	Administración y fomento de la educación naval			X		X
14 Trabajo y Previsión Social	Procuración de justicia laboral	X				
	Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la política laboral	X				
	Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral			X		
	Programa de Apoyo al Empleo	X				
15 Reforma Agraria	Programa de la Mujer en el Sector Agrario				X	X

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 según el tipo de atención, 2012

Ramo	Programa	Atención general	Generales con beneficiarios identificados	Con perspectiva de género	Para mujeres	Transversalización
16 Medio Ambiente	Planeación, dirección y evaluación ambiental (programa “Hacia la igualdad de género y la sustentabilidad ambiental”)			X		X
	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible		X			
	Programa de Empleo Temporal		X			
	Programa de Mitigación y Adaptación del Cambio Climático		X			X
	Planeación, evaluación ambiental y conservación de polígonos forestales				X	X
	Capacitación ambiental y desarrollo sustentable					X
	Definición de la normatividad para la política ambiental e identificación y diseño de instrumentos de fomento en apoyo al desarrollo sustentable				X	X
17 Procuraduría General de la República	Investigar y perseguir los delitos del orden federal		X			
	Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada	X				
	Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	X				
	Promoción del desarrollo humano y planeación institucional			X		X
20 Desarrollo Social	Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales	X				
	Programa Hábitat	X				
	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu Casa”	X				
	Programa de Coinversión Social	X				
	Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres					X
	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras				X	
	Rescate de espacios públicos	X				
	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades			X		

Cuadro 1. Programas, acciones o intervenciones del anexo 10 según el tipo de atención, 2012

Ramo	Programa	Atención general	Generales con beneficiarios identificados	Con perspectiva de género	Para mujeres	Transversalización
21 Turismo	Actividades de apoyo administrativo			X		X
	Establecer y conducir la política de turismo	X				
	Apoyo a la competitividad de las empresas y prestadores de servicios turísticos	X				
22 Instituto Federal Electoral	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia	X				
	Capacitar y educar para el ejercicio democrático de la ciudadanía	X				
	Fiscalización de los recursos de los partidos políticos			X		
	Formar servidores públicos	X				X
	Planeación, concertación y control			X		X
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de asuntos de la mujer y de igualdad entre mujeres y hombres			X		X
36 Seguridad Pública	Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la equidad y género (cumplimiento a la LGAMVLV)			X		X
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación	X				
40 Información Nacional Estadística y Geografía	Producción y difusión de información de estadística y geográfica de interés nacional			X		
	Encuesta Nacional del Uso del Tiempo			X		
Instituto Mexicano del Seguro Social	Atención de la salud reproductiva				X	
	Servicios de guardería			X		
Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado	Control del estado de salud de la embarazada				X	X
	Equidad de género			X		X

Fuente: Elaboración del doctor Francisco Cos para el CONEVAL con datos del Anexo 10

ANEXO 4.

La NOM-046-SSA2-2005

La modificación más reciente de la NOM-046 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 2009. La NOM modificada tiene como objetivo central “establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos” (DOF, 2009); es de observancia obligatoria para las instituciones del Sistema Nacional de Salud, así como para las y los prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado.

La NOM-046-SSA2-2005 utiliza una perspectiva de género y determina las pautas para los prestadores de servicios de salud en relación con la prevención, detección, atención médica y consejería, así como sus facultades en el apoyo legal y psicológico de las pacientes; señala la responsabilidad de referirlas, cuando sea necesario, a instituciones y organismos de mayor capacidad resolutoria, incluyendo el aviso al ministerio público para los efectos de procuración de justicia, y el registro y notificación de cada caso a la SSA. La atención médica debe incluir la promoción, protección y procura de restauración al grado máximo posible de la salud física y mental de la paciente con base en principios de confidencialidad, honestidad, respeto a la dignidad y a los derechos humanos y a partir de criterios de oportunidad y calidad técnica e interpersonal.

Estudios anteriores sobre la NOM (Herrera 2009; Castro y Herrera 2008), encontraron que la ambigüedad sobre el carácter obligatorio o voluntario de la norma, así como sobre el alcance de sus obligaciones, era el más importante de los obstáculos para su aplicación efectiva en las unidades de salud. Otro obstáculo muy señalado por el personal de estos servicios fue su grado de prioridad en un campo de prácticas sobresaturado de normas consideradas de mayor importancia. A esto se añadía la ausencia de un sistema operante de sanciones, muy probablemente imposible de poner en práctica dadas las características propias del ámbito organizacional de los servicios de salud, en los que la demanda con frecuencia excede la capacidad de atención y se carece de tiempo para cumplir con toda la normativa vigente. La

supervisión tampoco se enfoca a esta norma en particular, sino a las consideradas más prioritarias para la salud, como la que regula la atención de la diabetes, la hipertensión o la salud reproductiva, entre otras. Además del desconocimiento de la propia norma, se encontró también escaso reconocimiento y acciones específicas para atender la violencia sexual y la salud mental de las mujeres que viven violencia y, en general, faltaba capacitación en el personal para identificar la violencia de manera temprana. Entre quienes conocían la norma, muchos señalaron que no estaba claro en ella el procedimiento de notificación que debían seguir ni tampoco conocían instituciones y espacios donde canalizar a las víctimas.

En la revisión se reconoció una necesidad clara de información que reflejara y evaluara el conocimiento, las actitudes y prácticas del personal de salud respecto a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, e impulsara investigaciones sobre temas poco trabajados concernientes a la NOM y los problemas derivados de la violencia contra las mujeres, entre ellos:

- Percepción del problema de la violencia y la existencia de una NOM sobre el tema.
- Uso de herramientas para la identificación temprana de la violencia.
- Notificación y canalización de casos de violencia.
- Conocimiento sobre la notificación al ministerio público sobre casos de violencia y violación sexual que sufren menores de edad y mujeres en general.
- Tratamiento específico de la violación sexual.
- Consejería y seguimiento de casos.
- Trastornos mentales asociados a la violencia contra las mujeres.
- Razones para buscar ayuda por parte de mujeres víctimas de la violencia.
- Percepción de las estrategias de rehabilitación a agresores.
- Violencia contra mujeres de grupos vulnerables (indígenas, discapacitados, ancianos, entre otros).

Más allá de los aspectos estrictamente normativos de esta NOM, que en las encuestas y los estudios previos el personal médico demostró no estar interesado en conocer, es necesario estudiar los factores sociológicos, es decir, aquellos que conforman el contexto social e institucional en el que la norma debe aplicarse, y analizar oportunidades y obstáculos de tipo

social, interpersonal e ideológico para su aplicación, ya que son los determinantes básicos de su escasa operatividad.

Así, en este apartado se presenta una propuesta para la evaluación de la NOM-046-SSA2-2005.

OBJETIVO GENERAL DE LA EVALUACIÓN

Realizar una evaluación que permita identificar los principales puntos críticos de la aplicación de la norma, y de ellos derivar propuestas específicas de políticas para superar las principales dificultades encontradas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer las percepciones del personal de salud sobre el tema y la factibilidad de aplicar íntegramente la NOM-046-SSA2-2005.
- Identificar qué aspectos de la NOM-046-SSA2-2005 son los menos conocidos, comprendidos y aplicados por el personal de salud.
- Comparar los resultados de la evaluación con estudios anteriores que han indagado sobre la aplicación de la NOM.
- Conocer percepciones y opiniones de mujeres sobre la violencia y atención recibida por parte de los servicios de salud.
- Generar propuestas alternativas para mejorar la difusión de la NOM-046-SSA2-2005 y su aplicación por parte del personal de salud.

METODOLOGÍA

Una evaluación que permita identificar y analizar en profundidad el tipo de obstáculos mencionados en la aplicación de la NOM debe tener como componentes mínimos una indagación del nivel de compromiso o conocimiento de la NOM por parte de las y los prestadores de salud y, al mismo tiempo, de la existencia y el efecto de las estrategias implementadas para remover tales obstáculos, como las acciones de capacitación y sensibilización desarrolladas. Para ello, se propone una evaluación basada en métodos cualitativos y cuantitativos, en una muestra de seis entidades federativas seleccionadas según su nivel de notificación de casos al sistema de información de la SSA, buscando

comparar aquellos con mayor número de casos registrados con los que notificaron menor número. Asimismo, comparar la disposición y aplicación de la NOM en dos instituciones del sector: los servicios de la SSA y los del IMSS, con el fin de analizar posibles diferencias derivadas de la gestión institucional.

MÉTODOS CUALITATIVOS

Éstos consistirán en entrevistas en profundidad con informantes clave. Se recurrirá a dicha técnica porque ha probado ser útil para indagar con detalle, cara a cara, opiniones y propuestas de actores directamente involucrados en procesos de atención a la salud. En las entrevistas se incluirá personal médico, de enfermería y de dirección en unidades de salud de los servicios estatales de salud (SESA) y del IMSS, de primero y segundo nivel de atención. El primer nivel es el que debe aplicar las herramientas de identificación de casos, así como brindar la atención esencial, de acuerdo con el Modelo Integrado para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual, elaborado por la SSA (2009). El segundo nivel está constituido por los servicios especializados, en los que se espera que las mujeres víctimas de violencia sean canalizadas para recibir atención especializada y orientación. El tercer nivel está conformado por los refugios, donde se refiere a aquellas mujeres en mayor riesgo de sufrir violencia severa o, incluso, la muerte.

Se han seleccionado las categorías ocupacionales mencionadas porque, en general, son la primera opción a la que acuden las mujeres para ser atendidas. Además, se supone que dicho personal de salud debe conocer y aplicar la NOM 046-SSA2-2005: Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención. También desde este primer nivel, según la NOM, se deben referir los casos graves a las unidades hospitalarias.

En el segundo nivel de atención se entrevistará a personal de psicología o salud mental y de trabajo social que presta sus servicios en las áreas especializadas de los hospitales generales y de especialidad. La NOM precisa que este personal tiene funciones específicas para la atención de mujeres que lleguen a sus unidades.

Para contrastar la información proporcionada por el personal de salud, se realizarán entrevistas con mujeres que se encuentren en refugios, con el propósito de indagar si la ruta que siguieron es la que marca la NOM o llegaron por una vía distinta.

Los aspectos que se indagarán están estrechamente relacionados con los criterios específicos de la NOM. En el cuadro 1 se describen los principales temas con cada una de las categorías ocupacionales del personal de salud que será entrevistado.

Cuadro 1. Personal de salud y temas a abordar en entrevistas	
Personal de salud	Temas
Personal de enfermería	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la salud y prevención de la violencia • Identificación de probables casos y diagnósticos de violencia • Tratamiento y rehabilitación • Notificación y canalización de casos de violencia • Tratamiento específico de la violación sexual • Consejería y seguimiento • Sensibilización, capacitación y actualización • Conducta frente a casos de violencia
Personal médico	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la salud y prevención de la violencia • Identificación de probables casos y diagnósticos de violencia • Tratamiento y rehabilitación • Notificación y canalización de casos de violencia
Personal directivo	<ul style="list-style-type: none"> • Tratamiento específico de la violación sexual • Consejería y seguimiento • Sensibilización, capacitación y actualización • Investigación • Conducta frente a casos de violencia • Actitud ante aborto de mujeres violadas
Personal de psicología	<ul style="list-style-type: none"> • Tratamiento y rehabilitación • Tratamiento específico de la violación sexual

	<ul style="list-style-type: none"> • Consejería y seguimiento
Personal de trabajo social	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización, capacitación y actualización • Opinión sobre casos de violencia • Actitud ante aborto de mujeres violadas • Referencia e interacción con agencias de ministerio público

También se integrarán seis grupos focales con las usuarias de las unidades de primer nivel de atención de los SESA (dadas las complicaciones logísticas para reunirlos en las unidades hospitalarias) en los seis estados que abarcará la evaluación. Dicha técnica es una herramienta que permite generar información cualitativa que otras técnicas (encuestas, entrevistas individuales) no arrojan, ya que, a partir de una opinión/percepción personal expresada en un grupo con perfil homogéneo (entre otras aspectos, se tratará de mujeres usuarias de los servicios de salud del IMSS o de los SESA), es posible activar la discusión grupal sobre opiniones coincidentes o divergentes acerca de determinadas situaciones personales relacionadas con los aspectos que se abordarán en las sesiones grupales.

Los temas a trabajar en los grupos focales serían:

- Percepciones sobre la violencia contra las mujeres
- Identificación de los distintos tipos de violencia
- Qué hacer cuándo se sufre violencia y violación sexual
- Conocimiento y opinión sobre promoción de la salud y prevención de la violencia en las unidades médicas
- Qué hacen o deben hacer los servicios de salud
- Casos y experiencias de atención en las unidades médicas (se indagará sobre información, asesoría, trato, calidad, entre otros aspectos)
- Canalización de mujeres agredidas a otras instancias

Por otra parte, se realizarían entrevistas en profundidad con mujeres que se encuentren en refugios. Los puntos a tratar girarán sobre aspectos que, en teoría, deben abarcarse en esa instancia, como:

- Canalización
- Protección
- Atención médica
- Atención psicológica
- Apoyo legal
- Apoyo laboral: capacitación y bolsa de trabajo

Las entrevistas y las sesiones de los grupos focales serán grabadas en audio, previo consentimiento informado del personal de salud y de las mujeres participantes en el estudio. Para el procesamiento de la información, se utilizará un software especializado en análisis cualitativo.

El criterio de inclusión de los seis estados a considerar en la evaluación será el del nivel de notificación de casos, que, como se mencionó, resulta un indicador aproximado de la aplicación de la NOM, ya que ésta obliga a notificar caso por caso a los distintos sistemas de información y vigilancia epidemiológica de la SSA. Así, se escogerán las tres entidades federativas con mayor número de casos y las tres con menor número. Inicialmente, y a reserva de que se localice una mejor fuente en el futuro, se tomarán los datos registrados por el Sistema de Notificación Semanal de Casos Nuevos de Enfermedad: Información Epidemiológica de Morbilidad (julio 2012).⁶¹ De acuerdo con esta fuente, en el primer grupo quedarían los estados de Guanajuato, Querétaro y Chihuahua y en el segundo, Aguascalientes, Coahuila y Sinaloa.⁶² La intención es corroborar en campo la medida en que se aplica la NOM, cómo se refleja esa aplicación en el registro o subregistro de los casos y los factores que inciden tanto en el registro adecuado como en el subregistro y que están en relación directa con la aplicación de la NOM.

⁶¹ Secretaría de Salud, Notificación semanal. *Casos nuevos de enfermedad 2012*. Información actualizada a julio de 2012.

⁶² Manteniendo el mismo criterio, se buscará nueva información en los informes generales de avances por entidades federativas del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, los cuales deben gestionarse de manera especial. Después de revisar esta fuente, se mantendrán o cambiarán los estados seleccionados.

En cada estado se incluirán dos unidades médicas por institución: una de primer nivel de atención y otra de segundo (preferentemente donde se cuente con servicios especializados), que sumarán cuatro unidades. Se entrevistará a dos personas por unidad, lo que dará un total de ocho por estado y de 48 sumando las seis entidades.

MÉTODOS CUANTITATIVOS

En este componente se revisarán las encuestas nacionales de Violencia contra las Mujeres 2003 y 2006, la Encuesta Nacional sobre Violencia Intrafamiliar 1999, la Encuesta Nacional sobre Violencia en el Noviazgo 2007 y las encuestas nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 y 2011, con el objetivo de buscar la evolución en el número de casos registrados en cada uno de los estados considerados en la evaluación y compararlos con los datos del Sistema de Información en Salud. Se pondrá atención especial a los datos de cada uno de los estados seleccionados.

Por otra parte, se recopilará información cuantitativa sobre el registro de casos de violencia y violaciones sexuales en las jurisdicciones sanitarias a las que correspondan las unidades médicas donde se realizarán las entrevistas al personal de salud. Esto se cruzará con el conocimiento y la aplicación de la NOM 046-SSA2-2005: Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, por parte del personal de salud entrevistado.

Se hará una triangulación de la información cualitativa con la cuantitativa, que apoyará el análisis y las conclusiones del estudio. También se llevará a cabo una comparación entre estudios anteriores y los resultados de esta evaluación, con el fin de identificar los principales cambios que tiene que ver con la aplicación de la NOM.

CRONOGRAMA TENTATIVO

Actividades	Meses											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Diseño de instrumentos	■											
Piloteo de instrumentos		■										
Capacitación del equipo en campo			■									
Contactos y logística de trabajo campo			■	■								
Levantamiento de información en campo					■	■	■					
Sistematización y análisis de información								■	■	■		
Elaboración y entrega de informe final											■	■

PRODUCTOS ENTREGABLES

Productos	Fechas
Instrumento de campo Resultados de piloteo	Inicio tercer mes
Reporte de capacitación y levantamiento de información en campo	Inicio octavo mes
Informe final (con conclusiones y recomendaciones de políticas y estrategias que den respuesta a los principales problemas encontrados)	Final doceavo mes