



Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

# Evaluación del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad)

---

## 2013-2018

Lo que se mide  
se puede mejorar

---

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

## Investigadores académicos

**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 Paola 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 Paola de la Garza Navarrete

Liv Lafontaine Navarro

Érika Ávila Mérida

Jesús Pacheco Vera

Carolina Chávez Ruelas

#### Evaluador Externo

María Begoña Iguñiz Echeverría

Germán Paul Cáceres Castrillón

Camilo Vicente Ovalle

## Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) que dieron seguimiento a la evaluación y sus resultados.

## Contenido

Tablas .....	5
Siglas y Acrónimos.....	6
Glosario.....	7
Resumen Ejecutivo.....	10
Introducción .....	24
I. Hallazgos generales de la evaluación a diez programas derivados del PND .....	27
II. Posición institucional del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) .....	31
III. Evaluación del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018 .....	47
Consistencia del Programa derivado del PNB .....	47
Coherencia en la alineación .....	61
Pertinencia en la instrumentación.....	65
Medición del desempeño del Programa derivado del PND .....	97
IV. Conclusiones.....	130
Consideraciones Finales.....	130
Recomendaciones .....	142
Referencias .....	149
Anexos .....	152

## Tablas

Tabla 1 Principales mejoras a realizar por la dependencia o entidad.....	31
Tabla 2 Consistencia del diagnóstico del programa transversal PROIGUALDAD 2013-2018.....	54
Tabla 3 Líneas de acción en las que dependencias reportaron no tener atribuciones o algún otro problema de normatividad o legislación que les impide realizar actividades para su cumplimiento .....	71
Tabla 4 Consistencia de línea de acción y ámbito de competencia .....	72
Tabla 5 Líneas de acción en las que las dependencias reportaron mismas actividades .....	75
Tabla 6 Líneas de acción en el que las dependencias no reportaron ninguna actividad .....	80
Tabla 7 Diseño de la Plataforma de acuerdo a bloques de información .....	85
Tabla 8 Resumen de la vinculación de los Programas Presupuestarios (PP) incluidos en el Anexo 13 con problemáticas del diagnóstico de PROIGUALDAD.....	95
Tabla 9 Valoración de los indicadores del PROIGUALDAD .....	104
Tabla 10 Indicadores relacionados con objetivos del PROIGUALDAD.....	106
Tabla 11 Alineación del informe de resultados de INMUJERES a los objetivos del PROIGUALDAD.....	110
Tabla 12 Avance en los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, Anexo 13 PEF 2016 (Primer trimestre) .....	112
Tabla 13 Valoración de las metas .....	119

## Siglas y Acrónimos

<b>CDI</b>	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>CEDA</b>	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	<b>OIC</b>	Órgano Interno de Control
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina	<b>PASH</b>	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
<b>COFEMER</b>	Comisión Federal de Mejora Regulatoria	<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>CONAPRED</b>	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>CONAVIM</b>	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	<b>PP</b>	Programa Presupuestario
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	<b>PROIGUALDAD</b>	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres
<b>ECONOMÍA</b>	Secretaría de Economía	<b>ROP</b>	Reglas de Operación
<b>FODA</b>	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	<b>SAGARPA</b>	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
<b>INALI</b>	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>INAPAM</b>	Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores	<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>INFONAVIT</b>	Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	<b>TdeR</b>	Términos de Referencia
<b>INMUJERES</b>	Instituto Nacional de las Mujeres		
<b>LGAMVLV</b>	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia		
<b>LGIMH</b>	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres		
<b>MIR</b>	Matriz de Indicadores para Resultados		

## Glosario

<b>Acciones afirmativas o discriminación positiva</b>	Mecanismo para corregir la desigualdad inicial que muestran las mujeres en relación con los hombres, para favorecer la igualdad de condiciones, merced a medidas que equilibren las oportunidades y reduzcan la desigualdad y la discriminación. Son ejemplos de estas acciones: el sistema de cuotas para equilibrar la proporción de cada uno de los dos sexos que participan en puestos públicos, cargos sindicales, órganos de representación, o ciertas actividades profesionales.
<b>Alineación</b>	Es la congruencia interna y la vinculación que deben tener los programas sectoriales con el Plan Nacional de Desarrollo.
<b>Coincidencia</b>	Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales y atienden a la misma población.
<b>Complementariedad</b>	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.
<b>Debilidades y Amenazas</b>	Las debilidades son las limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos del programa o acción, que pueden obstaculizar el logro de su fin o propósito. Las amenazas corresponden a los factores del entorno del programa o acción que, de manera directa o indirecta, afectan negativamente su quehacer que impide o limita la obtención de los objetivos institucionales, respectivamente.
<b>Dependencia responsable</b>	La(s) dependencia(s) que de acuerdo con la Ley de Planeación ha(n) sido determinadas como responsables de la ejecución del Programa Sectorial derivado del PND y de su seguimiento.
<b>Desigualdad de género</b>	Consecuencia de la subordinación de las mujeres que tienen su sustento en las prácticas culturales discriminatorias y excluyentes que se presentan en todos los órdenes de la vida y en las diversas instituciones, naturalizadas hasta el punto de pasar desapercibidas hasta que se analizan con perspectiva de género.
<b>Diagnóstico</b>	Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.
<b>Empoderamiento</b>	Conjunto de procesos vitales amplios que permiten adquirir capacidades y habilidades para fortalecer los recursos emocionales, intelectuales, económicos, políticos y sociales que permiten a cada mujer o grupo de mujeres, enfrentar, y erradicar las diversas formas de opresión, subordinación y sumisión de sus vidas.
<b>Estrategia transversal</b>	Se refiere a la Estrategia Transversal de Perspectiva de Género como está planteado en el Plan Nacional de Desarrollo.



<b>Estrategia del programa</b>	Se refiere a las estrategias que integran el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018.
<b>Fortalezas y Oportunidades:</b>	Las fortalezas del programa o acción, son aquellos elementos internos o capacidades de gestión o recursos del programa tanto humanos como materiales que puedan usarse para lograr su fin o propósito, dichas fortalezas deben estar redactadas de forma positiva, considerando su aporte al logro del fin o propósito del programa o acción. Las oportunidades del programa, corresponde a los factores externos no controlables por el programa o acción que representan elementos potenciales de crecimiento o mejoría del mismo.
<b>Género</b>	Categoría analítica que cruza transversalmente toda la estructura social y puede ser aplicada en todas las áreas del desarrollo social: lo político, lo económico, lo ambiental, lo social, lo cultural y lo institucional. Permite comprender cómo en las sociedades, lo femenino y lo masculino no son simples derivaciones de las diferencias biológicas, sino complejas construcciones sociales cargadas de significación, que se proyectan y activan en las estructuras discursivas y regulatorias de las sociedades.
<b>Guía técnica</b>	Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
<b>Igualdad sustantiva</b>	Es el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
<b>Indicadores de Resultados</b>	Herramienta cuantitativa que muestra el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.
<b>Institucionalización</b>	Proceso por medio del cual una práctica social se vuelve regular y obligatoria. La institucionalización de la perspectiva de género es el proceso mediante el cual las demandas de las mujeres por la igualdad sustantiva se insertan en los procesos y procedimientos regulares y pasan a formar parte de las normas de las instituciones.
<b>Orientación a resultados</b>	La redacción de un objetivo está orientada a la solución de una problemática social y no a una acción específica.
<b>Políticas de Igualdad</b>	Son acciones para corregir los desequilibrios existentes entre las personas, en razón de su pertenencia a grupos discriminados, excluidos, segregados o marginados por razones de sexo, raza, pertenencia étnica, religión o preferencia sexual, entre otras. Considerar las diferencias y desigualdades entre los sexos. Las políticas de igualdad están dirigidas a contrarrestar las desigualdades que se asocian con las diferencias sexuales y persiguen alcanzar los derechos de las mujeres.
<b>Programa presupuestario</b>	Programa federal entendido como la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y de aquellos transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a cargo de los ejecutores del gasto

público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

**Programa Sectorial**

Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo que comprenden el desempeño de las actividades de un sector compuesto por unidades responsables del sector central, órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas con objetivos afines, bajo la responsabilidad de una dependencia coordinadora.

**Recomendaciones**

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del Programa.

**Transversalidad**

Método de gestión pública que permite aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito o programa, cuando los objetivos son complejos y traslapan o sobreponen las fronteras organizacionales sectorizadas. En este sentido, la transversalidad es un proceso activo de cambio o transformación en las concepciones de un problema público y un método de gestión que requiere de una planeación concertada y coordinada entre agencias, actores y proyectos entre agencias diversas que comparten objetivos, metas, prioridades y permite generar sinergias para responder con mayor eficacia a los problemas sociales.

**Transversalidad de género**

Supone tomar en cuenta el impacto de la acción pública en hombres y mujeres y por tanto transformar el estándar con el que se enfocan tradicionalmente los problemas y soluciones sociales o económicas; implica abandonar el supuesto individuo neutro-universal sin diferencias sexuales y adoptar el esquema mujeres y hombres con sus diferencias y desigualdades.

## Resumen Ejecutivo

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) llevó a cabo la evaluación del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD). El presente Informe es el resultado final de este ejercicio que se centró en cuatro temas, en primer lugar analizar la pertinencia entre el diagnóstico, la problemática, los objetivos y su orientación a resultados, es decir, la **consistencia** del Programa. En segundo, identificar si la vinculación de las intervenciones gubernamentales a cargo de la dependencia es coherente y contribuye al cumplimiento de objetivos, a lo que llamamos, **coherencia en la alineación**. En tercer lugar, valorar la **pertinencia en la instrumentación** de la política sectorial a través de los programas presupuestarios, y finalmente, identificar de qué manera se **miden los avances y el desempeño** del Programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Esta evaluación es parte del ejercicio que el CONEVAL coordinó de manera simultánea a diez Programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos que permitan mejoras en la planeación nacional y con ello contribuir a generar información para la toma de decisiones en materia de la planeación estratégica. Como parte del proceso de evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con la finalidad de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo. En el presente documento se puede consultar la Posición Institucional de la dependencia respecto de este ejercicio de la evaluación.

### Antecedentes

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento rector al que se sujetan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sirve como el eje principal para la elaboración de los Programas Sectoriales necesarios para dar cumplimiento a los objetivos, metas y estrategias establecidos en dicho Plan.

La Ley de Planeación señala que a partir del PND se establecen objetivos específicos que enmarcan la acción gubernamental y se implementan a través de Programas Sectoriales, Especiales, Regionales e Institucionales (Art. 22 y 23 de la Ley de Planeación). Además, el PND 2013-2018 promueve estrategias transversales para ser consideradas en todas las políticas públicas derivadas de esta planeación. Estas estrategias son: Incorporar la Perspectiva de Género; Democratizar la Productividad, y Consolidar un Gobierno Cercano y Moderno.

El Decreto de creación del *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018*, se publicó el 30

de agosto de 2013 en el Diario Oficial de Federación, tiene carácter transversal y su propósito es alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos de las mujeres y las niñas y, en un contexto de democracia participativa.

Por otra parte, de acuerdo con los artículos 72 y 81 de la Ley General de Desarrollo Social, entre las funciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se encuentran normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social, así como de las políticas, programas y acciones que ejecutan las dependencias de la Administración Pública Federal. Como parte de esta función y en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y de la Ley General de Desarrollo Social, el numeral 29 del Programa Anual de Evaluación 2016 faculta al CONEVAL para realizar ejercicios de monitoreo y evaluación de los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En este sentido, en 2014, el CONEVAL realizó una propuesta metodológica para la Evaluación de Programas derivados del PND y elaboró el Diagnóstico de los Objetivos e Indicadores de los Planes Derivados del PND 2013-2018 con la finalidad de analizar de manera general la planeación nacional y su orientación a resultados.

La Evaluación del *PROIGUALDAD 2013-2018*, tiene como objetivo general, valorar la congruencia lógica, coherencia, pertinencia en la instrumentación, cumplimiento de las líneas de acción asociadas a dicho programa y la medición del desempeño, con el propósito de generar información útil para la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto; así como conocer los alcances de la implementación de la perspectiva de género en la política pública federal.

Para cumplir lo anterior, se propusieron los siguientes objetivos específicos:

1. Consistencia del Programa. Identificar la pertinencia del diagnóstico, la vinculación entre la problemática y los objetivos del Programa Transversal. Analizar la suficiencia de éstos para atender los problemas identificados en el diagnóstico, su consistencia y orientación a resultados.
2. Coherencia en la alineación. Identificar de qué manera se vinculan las líneas de acción con los objetivos y estrategias del Programa. Analizar si ésta vinculación es coherente y de qué manera contribuye el conjunto de líneas de acción al cumplimiento de cada objetivo transversal.
3. Pertinencia en la instrumentación. Identificar de qué manera se implementa este Programa. Realizar una valoración de la instrumentación de la política transversal a través del cumplimiento de las líneas de acción por parte de las dependencias responsables de su implementación y de su seguimiento.

4. Medición del desempeño del Programa. Identificar de qué manera se miden los avances y el desempeño de un Programa Transversal.

Los hallazgos y resultados que resulten de la evaluación servirán para proveer recomendaciones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto, así como conocer los alcances de la implementación de la perspectiva de género en la política pública.

### **Descripción del Programa**

El PROIGUALDAD, es el instrumento de planeación del Gobierno para incorporar la perspectiva de género *“en todos los programas, acciones y políticas de gobierno”*. Su creación reconoce, por un lado, la importancia de contar con una estrategia transversal cuyo propósito central sea alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el conjunto de la vida política y social de México y, por otro, la preexistencia de esfuerzos institucionales para transversalizar la perspectiva de género e instrumentar acciones afirmativas. En esa medida, reconoce la necesidad de la integración de estos esfuerzos en una estrategia de planeación nacional para potenciar sus efectos y contribuir al alcance de la igualdad sustantiva en los distintos ámbitos de la vida social y política de México.

De acuerdo a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), la política nacional en la materia tiene tres instrumentos: el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el PROIGUALDAD, y la Observancia, a través de los cuales garantiza la coordinación, la implementación y la observancia del conjunto de la política.

De esta manera, el PROIGUALDAD se erige como aquella estrategia transversal que integra la agenda pública en términos de la igualdad de género a nivel nacional. En el PROIGUALDAD, se recogen los puntos centrales de esta agenda, establecidos en la LGIMH y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como de los acuerdos y compromisos internacionales en la materia.

Esta agenda, fue integrada en 6 objetivos transversales, alineados a las metas del PND, para cuya implementación se diseñaron 36 estrategias y 314 líneas de acción, en las que participan y a las que contribuye el conjunto de la Administración Pública Federal (APF). En esta estrategia también se integran las entidades federativas y los municipios que, en el marco de su soberanía y atribuciones, deberán implementar la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como ser parte integral del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Para garantizar su implementación, las estrategias y líneas de acción fueron establecidas en el Decreto de creación como de observancia obligatoria para el conjunto de la APF, de acuerdo al ámbito de competencias de las dependencias o entidades. Esta exigencia normativa, está en concordancia con lo establecido en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en la que se señala que el PROIGUALDAD deberá estar integrado en el PND, a los Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales.

Para que esto último fuera efectivo, en el Decreto se describieron las estrategias y las líneas de acción asociadas a las dependencias o entidades de la APF, a las que corresponde su instrumentación en el marco de sus competencias. Las 314 líneas de acción fueron clasificadas en tres grupos:

- Líneas de acción generales. Estas líneas son de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades de la APF.
- Líneas de acción específicas. Son aquellas líneas de observancia obligatoria para una o más dependencias y entidades de la APF, en el Decreto se determinan las dependencias y entidades que debieron integrarlas a sus programas.
- Líneas de acción de coordinación de la estrategia. Estas líneas corresponden a las acciones para promover, encauzar o dar seguimiento a los objetivos transversales. La implementación de estas líneas corresponde al INMUJERES.

## **Principales hallazgos**

### ***Consistencia del programa***

En la etapa de diseño del PROIGUALDAD se buscó articular las diversas agendas del Gobierno en materia de igualdad y transversalidad de género y se convocó la opinión de actores involucrados en el tema. Su estructuración privilegió la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, en el diagnóstico del PROIGUALDAD, si bien se refleja en los objetivos, estrategias y líneas de acción, se destaca y reproduce las referencias que sobre el tema hace el PND, sin ampliar y profundizar en la formulación de problemas públicos que soporten la lógica de todo el programa. No hay una elaboración conceptual de los problemas aunque se haga referencia a la magnitud de los mismos. Por esa razón, el diagnóstico no formula los problemas públicos distinguiendo causas de efectos, por ejemplo, no hace referencia al impacto o al costo social del problema de la desigualdad entre mujeres y hombres.

### ***Coherencia en la alineación***

La formulación de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD podría mejorar para ser más precisas en su enunciación y en su especificidad, con el fin

de evitar confusiones en la implementación y/o duplicidad en el reporte de resultados. La información remitida por las dependencias sustenta esta afirmación.

### ***Pertinencia en la instrumentación***

Todas las estrategias y las líneas de acción se encuentran incorporadas a los Programas Sectoriales de la APF. Esto en sí mismo ya constituye una primera fortaleza del diseño para la implementación, pues el haber sido incorporadas en los Programas Sectoriales, otorgan una fuerza normativa a las líneas de acción, que en su conjunto apoyan la operación del PROIGUALDAD en las dependencias.

Uno de los factores que incide en la eficiencia y pertinencia de la implementación de la política pública es su diseño mismo (expresado en planes, programas o estrategias), de allí la importancia de su consistencia. Aunque todas las estrategias y líneas de acción fueron integradas a los Programas Sectoriales, hay dependencias que manifiestan ausencia de normatividad o incompatibilidad con su ámbito de competencia para llevar a cabo actividades que den cumplimiento a las líneas de acción.

Con información remitida por las dependencias para esta evaluación, es posible señalar que, las dependencias aún no alcanzan un nivel necesario de especificidad en el diseño de las actividades vinculadas a las líneas de acción del PROIGUALDAD. La especificidad en el diseño de las actividades para el cumplimiento de las líneas de acción, redundará en una mejor planeación presupuestal y de recursos.

Una buena práctica que se detectó en algunas dependencias, es que, con base en criterios determinados, precisan los alcances de las líneas de acción y actividades en el tiempo. Por ejemplo, en los reportes de la Secretaría de Gobernación e INMUJERES incluyen el nivel de cumplimiento para cada una de las líneas de acción, que les permite determinar el momento en que se han alcanzado los objetivos de una línea de acción, y así dirigir esos esfuerzos y recursos al cumplimiento de otras.

El nuevo diseño de la Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD aporta más y mejor información, convirtiéndose en una fortaleza del PROIGUALDAD que permite avanzar hacia un sistema de seguimiento. Como resultado de la revisión llevada a cabo por INMUJERES, se consolidaron las definiciones de las líneas de acción, se incluyeron cuestionarios más extensos para cada una de los tipos de líneas de acción, incluyendo el monto y la fuente del presupuesto para cada acción, así como un apartado para la revisión y retroalimentación del INMUJERES para cada línea de acción.

El INMUJERES firmó en marzo de 2016 un convenio con la Secretaría de la Función Pública (SFP), para incluir a los Órganos Internos de Control (OIC) de las



dependencias y entidades en el nuevo diseño de la Plataforma. La inclusión de los OIC tiene como propósito la validación y revisión de la incorporación de los reportes de actividades realizada por las dependencias.

Por otro lado, el INMUJERES está concluyendo la puesta en marcha de la "Plataforma México Rumbo a la Igualdad" que incluye información de las entidades federativas. Aunque en su primera etapa es una acción de monitoreo, es un avance en términos del seguimiento y coordinación de la política nacional en la materia.

### **Medición del desempeño**

- Los avances se reportan en el Informe de Logros del PROIGUALDAD que se ha presentado en 2014 y en 2015, de acuerdo a normatividad correspondiente. El Informe de logros incluye la medición de resultados mediante los 18 indicadores incluidos en el Decreto de Creación del PROIGUALDAD de 2013, el INMUJERES propuso a la SHCP algunas modificaciones que mejoran significativamente algunos de ellos, sin embargo, estos cambios no han sido autorizados y se sigue midiendo el desempeño con los indicadores de 2013 incluidos en el Decreto.

El informe de Logros incluye la descripción de los resultados de las principales acciones emprendidas por la APF y presenta mucha información relevante adicional a la que reportan los indicadores.

La información de los logros, incluida en los apartados de objetivos y estrategias del Informe es proporcionada por las instancias responsables de su ejecución (Secretarías de estado e instituciones desconcentradas y descentralizadas de la APF con competencias relacionadas con el PROIGUALDAD). Para recibir esta información el INMUJERES desarrolló la Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD que permite a cada instancia responsable subir la información sobre los avances en las líneas de acción generales y específicas de su competencia en el marco del PROIGUALDAD.

La plataforma servirá para la integración del informe de Logros que deberá publicarse en el primer bimestre de 2017. El personal de las unidades de género de las instancias responsables ha recibido información y capacitación para el manejo de la plataforma.

Por lo que respecta a la relación entre niveles de objetivos e indicadores, se ha encontrado que únicamente tres de los seis Objetivos tienen un indicador de resultados:

Objetivo transversal 3: Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad que se mide a través de la "Estimación de la contribución de



las mujeres al PIB por el valor económico del trabajo no remunerado” que realizan en los hogares.

Objetivo transversal 4: Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar, que se mide con el: “Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D)”.

Objetivo transversal 6: Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional, que se mide con el “número de Unidades de Género en la Administración Pública Federal creadas a nivel de alta dirección” con recursos para operar el PROIGUALDAD.

Los otros 15 indicadores miden Estrategias y Líneas de acción.

Las instancias de la APF que ejecutan las Líneas de Acción del PROIGUALDAD como parte de sus programas sectoriales y/o especiales, reportan sus resultados con sus propios indicadores, es el caso del INMUJERES que en su Sistema de Indicadores de Género (SIG) incluye indicadores que miden resultados relacionados con la estrategia transversal y de los programas presupuestales sujetos a Reglas de Operación que ejercen recursos etiquetados en el Anexo 13 del PEF, que informan por medio de indicadores que se reportan regularmente en el Sistema “Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda” (PASH). Se analizaron los indicadores de resultados reportados en el PASH (indicadores de propósito) para identificar otros indicadores que permitieran dar seguimiento a las líneas de acción del PROIGUALDAD a cargo de las instancias responsables de su ejecución, se han encontrado 108, 11 de los cuales hacen referencia a objetivos relacionados con la igualdad y no discriminación contra las mujeres.

### **Coordinación del programa**

- Más allá del diseño institucional para la coordinación, expresado en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y en las Reglas para la Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, hasta el momento no hay evidencia para dar cuenta de su funcionamiento y el nivel de consolidación que la coordinación de la Política Nacional de Igualdad ha alcanzado, a través del Sistema.

La existencia de las Comisiones, al interior del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, permite la concertación y elaboración de los lineamientos señalados en el artículo 23 de sus Reglas de Organización, así como la coordinación interinstitucional de las líneas de acción y estrategias del PROIGUALDAD. Sin embargo, no se cuenta con evidencia de que dichos lineamientos hayan sido elaborados y se estén implementando.

## Recomendaciones

### **De competencia de INMUJERES**

*Recomendaciones relacionadas con la actualización del Diagnóstico del PROIGUALDAD:*

En términos de política pública, la distinción entre causas y efectos de un problema que requiere la atención del Gobierno constituye la base de la planeación estratégica, que permite orientar los recursos públicos al logro de determinados objetivos. En esa medida, cabe señalar que:

- El diagnóstico incluido en el Decreto de Creación del PROIGUALDAD, que debería considerarse como un resumen de lo más sustantivo de la problemática y no como un diagnóstico exhaustivo, no consigue un planteamiento causal que dé coherencia conceptual a las acciones de política pública que es necesario implementar para atacar las causas y contrarrestar los efectos, por ello se recomienda ampliar el Diagnóstico incorporando el análisis causal que de sustento a las Estrategia y a las Líneas de Acción implementadas por la APF para alcanzar los Objetivos Transversales.
- El diagnóstico incorpora información actualizada, sin embargo, no contiene información sobre tendencias históricas de por lo menos los cinco años previos y, aunque en ocasiones, se realizan afirmaciones en el sentido de la evolución de las cifras en el tiempo (ha mejorado, disminuido, etc.), es necesario fortalecer este análisis, de acuerdo con el criterio correspondiente de la Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del PND. (Guía Técnica. Página 10)
- El diagnóstico da cuenta de algunas políticas que al respecto de la igualdad entre mujeres y hombres, se han instrumentado en México. No obstante, es recomendable analizar los antecedentes de cada uno de sus apartados para dar una visión más completa de la trayectoria y de la importancia que la atención de las problemáticas ha tenido en la agenda pública y en las agendas de gobierno (en el sentido que lo establece la Guía Técnica en su página 11), haciendo énfasis en los problemas relacionados con los efectos más severos de la desigualdad y la discriminación, en particular los resumidos en el apartado *III del propio diagnóstico sobre: Igualdad jurídica, procuración e impartición de justicia y erradicación de la violencia*.
- Por otra parte, el diagnóstico reconoce e incluye problemáticas y preocupaciones consideradas en la legislación vigente y en los tratados y convenciones internacionales suscritos por el Estado Mexicano y en sus mecanismos de seguimiento. Se sugiere que se amplíe la caracterización del problema de la violencia contra las mujeres, así como diferenciar las causas y

efectos debería conducir a establecer estrategias específicas para atacar las causas además de la atención de los efectos.

- Igualmente, se recomienda diagnosticar la problemática que afecta de manera diferenciada y específica a las mujeres indígenas, fortaleciendo las líneas de acción destinada a promover la igualdad y no discriminación en esta población, así como el enfoque de interculturalidad del PROIGUALDAD.

*Recomendaciones relacionadas con las estrategias y las líneas de acción del PROIGUALDAD:*

- Es recomendable que la revisión del PROIGUALDAD se sustente en amplio un diagnóstico exhaustivo y un planteamiento conceptual claro, para realizar una alineación más precisa entre problemas identificados, objetivos transversales, estrategias y líneas de acción.
- Es necesario que se monitoreen los posibles cambios en la Cruzada Nacional contra el Hambre relacionados con la nueva Estrategia Nacional de Inclusión presentada por el Gobierno Federal, pues su implementación podría requerir cambios en las líneas de acción de la estrategia 4.6. del programa.

*Recomendaciones relacionadas con la medición del desempeño:*

- Se recomienda que en el Informe de Logros, que permite presentar resultados no cuantificables, la descripción de cada logro incluya la referencia sobre si se trata de un evento único o si, por el contrario, forma parte de un proceso al que se requerirá dar seguimiento, de ser así, se deberá valorar el logro en relación con el resultado informado con anterioridad y con el resultado final esperado.
- Establecer mecanismos para que la información procesada en la Plataforma, se haga llegar a las dependencias o entidades, de tal manera que sirva como retroalimentación para la implementación de mejoras en sus actividades.
- Incrementar las metas de los indicadores:
  - Indicador 9. Porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con acceso a guardería.
  - Indicador 11. Porcentaje de mujeres propietarias de vivienda.
  - Indicador 13. Porcentaje de mujeres víctimas de un delito.
  - Indicador 4. Mujeres víctimas de violencias atendidas en refugios y centros de justicia.
  - Indicador 14. Percepción de inseguridad de las mujeres en el transporte y en espacios públicos.

- Establecer los parámetros de referencia que permitan valorar si están o no orientados a impulsar el desempeño:
  - Indicador 1. Índice de avance en la armonización legislativa por entidad federativa.
  - Indicador 5. Delitos contra mujeres ingresados en los Tribunales Superiores de Justicia Estatales.
  - Indicador 6. Denuncias presentadas ante agencias del ministerio público por delitos de género.
  - Indicador 15. Estimación de la contribución de las mujeres al PIB por el valor económico del trabajo no remunerado que realizan en los hogares(%).
  - Indicador 16. Unidades de género en la Administración Pública Federal creadas a nivel de alta.
  - Dirección con recursos para operar el PROIGUALDAD.
  - Indicador 17. Número de funcionarias y funcionarios capacitados y certificados en igualdad de género.
  - Indicador 18. Programas presupuestarios que promueven la reducción de las brechas de desigualdad de género.

### ***De competencia de INMUJERES y de las dependencias responsables de la implementación del PROIGUALDAD***

*Recomendaciones relacionadas con la coordinación con las instancias responsables de ejecutar las Líneas de Acción:*

- La revisión del PROIGUALDAD, que INMUJERES viene realizando el presente año, ofrece la oportunidad para mejorar el diseño, en particular, la alineación entre problemática, objetivos, estrategias y líneas de acción. Por lo que para el ejercicio de revisión, es necesario definir criterios adicionales a los establecidos en el documento "Criterios básicos y acciones necesarias para llevar a cabo la revisión de las líneas de acción del PROIGUALDAD 2013-2018" y considerarlos en la Estrategia de Revisión del PROIGUALDAD que INMUJERES y las dependencias tienen previsto desarrollar a partir del tercer trimestre de 2016.
- Si bien existe coherencia en la alineación de la mayoría de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD es importante que se analicen las especificidades de cada línea y la óptima asignación de su implementación con las dependencias encargadas de su ejecución y, que a su vez, las dependencias comuniquen oportunamente al INMUJERES las observaciones al respecto.
- Se recomienda documentar los mecanismos de coordinación que las dependencias y entidades están construyendo y se valore la pertinencia de

formalizarlos y documentarlos como parte de los procesos de implementación del PROIGUALDAD.

***De competencia de INMUJERES en coordinación con los Órganos Internos de Control.***

- Para realizar el seguimiento se debe contar con información confiable y para ello, la *Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD* ya solicita evidencia documental y una primera validación por parte de los OIC, es necesario que se construyan los criterios generales y alcances de esta primera validación.

***De competencia de INMUJERES y de las dependencias en el marco de las decisiones del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres***

*Recomendaciones relacionadas con la medición del desempeño:*

- Se recomienda generar un Sistema de Indicadores del PROIGUALDAD, que incluya indicadores agregados a nivel de objetivos y estrategias (que deberán ser formulados por INMUJERES con el apoyo de la SHCP) y específicos a nivel de líneas de acción (que deberán ser formulados por las instancias que las ejecutan con el apoyo de INMUJERES). Todos los indicadores que se incorporen en el sistema deben incluir parámetros de referencia de manera que permitan evaluar los resultados con respecto a las metas a largo, mediano y corto plazo según el alcance del objetivo.<sup>1</sup>
- Se recomienda incorporar en el Sistema los indicadores de propósito y componente de los programas presupuestarios que ejercen recursos etiquetados en el Anexo 13 de PEF. De ser necesario, generar indicadores de resultados que midan la contribución de los programas a la igualdad sustantiva de las mujeres y a la no discriminación.<sup>2</sup>
- Se recomienda documentar los criterios y el procedimiento para el establecimiento de las metas relacionadas con la igualdad y no discriminación en el marco de los ejercicios de Planeación Estratégica de las instancias responsables de la ejecución de la Líneas de acción.
- Establecer metas a largo plazo para los objetivos que requieren acciones que deberán continuar desarrollándose en el futuro, independientemente de los períodos de gobierno, y generar indicadores que midan los logros a largo plazo.

---

<sup>1</sup> Teniendo en cuenta el numeral VII del artículo 22 de las *Reglas para la Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres*

<sup>2</sup> *Ibídem.*

Atendiendo a lo establecido en la Ley de Planeación (Cap. Cuarto. *Plan y Programas. Artículo 21*)

### ***De competencia del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres***

- Se recomienda que la Unidades de Género se homologuen tanto en sus funciones como en los perfiles profesionales de las personas responsables, y se dé un papel más activo en la coordinación y el seguimiento de las Líneas de Acción. Igualmente, que se consolide la red de unidades de Género y Enlaces de Género que existen en la actualidad.
- Las Comisiones del Sistema Nacional asuman la coordinación de la implementación de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD.

### ***De competencia de INMUJERES y la Secretaría de Hacienda***

El Anexo 13 de Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, es una valiosa herramienta de política pública que debe fortalecerse no sólo con los recursos suficientes, sino incluyendo erogaciones que efectivamente tengan como propósito combatir la desigualdad, la discriminación y la violencia contra las mujeres.

- Es recomendable revisar el destino de las erogaciones que se incluyen en el mismo ya que si bien, la mayoría tienen relación con la promoción de la igualdad de género, persisten dudas sobre otras. Además, es necesario revisar otras erogaciones de la APF destinadas a los mismos objetivos que están fuera del anexo y deberían incluirse.
- Para la estimación del costo que tendría para la APF la atención de las problemática identificada en el diagnóstico del PROIGUALDAD es necesario contar con un presupuesto basado en resultados, es decir, que los recursos se asignen en función de objetivos y metas y que el gasto se informe con respecto a los resultados alcanzados.

### ***De competencia del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Secretaría de Hacienda***

- Se requiere medir los resultados de los programas y acciones emprendidas por la APF en relación con acciones afirmativas destinadas a contrarrestar las barreras culturales, económicas y administrativas que impiden a las mujeres ejercer plenamente sus derechos y desarrollar sus capacidades. Deberían medirse los resultados de esas acciones afirmativas, para lo que es necesario contar con indicadores de resultados de las acciones realizadas por distintas instancias responsables de implementarlas en la APF.

## **De competencia del INMUJERES y COFEMER**

Es importante destacar que de acuerdo con *Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación (ROP) de los Programas Presupuestarios Federales*, emitidos en diciembre de 2015 por INMUJERES y COFEMER, la inclusión de la perspectiva de género podrá observarse en las ROP correspondientes a 2017. En dichos Lineamientos se establece que INMUJERES y COFEMER revisarán de manera coordinada las ROP de los programas presupuestarios etiquetados con presupuesto para la igualdad entre Mujeres y Hombres por lo que las dependencias responsables de dichos programas remitirán a ambas instituciones con toda oportunidad, sus reglas de operación en los términos que dispone el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como que ambas instituciones brindarán las herramientas, capacitación y asesoría necesarias para incorporar la perspectiva de género.

A este respecto, el INMUJERES y COFEMER deberá formular un programa de trabajo para la capacitación, asesoría y revisión de las ROP de los programas presupuestarios dando prioridad a los incluidos en el Anexo 13 del PEF.

## **Recomendaciones finales**

El PROIGUALDAD plantea dos aspectos centrales para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, por un lado, la consideración de que las instituciones del Estado son un factor clave en la reproducción de las estructuras y estereotipos y por lo tanto, el quehacer público no es ajeno ni neutral respecto al género, y por otro, que la transformación de esas estructuras y estereotipos se considera una condición necesaria para alcanzar la igualdad sustantiva también en otros ámbitos de la vida política y social.

Desde su creación en 2013, se registran esfuerzos significativos y se han logrado avances importantes en la institucionalización de la estrategia transversal, se ha involucrado a la APF en la ejecución de las Líneas de Acción, buscando correspondencia con las atribuciones propias de cada instancia. Sin embargo, el establecimiento de la estrategia transversal no ha propiciado, durante sus primeros tres años, cambios sustantivos en la normatividad, en la planeación y en la medición del desempeño de los programas y acciones de la APF vinculados con los objetivos del PROIGUALDAD.

Las instancias responsables de la ejecución necesitan un mayor nivel de especificidad en el diseño de las actividades vinculadas a las Líneas de Acción del PROIGUALDAD, que se orienten a resultados, con metas específicas por Línea de



Acción que incluyan un horizonte de cumplimiento y una coordinación más efectiva que garantice la óptima implementación del PROIGUALDAD.

Aún cuando no se trata de resultados, se están realizando acciones relevantes para mejorar el seguimiento a las actividades realizadas por las dependencias y por los gobiernos estatales, el nuevo diseño de la "Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD", que permite avanzar en y la "Plataforma México Rumbo a la Igualdad" para el seguimiento de avances en las entidades federativas que en su primera etapa de implementación es una acción de monitoreo y un avance en términos del seguimiento y coordinación de la Política Nacional.

Asimismo, es importante mencionar los importantes avances en materia de la armonización legislativa con los tratados internacionales y entre las leyes penales, civiles y laborales de las entidades federativas con respecto a los mandatos constitucionales.

Entre los retos inmediatos de la transversalización de la perspectiva de género, se pueden mencionar: la incorporación de la perspectiva de género en las reglas de operación o lineamientos de los programas presupuestarios, el establecimiento de metas relativas a la igualdad y no discriminación, la medición de resultados con indicadores que permitan valorar los logros respecto de la mejora en las condiciones de vida de las mujeres, son acciones que la APF, en su conjunto con el asesoramiento y apoyo del INMUJERES, la SHCP y el CONEVAL deben fortalecer en los próximos años.

Por otra parte, se ha fomentado la participación de las entidades federativas con resultados relevantes, aunque todavía parciales, en la coordinación de acciones para contrarrestar las causas de la violencia y contra las mujeres y atender sus efectos más severos, además de los ya mencionados procesos de armonización legislativa.

La incorporación de la perspectiva de género en la planeación estratégica de las entidades federativas y en la normatividad de los programas presupuestarios y acciones de sus gobiernos son áreas de incidencia que será importante seguir trabajando.

El PROIGUALDAD es en sí mismo, una acción afirmativa, es el reconocimiento de una deuda histórica del Estado mexicano con las mujeres y su establecimiento como política transversal al más alto nivel de planeación debe mantenerse para avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres.



## Introducción

La Ley de Planeación<sup>3</sup> establece la responsabilidad del Ejecutivo Federal en la conducción de la planeación nacional. A partir de esta ley, se sientan las bases para que en cada nuevo periodo de gobierno se dirijan las actividades de la Administración Pública Federal (APF) a la consecución de prioridades nacionales a través de objetivos, metas y estrategias a las que se le asignan recursos y responsables de su ejecución (artículo 3, Ley de Planeación). El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación en México y a partir de éste se desprenden programas de carácter más específico como los de ámbito sectorial, institucional, regional y especial.<sup>4</sup> Los Programas derivados del PND permiten la alineación de los programas presupuestarios y las acciones institucionales de las dependencias con la planeación nacional. Es decir, establecen la implementación de políticas públicas que responden a los problemas nacionales, identificados durante el ejercicio de la planeación al que convoca el Ejecutivo Federal.

A través de la alineación entre el PND y los programas que de éste emanan, se busca coordinar el trabajo de las dependencias y entidades de la APF, y enfocarlo a la consecución de objetivos estratégicos y metas nacionales. Este vínculo entre la planeación nacional y la programación-presupuestación forma parte de la óptica de orientación al logro de resultados que plantea la necesidad de un sistema de seguimiento y evaluación que pueda generar información que retroalimente la gestión pública en distintos momentos en el tiempo (Kusek 2005). A tres años de la publicación del PND y de sus programas derivados, resulta pertinente realizar una valoración de sus avances y de su instrumentación, con el propósito de identificar fortalezas y áreas de oportunidad que apunten la planeación nacional.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas (artículo 72 y 72 de la LGDS).<sup>5</sup> De igual manera, en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 se establece como línea de acción promover evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND<sup>6</sup> señalando a CONEVAL, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) como los responsables

---

<sup>3</sup> Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 2015. México.

<sup>4</sup> Entre los Programas Especiales se encuentran tres Programas de carácter transversal definidos directamente en el PND, nos referiremos a ellos a lo largo del documento como Programa Transversal.

<sup>5</sup> Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, 1 de mayo de 2016. México.

<sup>6</sup> Línea de acción 2.3.1 señalada en el Programa Transversal para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. DOF: 30/08/2013

de ello. En este contexto y en atención a lo establecido en el numeral 29 del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016, que faculta al CONEVAL para monitorear y evaluar los Programas derivados del PND 2013-2018, el Consejo coordinó la evaluación de diez programas derivados del PND con el objetivo de identificar hallazgos y recomendaciones que permitan mejorar aspectos de la planeación nacional, en la consecución de objetivos y con ello contribuir a la rendición de cuentas. El objetivo de estas evaluaciones es proveer información útil para la toma de decisiones en materia de planeación estratégica, programación y presupuesto.

La evaluación de los Programas derivados del PND es la culminación de las acciones realizadas por el CONEVAL en los últimos años en materia de análisis de la planeación nacional de la presente administración. Inicialmente, en 2013, se llevó a cabo una revisión a los indicadores de dichos Programas, con lo que se emitieron comentarios para su mejora. En 2014 se diseñó una propuesta metodológica para la Evaluación de Programas derivados del PND, esta metodología se probó en 2015. Con los resultados de este piloto se construyeron los Términos de Referencia implementados en 2016 y se establecieron las bases metodológicas para captar las diferencias que existen entre los Programas Sectoriales y los Programas Especiales (en específico los denominados Transversales) que fueron considerados dentro del ejercicio de evaluación.

La evaluación a los Programas derivados del PND busca analizar cuatro aspectos de la planeación nacional. En primera instancia la consistencia del Programa, lo que implica valorar la vinculación entre las problemáticas enumeradas en el diagnóstico y los objetivos, ambos incluidos en el Programa. En segundo lugar, identificar la coherencia en la alineación entre los programas presupuestarios, líneas de acción y estrategias, con base en los objetivos del Programa y si estos contribuyen a su cumplimiento. El tercer aspecto, determinar si los objetivos se encuentran instrumentados, es decir evaluar la pertinencia en la instrumentación de la política pública a través de los programas presupuestarios u otras acciones institucionales a cargo de la dependencia. Finalmente, analizar cómo se miden los resultados del Programa y el avance en su desempeño.

El instrumento de evaluación se diseñó utilizando como referente la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) para la elaboración y el seguimiento de los Programas derivados del PND, a decir el "Acuerdo 01/2013 por el cual se emiten los Lineamientos para dar seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018"<sup>7</sup>, que incluye los elementos y características que deben contener los Programas para que estos sean dictaminados por la SHCP; la "Guía técnica para la elaboración de los Programas

---

<sup>7</sup> Acuerdo 01/2013 por el cual se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2013. México.

derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", que indica las disposiciones y recomendaciones que las dependencias y entidades deberán observar de acuerdo con sus competencias. Finalmente, los "Criterios para la publicación de logros de Programas derivados del PND", que incluye los términos en los que deben publicarse los logros de los Programas derivados del PND. Dicha normatividad es de aplicación generalizada y obligatoria para todos los Programas derivados del PND.

Con el objeto de contar con información sobre la política de desarrollo el Consejo determinó la evaluación a diez Programas derivados del PND: ocho Programas Sectoriales, operados por las dependencias del sector social que tienen mayores recursos asignados, y dos Programas Transversales (ver figura 1). Los objetivos sectoriales son atendidos a través de los Programas Sectoriales que tienen a cargo las dependencias de la APF; mientras que estrategias transversales establecidas en el PND se promueven como componentes transversales dentro de las políticas públicas pertinentes a la problemática que atiende. Una acción transversal, a diferencia de una acción sectorial, corresponde a la atención de una problemática global que, dada la naturaleza compleja de esta problemática, requiere de esfuerzos intersectoriales coordinados para su solución.

Figura 1. Programas derivados del PND 2013-2018 evaluados



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las dependencias a cargo de los Programas derivados del PND evaluados, en el orden que aparecen en la figura 1 son: SEDESOL, SEP, SALUD, SEDATU, SAGARPA, SEMARNAT, STPS, SE, INMUJERES y SHCP.

El proceso de evaluación de los Programas derivados del PND se llevó a cabo con la información proporcionada por las dependencias, y que fue recolectada entre los meses de abril y mayo de 2016. Asimismo, se llevaron a cabo reuniones de trabajo y entrevistas entre los funcionarios públicos de las dependencias a cargo

de cada uno de los Programas evaluados y los equipos de evaluación externos que desarrollaron la evaluación, lo que resultó en un proceso de evaluación participativo en el que las dependencias revisaron los informes de evaluación y emitieron comentarios sobre los hallazgos identificados por el equipo de evaluación externo.

A partir de los informes entregados por los equipos de evaluación en agosto y como parte del proceso de uso de evaluación que se desarrolla en el CONEVAL y que es uno de los elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación se llevaron a cabo talleres con las dependencias responsables de los Programas derivados del PND sujetos a evaluación, así como con la SHCP, con el objeto de identificar hallazgos y recomendaciones factibles de ser implementadas para mejorar la instrumentación de la planeación nacional, principalmente. El objetivo de estos talleres es parte de la estrategia del CONEVAL de promover el uso de los resultados derivados de la evaluación. Como resultado de los talleres los funcionarios públicos que participaron propusieron acciones concretas para mejorar los Programas a su cargo.

En este informe se presentan la Evaluación del Programa al Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018. Dado que esta evaluación forma parte de un conjunto de diez evaluaciones realizadas a Programas derivados del PND, en el primer capítulo se resumen los hallazgos generales que se identificaron de manera consistente en las evaluaciones y que son una reflexión sobre la normatividad e instrumentación de la planeación nacional. El segundo capítulo contiene la Opinión de la dependencia a cargo del Programa evaluado. En esta sección se puede identificar las acciones que llevará a cabo la dependencia para atender los principales hallazgos de la evaluación y la posición del Instituto Nacional de las Mujeres en cuanto al proceso de evaluación. En el capítulo tres se incluyen las preguntas de la evaluación, mismas que abordan las cuatro temáticas descritas anteriormente. Finalmente, el capítulo cuatro concluye y contiene las recomendaciones que el equipo de evaluación externo XXX consideró pertinente emitir, con base en el análisis conducido.

## **I. Hallazgos generales de la evaluación a diez programas derivados del PND**

Este primer ejercicio de evaluación a los Programas derivados del PNB permitió identificar áreas de mejora en el arreglo de la planeación nacional. Se analiza la normatividad nacional en la materia, la Ley de Planeación requiere de una revisión para incorporar elementos que permitan armonizar una planeación de mediano y largo plazo en línea con las prioridades nacionales. Asimismo, la instrumentación de la planeación debe considerar esquemas que puedan adaptarse al contexto

económico, social y político en el que se opera, con el objeto de potenciar las acciones concretas del gobierno. Estos hallazgos escapan a las dependencias que se encargan de atender las necesidades de los sectores, pero abren el espacio para futuras intervenciones en materia de evaluación y para que otros actores gubernamentales incluyan esta discusión en sus agendas.

En el marco de lo anterior, además de los hallazgos y recomendaciones específicas que se identificaron para cada uno de los Programas derivados del PND evaluados y que se incluyen en los informes individuales, existen hallazgos de carácter transversal que aplican a todos los Programas y, al presentarse de manera consistente, reflejan las áreas de oportunidad persistentes en el diseño y la forma en la que se conduce la planeación nacional. A continuación se resumen dichos hallazgos.

**Existe un desfase de al menos dos años en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.** En primera instancia, la Ley de Planeación exhorta al ejecutivo a la elaboración del PND en el que se plasman las prioridades nacionales que serán las directrices del periodo sexenal. Para ello establece un plazo de 6 meses, a partir de la toma de posesión del Presidente, para su publicación.<sup>8</sup> Los programas derivados del PND deben guardar congruencia con este, pero la fecha de publicación es posterior. En el caso de los Programas Transversales estos se dictaminaron a más tardar en agosto de 2013, los Programas Sectoriales en octubre de 2013 y los programas especiales y regionales entre diciembre de 2013 y febrero de 2014.<sup>9</sup> Considerando que la SHCP debe remitir a la Cámara de Diputados en junio de cada año la estructura programática del Presupuesto de Egresos para que este sea discutido y aprobado por el Congreso en noviembre del mismo año, y que es mediante la estructura programática que se implementan los objetivos planteados en los programas derivados del PND, es evidente que existe un desfase de al menos dos años entre la planeación nacional y la implementación de las modificaciones programáticas necesarias para cumplir con el nuevo PND y sus Programas derivados.

**La operación de las dependencias no se rige por la planeación sino por la presupuestación anual.** De manera general existe una desvinculación entre los procesos de programación y de presupuestación con la planeación nacional, priorizando a los primeros. En este sentido, destaca la importancia de considerar la posibilidad de que los actores que deben formar parte en la elaboración de los Programas deben ser no sólo del área de Planeación y Evaluación de las Dependencias sino también de Oficialía Mayor. Esta última área al interior de las dependencias tiene una estrecha comunicación con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (DGPYP) de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo,

---

<sup>8</sup> Artículo 21 de la Ley de Planeación.

<sup>9</sup> Numeral 24 del Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

es posible que la planeación, programación y la presupuestación tenga mecanismos más efectivos si en este proceso se incorporan las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de las dependencias, y las Unidades de Evaluación y Planeación, que cuentan con información más detallada la operación de los programas y políticas.

**En la normatividad para la planeación nacional se identifican esquemas rígidos y por tanto no es posible reflejar el contexto nacional dinámico.** El contexto nacional es dinámico y existen problemas emergentes que, dada la rigidez en la planeación, no se pueden reflejar en los Programas derivados del PND. De igual manera la estructura orgánica de las dependencias puede modificarse, afectando sus atribuciones y por ende los compromisos a los que suscribe la planeación nacional. Se considera pertinente discutir, bajo que condiciones, promover la flexibilidad en la planeación y su adaptación a contextos emergentes puede resultar en alcanzar mejores resultados. La rigidez también se observa en la vinculación de los programas a los objetivos sectoriales pues la normatividad establece una relación lineal mientras que las acciones de los programas pueden afectar varios objetivos. En el ámbito social, donde las problemáticas son multifactoriales, los objetivos sectoriales pueden compartirse entre las dependencias.

**Existe dificultad para identificar problemáticas en los diagnósticos sectoriales y vincularlo con objetivos.** Un hallazgo consistente en las evaluaciones a los Programas derivados del PND es la necesidad de continuar avanzando en la construcción de diagnósticos sectoriales. Más allá de la rigidez de la estructura o formato requerido para integrarlos (en particular en términos del espacio) es necesario identificar con mayor claridad dos aspectos: la población (o poblaciones) que beneficia el sector, trascendiendo la definición de la población de los programas presupuestarios, e identificar las causas y efectos de las problemáticas enunciadas. Contar con la cuantificación de las poblaciones objetivo por sector en los diagnósticos podría apoyar a las dependencias a demarcar el tamaño de los problemas identificados en el diagnóstico y, a la vez, facilitar un método para estimar los costos de atención de la problemática; información que es de utilidad en la definición de metas y en la vinculación programática-presupuestaria. Conocer las causas y efectos de los problemas que se buscan atender permite identificar qué intervenciones deben llevarse a cabo y con qué prioridad. De igual manera, esclarece los objetivos que son atribución del sector y facilita que estos sean atendidos a cabalidad, tomando en consideración diversas líneas de acción en función de las propias causas de un problema específico. En este contexto, la vinculación programa presupuestario-objetivo sectorial no se ha definido de la manera más adecuada. En particular de cara a la reestructuración programática de 2016, algunos objetivos sectoriales quedaron desatendidos o fuera de las atribuciones de la dependencia.



**Se considera un acierto la inclusión de indicadores que permitan medir el avance en la consecución de los objetivos transversales y sectoriales.** Esta innovación en la manera en la que se establecieron los Programas derivados del PND vigentes permite establecer metas y medir el avance en el desempeño de los objetivos de la planeación nacional. Contar con indicadores orientados a resultados permite monitorear y tomar decisiones oportunas, cuando se observan avances modestos. Queda aún espacio para mejorar la definición de estos indicadores, pues algunos son más apropiados para medir la gestión gubernamental en lugar de los resultados estratégicos. Otros indicadores fueron pertinentes al momento de su definición, pero actualmente no pueden estimarse debido a que las instituciones (nacionales o internacionales) que generaban las fuentes de información decidieron no levantarlas, existen fuentes de información adicional que pueden mejorar su estimación, o en algunos casos, los indicadores no dan cuenta de las acciones de la dependencia pues su diseño resultó lejano al quehacer de las instituciones e influido por otros elementos de la dinámica nacional o internacional, que están fuera del control gubernamental.

**Se definieron Programas de carácter Transversal que atienden temáticas que son responsabilidad de todos los sectores como el de igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres y el de democratización de la productividad.** La implementación de estos programas de carácter transversal se enfrenta a dos retos. Los Programas Transversales se instrumentan a través de los Programas Sectoriales y para ello se definieron líneas de acción para cada una de las dependencias. Estas líneas de acción no necesariamente son las más adecuadas en términos de las atribuciones de la dependencia y las acciones que ya venían llevando a cabo. Aunado a esto, las dependencias priorizan la consecución de sus objetivos sectoriales al ser responsables directos de los mismos. Por ello, una mejor forma de definir las líneas de acción transversales sería incorporarlas en los objetivos sectoriales permeando la política del sector, en lugar de definirlos de manera separada. El segundo reto es promover acciones que resulten en una mayor claridad sobre aquellos actores responsables de dar seguimiento a estas estrategias pero también claridad acerca de las funciones y responsabilidades de los coordinadores respecto de los programas transversales. En este sentido, la capacitación para implementar las estrategias transversales de extrema relevancia.

Bajo este contexto de hallazgos de aplicación generalizada, se espera que la información que se incluye en el presente documento permita mejorar la toma de decisiones estratégica.

## II. Posición institucional del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

### 1. Uso de las recomendaciones de la evaluación

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) considera relevantes las áreas de oportunidad detectadas en la Evaluación del Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el cual se estableció como una estrategia transversal en el PND 2013-2018, con obligatoriedad para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). El Inmujeres, hace patente el compromiso de sumarse a las mejoras de dicho Programa, respecto a su diseño, instrumentación y seguimiento, en el ámbito de sus atribuciones.

Sin embargo, dado el carácter transversal del Programa, las recomendaciones de la Evaluación corresponden a las diversas dependencias y entidades de la APF, incluido el Inmujeres de acuerdo con sus ámbitos de competencia, en este sentido externamos nuestro punto de vista en relación a aquellas recomendaciones en las cuales las acciones de mejora correspondan a sus atribuciones como son las de promover, encauzar y dar seguimiento a la Política Nacional de Igualdad, definida en el mencionado programa, en los tres poderes de la Unión y en los tres órdenes de gobierno.

Con la certeza de que los trabajos del Coneval contribuyen siempre a mejorar y eficientar los programas públicos, en el cuadro siguiente se emite el punto de vista del Organismo para las recomendaciones incluidas en el Informe que son de su competencia y, en los casos en que las recomendaciones involucren a otras dependencias o entidades, el Instituto expresa su posición; no obstante, las mismas deben de ser opinadas por aquellas, de conformidad con el ámbito de sus atribuciones:

Tabla 1 Principales mejoras a realizar por la dependencia o entidad

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES</b>	El diagnóstico incluido en el Decreto de Creación del PROIGUALDAD, que debería considerarse como un resumen de lo más sustantivo de la problemática y no como un diagnóstico exhaustivo, no consigue un planteamiento causal que dé coherencia conceptual	El INMUJERES considera que la recomendación es pertinente.	Se atenderán conforme a la normatividad aplicable para la revisión de los programas transversales que emita la SHCP.
<b>ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO DEL PROIGUALDAD</b>			



Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
	a las acciones de política pública que es necesario implementar para atacar las causas y contrarrestar los efectos, por ello se recomienda ampliar el Diagnóstico incorporando el análisis causal que de sustento a las Estrategia y a las Líneas de Acción implementadas por la APF para alcanzar los Objetivos Transversales.		
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES</b>	El diagnóstico incorpora información actualizada, sin embargo, no contiene información sobre tendencias históricas de por lo menos los cinco años previos y, aunque en ocasiones, se realizan afirmaciones en el sentido de la evolución de las cifras en el tiempo (ha mejorado, disminuido, etc.), es necesario fortalecer este análisis, de acuerdo con el criterio correspondiente de la Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del PND. (Guía Técnica. Página 10)	El INMUJERES considera que la recomendación es pertinente.	Se atenderán conforme a la normatividad aplicable para la revisión de los programas transversales que emita la SHCP.
<b>ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO PROIGUALDAD</b>			
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES</b>	El diagnóstico da cuenta de algunas políticas que al respecto de la igualdad entre mujeres y hombres, se han instrumentado en México. No obstante, es recomendable analizar los antecedentes de cada uno de sus apartados para dar una visión más completa de la trayectoria y de la importancia que la atención de las problemáticas ha tenido en la agenda pública y en las agendas de gobierno (en el sentido que lo	El INMUJERES considera que la recomendación es pertinente, considerando que los énfasis en los problemas más severos se incluyen en los programas que se diseñan para implementar las líneas de acción de la estrategia transversal, tal es el caso del PROGRAMA Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.	Se atenderán conforme a la normatividad aplicable para la revisión de los programas transversales que emita la SHCP.
<b>ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO PROIGUALDAD</b>			

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
	establece la Guía Técnica en su página 11), haciendo énfasis en los en los problemas relacionados con los efectos más severos de la desigualdad y la discriminación, en particular los resumidos en el apartado III del propio diagnóstico sobre: Igualdad jurídica, procuración e impartición de justicia y erradicación de la violencia.		
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES</b>	Por otra parte, el diagnóstico reconoce e incluye problemáticas y preocupaciones consideradas en la legislación vigente y en los tratados y convenciones internacionales suscritos por el Estado Mexicano y en sus mecanismos de seguimiento. Se sugiere que se amplíe la caracterización del problema de la violencia contra las mujeres, así como diferenciar las causas y efectos debería conducir a establecer estrategias específicas para atacar las causas además de la atención de los efectos.	El INMUJERES considera que la recomendación es pertinente.	Se atenderán conforme a la normatividad aplicable para la revisión de los programas transversales que emita la SHCP
<b>ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO PROIGUALDAD</b>			
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES</b>	Igualmente, se recomienda diagnosticar la problemática que afecta de manera diferenciada y específica a las mujeres indígenas, fortaleciendo las líneas de acción destinada a promover la igualdad y no discriminación en esta población, así como el enfoque de interculturalidad del PROIGUALDAD.	El INMUJERES considera que la recomendación es pertinente.	Se atenderán conforme a la normatividad aplicable para la revisión de los programas transversales que emita la SHCP
<b>ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO PROIGUALDAD</b>			

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES</b>  <b>ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN</b>	Es recomendable que la revisión del PROIGUALDAD se sustente en amplio un diagnóstico exhaustivo y un planteamiento conceptual claro, para realizar una alineación más precisa entre problemas identificados, objetivos transversales, estrategias y líneas de acción.	El INMUJERES considera que la recomendación es pertinente.	Se atenderán conforme a la normatividad aplicable para la revisión de los programas transversales que emita la SHCP
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES</b>  <b>ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN</b>	Es necesario que se monitoreen los posibles cambios en la Cruzada Nacional contra el Hambre relacionados con la nueva Estrategia Nacional de Inclusión presentada por el Gobierno Federal, pues su implementación podría requerir cambios en las líneas de acción de la estrategia 4.6. del programa.	El INMUJERES considera que la revisión es pertinente y debe realizarse de manera consensada con la SEDESOL.	Se atenderán conforme a la normatividad aplicable para la revisión de los programas transversales que emita la SHCP
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES</b>  <b>Medición del Desempeño</b>	La formulación de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD podría mejorar para ser más precisas en su enunciación y en su especificidad, con el fin de evitar confusiones en la implementación y/o duplicidad en el reporte de resultados.	El INMUJERES considera pertinente la recomendación de mejorar la formulación de las estrategias y líneas de acción, en el sentido de precisar, de manera conjunta con las dependencias y entidades responsables, de su implementación, para reducir el margen de interpretación que éstas pueden darles.	Se atenderán conforme a la normatividad aplicable para la revisión de los programas transversales que emita la SHCP
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES</b>  <b>Medición del Desempeño</b>	Se recomienda que, en el Informe de Logros, que permite presentar resultados no cuantificables, la descripción de cada logro incluya la referencia sobre si se trata de un evento único o si, por el contrario, forma parte de un proceso al que se requerirá dar seguimiento, de ser así, se deberá valorar el logro en relación con el	El INMUJERES considera pertinente la recomendación.	Se solicitará a las dependencias esta forma de reportar y se modificará la plataforma informática para tal efecto.

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
	resultado informado con anterioridad y con el resultado final esperado.		
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES</b>  <b>Medición del Desempeño</b>	Establecer mecanismos para que la información procesada en la Plataforma, se haga llegar a las dependencias o entidades, de tal manera que sirva como retroalimentación para la implementación de mejoras en sus actividades.	El INMUJERES considera pertinente la recomendación.	El INMUJERES hará llegar a las dependencias y entidades, la información procesada de tal manera que sirva como retroalimentación para la implementación de mejoras en sus actividades.
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES</b>  <b>Medición del Desempeño</b>	Incrementar las metas de los indicadores: Indicador 9. Porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con acceso a guardería. Indicador 11. Porcentaje de mujeres propietarias de vivienda. Indicador 13. Porcentaje de mujeres víctimas de un delito. Indicador 4. Mujeres víctimas de violencias atendidas en refugios y centros de justicia. Indicador 14. Percepción de inseguridad de las mujeres en el transporte y en espacios públicos.	El Inmujeres realizará un análisis de manera conjunta con las dependencias cuyas acciones inciden en estos indicadores para, en su caso atender esta recomendación.	
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES</b>  <b>Medición del Desempeño</b>	Establecer los parámetros de referencia que permitan valorar si están o no orientados a impulsar el desempeño: Indicador 1. Índice de avance en la armonización legislativa por entidad federativa. Indicador 5. Delitos contra mujeres ingresados en los Tribunales Superiores de Justicia Estatales. Indicador 6. Denuncias presentadas ante agencias del ministerio público por delitos de género. Indicador 15.	El INMUJERES considera pertinente la recomendación.	Se atenderán conforme a la normatividad aplicable para la revisión de los programas transversales que emita la SHCP

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
	<p>Estimación de la contribución de las mujeres al PIB por el valor económico del trabajo no remunerado que realizan en los hogares (%).</p> <p>Indicador 16. Unidades de género en la Administración Pública Federal creadas a nivel de alta.</p> <p>Dirección con recursos para operar el PROIGUALDAD.</p> <p>Indicador 17. Número de funcionarias y funcionarios capacitados y certificados en igualdad de género. Indicador 18. Programas presupuestarios que promueven la reducción de las brechas de desigualdad de género.</p>		
<b>Recomendaciones de competencia del INMUJERES y de las dependencias responsables de la implementación del PROIGUALDAD</b>	<p>La revisión del PROIGUALDAD, que INMUJERES viene realizando el presente año, ofrece la oportunidad para mejorar el diseño, en particular, la alineación entre problemática, objetivos, estrategias y líneas de acción. Por lo que, para el ejercicio de revisión, es necesario definir criterios adicionales a los establecidos en el documento "Criterios básicos y acciones necesarias para llevar a cabo la revisión de las de las líneas de acción del PROIGUALDAD 2013-2018" y considerarlos en la Estrategia de Revisión del PROIGUALDAD que INMUJERES y las dependencias tienen previsto desarrollar a partir del tercer trimestre de 2016.</p>	<p>El INMUJERES considera que esta recomendación está atendida ya en el desarrollo de la evaluación se entregó evidencia de que la revisión se estaba realizando.</p> <p>Desde enero de este año, el INMUJERES está trabajando en la Revisión del PROIGUALDAD 2013-2018, para lo que se propuso realizar un ejercicio en dos etapas, primero una revisión del Programa al interior del INMUJERES, y posteriormente, una revisión del mismo con todas las dependencias, como se estableció en los "Criterios básicos y acciones necesarias para llevar a cabo la revisión de las líneas de acción del PROIGUALDAD 2013-2018" de marzo de</p>	

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
		2016, documento en el que textualmente se señala: "En el segundo trimestre de 2016 contaremos con la nueva versión de la Plataforma de Seguimiento del PROIGUALDAD en la cual tanto el INMUJERES como las dependencias y entidades de la APF y de los otros poderes, darán cuenta de las acciones realizadas en 2015. Con esta información se diseñará la Estrategia de Revisión del PROIGUALDAD en el marco del Sistema Nacional de Igualdad a partir del tercer trimestre de 2016." Esto es importante porque en el Informe Final se afirma que el INMUJERES hizo una revisión unilateral, aunque se les entregó este documento y se explicó que haríamos una revisión participativa e integral para lo que ya estábamos trabajando el texto metodológico.	
Recomendaciones de competencia del INMUJERES y de las dependencias responsables de la implementación del PROIGUALDAD	Si bien existe coherencia en la alineación de la mayoría de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD es importante que se analicen las especificidades de cada línea y la óptima asignación de su implementación con las dependencias encargadas de su ejecución y, que a su vez, las dependencias comuniquen oportunamente al INMUJERES las observaciones al respecto.	El INMUJERES considera pertinente la recomendación de mejorar la formulación de las estrategias y líneas de acción para reducir el margen de interpretación que puedan darle las dependencias encargadas de su ejecución.	Se atenderán conforme a la normatividad aplicable para la revisión de los programas transversales que emita la SHCP
<b>Recomendaciones de competencia del INMUJERES y de las</b>	Se recomienda documentar los mecanismos de	El INMUJERES está de acuerdo	Se diseñará y documentará el procedimiento de

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
<b>dependencias responsables de la implementación del PROIGUALDAD</b>	coordinación que las dependencias y entidades están construyendo y se valore la pertinencia de formalizarlos y documentarlos como parte de los procesos de implementación del PROIGUALDAD.		los mecanismos de coordinación.
<b>Recomendaciones de competencia del INMUJERES en coordinación con los Órganos Internos de Control</b>	Para realizar el seguimiento se debe contar con información confiable y para ello, la Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD ya solicita evidencia documental y una primera validación por parte de los OIC, es necesario que se construyan los criterios generales y alcances de esta primera validación.	El INMUJERES analizará la viabilidad de llevar a cabo esta recomendación de manera conjunta con la SFP.	
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES y de las dependencias en el marco de las decisiones del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres</b>	Se recomienda generar un Sistema de Indicadores del PROIGUALDAD, que incluya indicadores agregados a nivel de objetivos y estrategias (que deberán ser formulados por INMUJERES con el apoyo de la SHCP) y específicos a nivel de líneas de acción (que deberán ser formulados por las instancias que las ejecutan con el apoyo de INMUJERES). Todos los indicadores que se incorporen en el sistema deben incluir parámetros de referencia de manera que permitan evaluar los resultados con respecto a las metas a largo, mediano y corto plazo según el alcance del objetivo.	Al Instituto le parece muy importante poder desarrollar un Sistema de Indicadores, no obstante, se realizará el análisis de viabilidad en el nivel que se recomienda de manera conjunta con la SHCP y las dependencias y entidades responsables de la implementación del Proigualdad.	Las acciones de mejora estarán sujetas al resultado del análisis.
<b>Medición del Desempeño</b>			
<b>Recomendaciones de competencia de INMUJERES y de las dependencias en el</b>	Se recomienda incorporar en el Sistema los indicadores de propósito y	Al Instituto le parece muy importante poder desarrollar un Sistema de Indicadores, no	Las acciones de mejora estarán sujetas al resultado del análisis.



Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
marco de las decisiones del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres/ relacionadas con la medición del desempeño  <b>Medición del Desempeño</b>	componente de los programas presupuestarios que ejercen recursos etiquetados en el Anexo 13 de PEF. De ser necesario, generar indicadores de resultados que midan la contribución de los programas a la igualdad sustantiva de las mujeres y a la no discriminación.	obstante, se realizará el análisis de viabilidad en el nivel que se recomienda de manera conjunta con la SHCP y las dependencias y entidades responsables de la implementación del Proigualdad.	
Recomendaciones de competencia de INMUJERES y de las dependencias en el marco de las decisiones del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres  <b>Medición del Desempeño</b>	Se recomienda documentar los criterios y el procedimiento para el establecimiento de las metas relacionadas con la igualdad y no discriminación en el marco de los ejercicios de Planeación Estratégica de las instancias responsables de la ejecución de la Líneas de acción.	El Instituto considera pertinente la recomendación de documentar el procedimiento para el establecimiento de metas. Sin embargo, no podrá tener injerencia en los ejercicios de Planeación Estratégica de las instancias responsables de la ejecución de la Líneas de acción, ya que éstos ya fueron realizados con anterioridad por las dependencias.	El INMUJERES documentará los criterios y el procedimiento para el establecimiento de las metas relacionadas con la igualdad y no discriminación, como parte de las tareas para desarrollar el Sistema de Indicadores del PROIGUALDAD.
Recomendaciones de competencia de INMUJERES y de las dependencias en el marco de las decisiones del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres  <b>Medición del Desempeño</b>	Establecer metas a largo plazo para los objetivos que requieren acciones que deberán continuar desarrollándose en el futuro, independientemente de los períodos de gobierno, y generar indicadores que midan los logros a largo plazo. Atendiendo a lo establecido en la Ley de Planeación (Cap. Cuarto. Plan y Programas. Artículo 21).	El Instituto considera pertinente establecer metas a largo plazo para los objetivos que requieren acciones que deberán continuar	Se atenderán conforme a la normatividad aplicable para la revisión de los programas transversales que emita la SHCP
Recomendaciones de competencia del Sistema de Igualdad entre Mujeres y Hombres  <b>Medición del Desempeño</b>	Se recomienda que las Unidades de Género se homologuen tanto en sus funciones como en los perfiles profesionales de las personas responsables, y se les dé un papel más activo en la coordinación y el	Inmujeres considera importante el fortalecimiento institucional de las UG por lo que se ha abocado a promover y consensuar una estrategia en	Se impulsará el cumplimiento del convenio suscrito entre el Inmujeres y la SFP en el que se incluye esta acción.



Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
	seguimiento de las Líneas de Acción. Igualmente, que se consolide la red de unidades de Género y Enlaces de Género que existen en la actualidad.	coordinación con la SFP y con la SHCP.	
Recomendaciones de competencia del Sistema de Igualdad entre Mujeres y Hombres  <b>Medición del Desempeño</b>	Las Comisiones del Sistema Nacional asuman la coordinación de la implementación de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD.	Además de las comisiones las acciones del PROIGUALDAD, se coordinan por la vía de otros instrumentos como los convenios y acuerdos institucionales.	A partir de la reconfiguración del funcionamiento del Sistema Nacional de Igualdad, se crearán las comisiones y grupos técnicos interinstitucionales que coadyuven al logro del Proigualdad; asimismo se continuará fortaleciendo la coordinación mediante convenios y acuerdos interinstitucionales.
Recomendaciones de competencia de INMUJERES y la Secretaría de Hacienda  <b>Medición del Desempeño</b>	El Anexo 13 de Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, es una valiosa herramienta de política pública que debe fortalecerse no sólo con los recursos suficientes, sino incluyendo erogaciones que efectivamente tengan como propósito combatir la desigualdad, la discriminación y la violencia contra las mujeres.	El INMUJERES estima pertinente la recomendación para fortalecer el anexo 13, de Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.	Para la atención de esta recomendación, no solo es necesaria la participación de la SHCP, sino también de las dependencias que tienen recursos etiquetados para que, en el ámbito de las competencias, se analice y revise el destino y propósito para que se orienten de manera efectiva al cumplimiento de la Política Nacional de Igualdad.
Recomendaciones de competencia de INMUJERES y la Secretaría de Hacienda  <b>Medición del Desempeño</b>	Es recomendable revisar el destino de las erogaciones que se incluyen en el mismo ya que si bien, la mayoría tienen relación con la promoción de la igualdad de género,	El INMUJERES estima pertinente la recomendación para fortalecer el anexo 13, de Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.	Para la atención de esta recomendación, no solo es necesaria la participación de la SHCP, sino también de las

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
	persisten dudas sobre otras. Además, es necesario revisar otras erogaciones de la APF destinadas a los mismos objetivos que están fuera del anexo y deberían incluirse.		dependencias que tienen recursos etiquetados para que, en el ámbito de las competencias, se analice y revise el destino para que se orienten de manera efectiva al cumplimiento de la Política Nacional de Igualdad.
Recomendaciones de competencia de INMUJERES y la Secretaría de Hacienda	Para la estimación del costo que tendría para la APF la atención de la problemática identificada en el diagnóstico del PROIGUALDAD es necesario contar con un presupuesto basado en resultados, es decir, que los recursos se asignen en función de objetivos y metas y que el gasto se informe con respecto a los resultados alcanzados.	El INMUJERES considera que está recomendación es competencia de la SHCP, ya que es la institución a quien le compete diseñar la estrategia completa - metodológica y normativa- estimación que se recomienda.  Es preciso señalar que este ejercicio va más allá del diseño del PROIGUALDAD, ya que como se mencionó innumerables veces al equipo evaluador, costear el problema de la desigualdad en este momento no es factible con las metodologías disponibles.  PROIGUALDAD no es comparable con los otros programas transversales debido a que no atiende una sola cuestión por el carácter histórico, universal y estructural de la discriminación contra las mujeres. Para hacer lo que recomienda Coneval todos los programas, no solamente los que se ejercen a nivel federal, deberán cuantificarse, ya que la política nacional de igualdad de	

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
		conformidad con la ley en la materia debe incluir acciones para las entidades federativas y los municipios. Esta es una tarea en la que se está avanzando, sin embargo, cuantificar el costo requiere de contar con una infraestructura metodológica de la que aún no disponemos y con atribuciones jurídico-normativas para hacerlo.	
Recomendaciones de competencia de INMUJERES y la Secretaría de Hacienda	Un diagnóstico debería, de acuerdo con la normatividad relacionada, presentar una estimación aproximada del recurso público que se requeriría para superar las problemáticas públicas de la que se ocupa la intervención. Se sugiere reconsiderar este punto ya que la información disponible, sobre la asignación del recurso y del ejercicio del gasto, no permite relacionar recursos con objetivos, estrategias o metas. Para información de la identificación de costos de atención e implementación del PROIGUALDAD, se sugiere revisar el documento "Ejercicio de análisis de costo y financiamiento para la implementación de los programas derivados del PND" publicado en la página de CONEVAL.	El INMUJERES considera que está recomendación es competencia de la SHCP, ya que es la institución a quien le compete diseñar la estrategia completa - metodológica y normativa- de estimación que se recomienda.  Es preciso señalar que este ejercicio va más allá del diseño del PROIGUALDAD, ya que como se mencionó innumerables veces al equipo evaluador, costear el problema de la desigualdad en este momento no es factible con las metodologías disponibles.  PROIGUALDAD no es comparable con los otros programas transversales debido a que no atiende una sola cuestión por el carácter histórico, universal y estructural de la discriminación contra las mujeres.  Para hacer lo que recomienda Coneval	

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
		<p>todos los programas, no solamente los que se ejercen a nivel federal, deberán cuantificarse, ya que la política nacional de igualdad de conformidad con la ley en la materia debe incluir acciones para las entidades federativas y los municipios. Esta es una tarea en la que se está avanzando, sin embargo, cuantificar el costo requiere de contar con una infraestructura metodológica de la que aún no disponemos y con atribuciones jurídico-normativas para hacerlo.</p>	
<p>Recomendaciones de competencia de INMUJERES y COFEMER</p> <p><b>Medición del Desempeño</b></p>	<p>A este respecto, el INMUJERES y COFEMER deberá formular un programa de trabajo para la capacitación, asesoría y revisión de las ROP de los programas presupuestarios dando prioridad a los incluidos en el Anexo 13 del PEF.</p>	<p>El INMUJERES está de acuerdo con esta recomendación</p>	<p>El INMUJERES y COFEMER ya se están coordinando para formular un plan de trabajo para la capacitación, asesoría y revisión de las ROP de los programas presupuestarios.</p>
<p>Recomendaciones finales</p>	<p>Desde su creación en 2013, se registran esfuerzos significativos y se han logrado avances importantes en la institucionalización de la estrategia transversal, se ha involucrado a la APF en la ejecución de las Líneas de Acción, buscando correspondencia con las atribuciones propias de cada instancia. Sin embargo, el establecimiento de la estrategia transversal no ha propiciado, durante sus primeros tres años, cambios sustantivos en la normatividad, en la</p>	<p>El Instituto considera que esta recomendación es incorrecta, ya que hay cambios muy significativos en los programas sectoriales, especiales e institucionales; el adjetivo utilizado "sustantivos" descalifica los avances y niega la evidencia de ellos. De hecho, sí hay cambios relevantes en la normatividad, la planeación, las reglas de operación de los programas, y en la evaluación, ejemplo</p>	

Sección / Número de pregunta	Texto del Informe	Punto de vista de la dependencia o entidad	Acción de mejora realizada por la dependencia o entidad
	planeación y en la medición del desempeño de los programas y acciones de la APF vinculados con los objetivos del PROIGUALDAD.	de ello es este ejercicio.	

## 1. Posición Institucional respecto de la evaluación

La labor del INMUJERES consiste en promover, encausar o dar seguimiento a los objetivos incluidos en la Política Nacional de Igualdad entre mujeres y hombres, política que busca avanzar hacia la igualdad sustantiva. Por esta razón se consideran relevantes las áreas de oportunidad que abre la evaluación, ya que evidencia que el PROIGUALDAD como programa transversal debe evaluarse en toda la APF, así mismo detecta la necesidad de establecer una metodología adecuada para evaluar programas transversales

Es importante comentar que la Evaluación del PROIGUALDAD no consideró la totalidad de las líneas de acción, al suponer que muchas de ellas no estaban relacionadas con derechos sociales. El INMUJERES considera que esta interpretación de los derechos sociales es muy limitada, ya que el derecho a la igualdad y a la no discriminación, son derechos sociales, engloba todos los demás derechos de manera directa o indirecta, incluyendo el derecho a vivir sin violencia, grado extremo de discriminación contra ellas.

## 2. Comentarios específicos

### 3.1 Sobre los resultados de la evaluación

En el apartado de Consideraciones Finales, el equipo evaluador afirma que “Desde su creación en 2013, se registran esfuerzos significativos y se han logrado avances importantes en la institucionalización de la estrategia transversal, se ha involucrado a la APF en la ejecución de las Líneas de Acción, buscando correspondencia con las atribuciones propias de cada instancia. **Sin embargo, el establecimiento de la estrategia transversal no ha propiciado, durante sus primeros tres años, cambios sustantivos en la normatividad, en la planeación y en la medición del desempeño de los programas y acciones de la APF vinculados con los objetivos del PROIGUALDAD.**”

Los avances en la institucionalización de la estrategia transversal de la Política Nacional de Igualdad son claros. Sin embargo, el informe señala que el establecimiento de dicha estrategia no ha propiciado cambios sustantivos en la normatividad de los programas y acciones de la APF vinculados con los objetivos

del PROIGUALDAD. El Instituto considera que esta conclusión no sólo es desafortunada, sino que además ignora pasos importantes en la planeación, ejecución, seguimiento y revisión. Es cierto que falta mucho por hacer, pero sí hay avances significativos, demostrables y evidentes. En nuestra opinión se debió redactar de una manera mucho más cuidadosa, ya que, de leerse sólo las conclusiones, se afirma que lo hecho no ha sido útil realmente, lo que de entrada es incorrecto y parcial.

La redacción de la recomendación pudo ser más clara, ya que la conclusión sobre los cambios en la normatividad, en la planeación y en la medición del desempeño, se refieren a los programas a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública y no al PROIGUALDAD.

Además, no debe perderse de vista que el propio PROIGUALDAD, es un cambio importante, ya que el hecho de establecerlo como una estrategia transversal en la planeación nacional, implica la obligatoriedad de sus acciones para toda la APF, es decir que asuman compromisos con la igualdad. Asimismo, la elaboración y publicación de los Lineamientos para la Incorporación de la Perspectiva de Género en los Programas Presupuestarios Federales, publicados por COFEMER e INMUJERES, en el DOF el 29 de junio 2016, propiciará cambios en uno de los instrumentos normativos más importantes de los programas, las reglas de operación. Este instrumento normativo no solamente podrá aplicarse a los programas y acciones del Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, sino que permitirá revisar todos los programas presupuestarios del ámbito federal, bajo los criterios que contienen dichos lineamientos. Este paso inicial abre oportunidades, ya que la aplicación de los lineamientos contribuirá a incorporar la estrategia transversal que incidirá en la normatividad, la planeación y en la medición del desempeño de los programas.

Para avanzar hacia la consolidación de marcos normativos presupuestarios, programáticos y en la medición del desempeño de los programas, se requiere más que una estrategia transversal institucionalizada. Se requiere consolidar la implementación. Por sí sola, la estrategia no propicia todos los cambios necesarios.

### **3.2 Sobre el proceso de la evaluación.**

Si bien se considera que los tiempos fueron muy limitados, la voluntad tanto del Coneval como del INMUJERES logró que con esfuerzos coordinados se tuviera una adecuada interacción, para que se pudiera concluir en tiempo y forma la evaluación.

Sin embargo, el INMUJERES considera que los Términos de Referencia de la Evaluación realizada, no son pertinentes para evaluar un programa transversal tan complejo como este, que responde tanto a los compromisos internacionales del Estado mexicano y a los consensos regionales de igualdad y garantía de los

derechos humanos de las mujeres y las niñas, como a la muy amplia agenda de género nacional, con características de interculturalidad, pluralidad y heterogeneidad muy particulares.

La metodología utilizada para la evaluación era para Programas Sectoriales, que son programas con presupuesto específico y que operan de manera muy diferente a un Programa Transversal, donde su diagnóstico deriva del propio PND. El PROIGUALDAD tomó como base las 35 líneas de acción que incluye el PND, aspecto que en la evaluación no se consideró y tampoco que es un Programa que permite vincular el PND con los programas que de él se derivan y no a la inversa.

### **3.3 Sobre el desempeño del equipo evaluador**

El INMUJERES considera adecuado el desempeño del equipo evaluador.

### **3.4 Sobre la institución coordinadora**

El INMUJERES considera que la coordinación, acompañamiento y seguimiento que recibió esta evaluación por parte del equipo del CONEVAL, permitió identificar un área de oportunidad importante para las estrategias transversales.



### III. Evaluación del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018

La evaluación está dividida en cuatro secciones: i) la consistencia del programa derivado del PND; ii) la coherencia en la alineación; iii) la pertinencia en la instrumentación, y iv) la medición del desempeño del programa derivado del PND. Estas secciones se analizaron a través de doce preguntas, pero también se incluye un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Las preguntas se diseñaron con base en la normatividad aplicable para la planeación nacional en la que destaca la Ley de Planeación, el Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, emitida por la SHCP. La evaluación busca identificar cómo se puede mejorar la instrumentación de la planeación nacional.

Cabe señalar que, en la elaboración del PSE 2013-2018, además de la SEP, participaron el CONACULTA, la CONADE y el CONACYT, que tienen a su cargo tres de los seis objetivos del Programa. La CONADE está encargada del objetivo 4, *Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral*; la Secretaría de Cultura del objetivo 5 *Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral*, y el CONACYT del objetivo sectorial 6 *Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento*.

#### Consistencia del Programa derivado del PNB

- 1. En el diagnóstico de las problemáticas que atiende el PROIGUALDAD existe:**
- a) Una identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender**
  - b) Información sobre las causas, efectos y características de la población que presenta el problema**
  - c) Información sobre las tendencias históricas de la problemática, de al menos cinco años previos, y sobre la situación actual**
  - d) Políticas que han sido instrumentadas en México para resolver la problemática y sus resultados**

Los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (DOF 10/06/2013) <sup>10</sup> establecen que el

---

<sup>10</sup> En el Artículo Único, numeral 5, inciso I, los Lineamientos definen a los programas transversales como: los programas especiales derivados de las estrategias transversales establecidas en el plan.

diagnóstico de un programa transversal debe incluir las tendencias históricas y la importancia de su atención para el desarrollo del país.<sup>11</sup>

Por su parte, la Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>12</sup>, establece que “El diagnóstico es el primer paso del proceso de planeación estratégica, ya que determinará la calidad con la que se plantea el programa. Su realización implica hacer un análisis crítico de la problemática que se atenderá, por lo que deberán considerarse las tendencias históricas, que deberán abordar por lo menos un periodo de cinco años previos, así como la situación actual, identificando el contexto nacional y/o internacional, en los ámbitos macroeconómico, social, demográfico e institucional y el desempeño de las políticas que se hayan implementado para superar la problemática tanto en su gestión como en sus resultados. Dicho análisis deberá permitir identificar las fortalezas y debilidades en la materia” (Guía Técnica. Páginas 10 y 11)

Asimismo, establece que “los hallazgos identificados por medio del diagnóstico deberán ser la base para la formulación de objetivos y metas; permitir realizar un análisis del costo y financiamiento para la implementación del programa y vislumbrar los indicadores que se utilizarán para supervisar la aplicación del programa” (Guía Técnica. Página 11)

Además, la Guía Técnica explicita que el diagnóstico de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND) “deberá considerar, al menos, los siguientes elementos: Involucrar a los actores (una vez identificados los principales actores es necesario consultar con ellos acerca del problema a atender); Recolección de datos; Análisis de datos (uso de las estadísticas más relevantes que muestren las tendencias históricas y situación actual); Preparación de los resultados del diagnóstico (en el proceso de redacción del diagnóstico es importante tomar en cuenta que los hallazgos puedan identificarse con claridad); Utilidad de los resultados del diagnóstico (Se deberá considerar que los resultados del diagnóstico sirvan como insumo para definir los indicadores que se incluirán en el programa, y que determinarán la línea base de los mismos)”. (Guía Técnica. Página 11)

De otro lado, tratándose del diagnóstico de un programa de carácter gubernamental derivado del PND, esto es, de la caracterización de problemas públicos para el establecimiento de objetivos, estrategias y líneas de acción para la toma de decisiones, alineados al PND y en el marco de la planeación nacional del desarrollo de la que habla la Ley de Planeación; hay que considerar, elementos

---

<sup>11</sup> Artículo único, numeral 8, inciso b.

<sup>12</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Guía Técnica para la Elaboración de Programas derivados del PND 2013-2018, s/a. México. Disponible en, [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/21942/guiatecnica\\_pnd2013\\_2018.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/21942/guiatecnica_pnd2013_2018.pdf)

conceptuales, ampliamente aceptados en la gestión pública de hoy y en la Administración Pública Federal Mexicana, basados en conceptos tales como Planeación Estratégica y Gestión para Resultados:<sup>13</sup>

Los problemas públicos se definen por sus causas, y se definen a partir de una teoría causal que los explica y acota: *“Definir un problema público equivale a desagregarlo por sus causas, significa encontrar la causalidad y la factibilidad para modificar la situación problemática”*.<sup>14</sup>

Enunciar un problema público requiere distinguir entre causas y efectos y, no cometer el error de *“expresar un problema en términos de la falta de determinados medios que podrían servir para resolverlos... hay que evitar confundir un problema existente con la falta de solución”*<sup>15</sup>

Asimismo, los problemas públicos deben formularse como un estado negativo de cosas y también supone una declaración de la forma en que quiere modificarse el *statu quo* y preferiblemente, una argumentación exacta sobre el sentido y el propósito de la alternativa de solución elegida para superar el problema.<sup>16</sup>

En resumen, el diagnóstico en un programa de gobierno, es una herramienta para la descripción y definición conceptual de los problemas públicos que se pretenden atender, debe ser claro e informar sobre sus causas y efectos en la población afectada. La solidez de un diagnóstico repercute, de forma decisiva, en la consistencia y coherencia interna de un programa, en este caso, un programa transversal derivado del Plan Nacional de Desarrollo.

De esta forma, considerando como marco general al PND, un programa gubernamental transversal, debe elaborar un diagnóstico que profundice y caracterice críticamente la(s) problemática(s) referidas a su ámbito de acción. En el caso del PROIGUALDAD, dado que el PND no presenta un diagnóstico específico

---

<sup>13</sup> La propia *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, incorpora los conceptos de Planeación Estratégica y Gestión para Resultados (Guía Técnica. Páginas 4 y 5). Dice la Guía Técnica: *“Desde el enfoque de Gestión para Resultados (GpR), la planeación estratégica se ha convertido en una herramienta imprescindible para marcar el rumbo de las instituciones y organizaciones, así como para generar los resultados que se buscan alcanzar por medio de las acciones emprendidas”* (Guía Técnica. Página 5) y continúa, *“Es necesario tener una buena planeación para, en primer lugar, identificar los principales problemas del país que requieren acciones prioritarias”* (Guía Técnica. Página 3).

<sup>14</sup> Merino, M. . El proceso de las políticas públicas: las condiciones del éxito. En: *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013. pp. 109-176.

<sup>15</sup> ILPES-CEPAL.. Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Chile, Naciones Unidas, 2005.

<sup>16</sup> Véase, Merino, M. (2013).

de la situación de las mujeres sino que aporta el marco de orientación general,<sup>17</sup> le corresponde al programa aproximar un diagnóstico más detallado.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo anterior y en apego a la normatividad específica aplicable al PROIGUALDAD que es plenamente coincidente con las anteriores consideraciones, se puede afirmar que el diagnóstico del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (DOF 30/08/13);<sup>18</sup> describe, de manera sintética, la problemática que afecta a las mujeres mexicanas y ofrece un panorama relativamente completo de los obstáculos y retos que requieren de atención gubernamental.

Sin embargo, la formulación de los problemas que se hace en el diagnóstico presenta oportunidades de mejora, tanto en la definición y caracterización de los problemas, como en la observancia de algunos aspectos establecidos en el ACUERDO 01/2013 por el que se emiten los *Lineamientos para Dictaminar y dar Seguimiento a los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (DOF 10/06/2013) y, la *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>19</sup> La evaluación identificó las siguientes fortalezas y oportunidades de mejora generales:

a). El diagnóstico que se presenta en el Decreto del PROIGUALDAD agrupa en seis categorías analíticas,<sup>20</sup> información relevante sobre situaciones que afectan a las

---

<sup>17</sup> La **Guía Técnica** para la elaboración de los programas derivados del PND dice, que “El PND es el principal instrumento de planeación, ya que precisa las prioridades nacionales que se busca alcanzar con las acciones de gobierno mediante objetivos, estrategias y líneas de acción.” (Guía Técnica. Página 8).

<sup>18</sup> De forma complementaria, el Instituto Nacional de las Mujeres elaboró, el 4 de mayo de 2016, un documento que actualiza las cifras presentadas en el 2013, en lo fundamental, el diagnóstico se mantiene igual con algunos breves agregados a lo contenido en el Diario Oficial. Este documento y las cifras actualizadas se tienen en cuenta para el desarrollo de la evaluación.

<sup>19</sup> Es necesario aclarar que el 28 de agosto de 2013, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió un dictamen favorable para la publicación del PROIGUALDAD en el Diario Oficial de la Federación. No obstante, este dictamen no señala observaciones o recomendaciones específicas sobre el diagnóstico del programa y si bien, el dictamen considera que “el diagnóstico identifica la problemática a atender”, el análisis no es exhaustivo y en todo caso, no se contradice con las recomendaciones complementarias que se exponen en este documento. La única recomendación que emitió la SHCP sobre el diagnóstico fue la siguiente: “en el diagnóstico se deberán identificar la problemática, las fortalezas y las debilidades en la materia. En ese sentido, es necesario revisar dentro del diagnóstico del programa, la sección sobre medio ambiente y sustentabilidad, ya que no analiza de manera clara la problemática a atender en este sector y su relación con la estrategia transversal. Adicionalmente, se recomienda citar las fuentes de los datos presentados en el diagnóstico” (Oficio No. 419-A-13-383 del 14 de agosto de 2013, comentarios de la Unidad de Evaluación de Desempeño de la SHCP al PROIGUALDAD, previo a su dictamen para publicación).

<sup>20</sup> Las seis categorías que agrupan las problemáticas son: I. Igualdad sustantiva; II. Políticas culturales y medios de comunicación; III. Igualdad jurídica, procuración e impartición de justicia y erradicación de la violencia; IV. Agencia, autonomía económica y acceso a recursos productivos; V. Bienestar y desarrollo humano (desagregado en seis subtemas: V.1 Educación.V.2 Salud. V.3 Corresponsabilidad

mujeres de México, evidenciando una realidad compleja. Sin embargo, no presenta una formulación clara y precisa de los problemas que requieren de la atención del Gobierno, para lo que es necesario distinguir con claridad las causas de los efectos. El diagnóstico, que debería considerarse como un resumen de lo más sustantivo de la problemática y no como un diagnóstico exhaustivo, no consigue un planteamiento causal que dé coherencia conceptual a las acciones de política pública que es necesario implementar para atacar las causas y contrarrestar los efectos.

En términos de política pública, la distinción entre causas y efectos de un problema constituye la base de la planeación para la toma de decisiones, es un marco de interpretación que le permite encauzar acciones, con base en información técnica fiable. Se trata de acopiar información estadística valiosa y que ésta se analice, se organice y se presente de tal forma que permita formular objetivos, metas, definir acciones y tomar decisiones de política pública.

Así por ejemplo, en las categorías *Igualdad jurídica, procuración e impartición de justicia y erradicación de la violencia, agencia, autonomía económica y acceso a recursos productivos y, participación política y social*, no se distingue un planteamiento causal (*problema(s) causas-efectos*), que deriven en hallazgos claramente identificables.

La categoría *Bienestar y desarrollo humano*, se presenta subdividida en seis temáticas (Educación, Salud, Corresponsabilidad social, Vivienda, Entornos seguros y amigables y Medio ambiente y sustentabilidad) esta subdivisión se considera pertinente, pero del mismo modo no hay un planteamiento que permita distinguir entre causas y efectos.

**b).** La caracterización de la población que presenta el problema se sustenta a través de fuentes de información confiables y de calidad. Además, de fuentes de información estadística oficiales. La evidencia estadística es una fortaleza del diagnóstico.

**c).** El INMUJERES incorporó información actualizada y aportó a esta evaluación un documento con las cifras más recientes, con lo que se puede conocer la situación actual y la magnitud de las problemáticas. Sin embargo, el diagnóstico no contiene información sobre tendencias históricas de por lo menos los cinco años previos y, aunque en ocasiones, se realizan afirmaciones en el sentido de la evolución de las cifras en el tiempo (ha mejorado, disminuido, etc.), es necesario fortalecer este aspecto, de acuerdo con el criterio correspondiente de la Guía

*Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del PND. (Guía Técnica. Página 10).*

**d).** El diagnóstico da cuenta de algunas políticas que se han instrumentado en México; por ejemplo, los avances legislativos, de armonización jurídica o los avances normativos para la participación política. No obstante, es recomendable fortalecer este punto en cada una de las categorías para dar una visión más completa de la trayectoria y de la importancia que la atención de las problemáticas ha tenido en la agenda pública y en las agendas de gobierno (en el sentido que lo establece la Guía Técnica en su página 11).

Si bien, es la primera vez que en el PND se incorpora como estrategia transversal la perspectiva de género, esto no significa que antes no hayan existido políticas o acciones de gobierno dirigidas a resolver las problemáticas a la que se enfrentan las mujeres. El diagnóstico debería valorar la pertinencia y los resultados de políticas, acciones o medidas implementadas anteriormente por el Gobierno sobre la igualdad y no discriminación de las mujeres.

**e).** El diagnóstico presenta alternativas de solución de las diversas situaciones problemáticas mencionadas. Eso es positivo en la medida que se vincule con la formulación de los objetivos y las metas. *(Ver respuesta a la pregunta 2).*

Hay que distinguir entre la estimación del recurso público necesario para que el Estado atendiera las problemáticas y la presupuestación de programas. En este caso, no se habla de presupuestar el PROIGUALDAD sino de que, idealmente, un diagnóstico debería presentar una estimación aproximada del recurso público que se requeriría para superar las problemáticas que el propio diagnóstico considera, describe y analiza.

Sin embargo, la identificación de los costos que tendría para la APF eliminar las causas y contrarrestar los efectos de la desigualdad y la discriminación enfrenta problemas técnicos y conceptuales cuya atención no necesariamente están al alcance del PROIGUALDAD ya que la estimación de cuánto cuesta alcanzar determinados objetivos requiere de un presupuesto elaborado en función de los resultados de las acciones del Gobierno, en el que se etiqueten recursos para el logro de metas específicas. Actualmente en el Informe de la Cuenta Pública se pretende medir resultados de los programas presupuestarios a partir de los indicadores de Fin y Propósito de las Matrices de Indicadores de resultados (MIR) pero el PEF no asigna los recursos en función de los mismos.



**f).** Por otra parte, el diagnóstico reconoce e incluye problemáticas y preocupaciones consideradas en la legislación vigente<sup>21</sup> y en los tratados y convenciones internacionales suscritos por el Estado Mexicano y en sus mecanismos de seguimiento.<sup>22</sup> No obstante, se sugiere que se explicita en el diagnóstico lo señalado en las *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Estado Mexicano* de julio de 2012<sup>23</sup>.

**g).** Igualmente, es preciso destacar que el diagnóstico del PROIGUALDAD, refleja las conclusiones y recomendaciones derivadas del foro de consulta presencial realizado el 22 de julio de 2013<sup>24</sup> y que contó con la participación de funcionarios públicos, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Las conclusiones y recomendaciones del foro, así como las propuestas recibidas de forma virtual, también se ven reflejadas en la formulación de los objetivos, estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD.<sup>25</sup> En ese sentido, tanto los documentos de diagnóstico situacional por mesa temática como el documento de sistematización de las propuestas recopilados por INMUJERES, fueron insumos para la formulación del programa. La formulación y revisión de programas transversales, es una oportunidad para ampliar las consultas a los actores involucrados en las problemáticas (*Véase, Guía Técnica. Página 11*).

**h).** El diagnóstico debería profundizar, especialmente, en la situación de las mujeres indígenas para fortalecer el enfoque de intercultural del PROIGUALDAD y particularmente de sus estrategias y líneas de acción relativas a la igualdad, no

<sup>21</sup> Específicamente, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

<sup>22</sup> Específicamente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Belem do Pará", la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y, las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Estado Mexicano de julio de 2012.

<sup>23</sup> Disponible en, [http://cedoc.INMUJERES.gob.mx/documentos\\_download/CEDAW\\_C\\_MEX\\_CO\\_7\\_8\\_esp.pdf](http://cedoc.INMUJERES.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf) (consultado 04/06/2016). También disponible en, [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/MxicoAnteLaCEDAW.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/MxicoAnteLaCEDAW.pdf) (consultado 04/06/2016)

Del mismo modo, un nuevo informe del comité para 2016 dará oportunidad de fortalecer el diagnóstico el programa.

<sup>24</sup> El foro se desarrollo a través de trece mesas temáticas y se pudo establecer que, en lo esencial, las conclusiones de cada mesa temática consignadas en sus relatorías, se ven reflejadas en el diagnóstico: Salud, derechos sexuales y reproductivos y seguridad social; Educación; Violencia contra las mujeres; Participación política de las mujeres en México; Entornos seguros y amigables; Hábitat, sustentabilidad y medio ambiente; Agencia económica y recursos productivos; Igualdad jurídica y sustantiva; Políticas culturales y medios de comunicación; Mujeres y desarrollo rural; Institucionalización y transversalidad de la perspectiva de igualdad de género; Procuración e impartición de justicia con perspectiva de género y; Hogares, corresponsabilidad y vivienda.

<sup>25</sup> De acuerdo con el Informe General del Foro, en su versión presencial se recibieron 556 propuestas de acción y participaron 599 personas, de las cuales el 85% fueron mujeres. Además, en su versión virtual se recibieron 691 propuestas.



discriminación, fomento de su participación en la economía y en la vida social y política de las mujeres indígenas de forma específica y diferenciada.<sup>26</sup>

En conclusión, la información contenida en el diagnóstico es abundante, confiable, pertinente, refleja situaciones negativas que requieren de la atención gubernamental y, en general, contribuye a un adecuado diagnóstico de la situación. Sin embargo, no es clara la identificación y conceptualización de los problemas por lo que no se visualiza un planteamiento causal por categorías analíticas, en lo posible, debería distinguirse entre problemas, causas y efectos. Asimismo, es recomendable incluir en el diagnóstico de forma explícita problemáticas relacionadas con el clima generalizado de violencia en el país que afecta de modo diferencial a las mujeres, las desapariciones forzadas, la violencia sexual contra las mujeres y la impunidad de los actos cometidos por autoridades públicas.

Finalmente, los Términos de Referencia de la evaluación solicitan que se señale si el diagnóstico del PROIGUALDAD, atiende a cinco criterios concretos y que el análisis debe realizarse para cada una de las problemáticas que se presenten en el Diagnóstico y en la respuesta se debe incluir una justificación para cada inciso. A pesar de que el diagnóstico no está construido siguiendo una metodología de relaciones causales, lo que es recomendable en el diseño de políticas públicas, se pueden identificar situaciones problemáticas y a modo de propuesta para la revisión del programa, se presenta la siguiente tabla resumen:

Tabla 2 Consistencia del diagnóstico del programa transversal PROIGUALDAD 2013-2018

Consistencia del diagnóstico del programa transversal PROIGUALDAD 2013-2018				
Categoría analítica que agrupa problemáticas	a) ¿Identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender problemática? <sup>27</sup>	b) ¿Información sobre causas, efectos y características de la población?	c) ¿Información sobre tendencias históricas de la problemática?	d) ¿Información sobre Políticas instrumentadas y resultados?
<b>Igualdad sustantiva</b>	No, aunque se puede inferir una problemática a partir de la cual hacer un planteamiento causal con toda la información presentada y que refiere al "Restringido ejercicio de los	No se desagrega el problema por sus causas. Se mencionan efectos y se aproxima una	Sin información de tendencias históricas. El documento	Sí, se menciona claramente acciones del estado

<sup>26</sup> De hecho, el principal énfasis de las conclusiones y recomendaciones de la mesa temática del foro nacional de consulta "Mujeres y desarrollo rural", fue "la necesidad de formular políticas públicas desde la perspectiva de la interculturalidad, resaltando la pertinencia de que el PROIGUALDAD dedique un capítulo especial sobre los retos a trabajar en relación con las mujeres indígenas".

<sup>27</sup> Los problemas identificados no necesariamente están formulados en el diagnóstico de la forma en que se presentan en la Tabla 2. La consultoría hace una redacción propia de las problemáticas a las que se refiere el diagnóstico, inferidas de la información en él consignada y planteadas a modo de propuesta para la revisión del diagnóstico del programa.

**Consistencia del diagnóstico del programa transversal PROIGUALDAD 2013-2018**

Categoría analítica que agrupa problemáticas	a) ¿Identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender problemática? <sup>27</sup>	b) ¿Información sobre causas, efectos y características de la población?	c) ¿Información sobre tendencias históricas de la problemática?	d) ¿Información sobre Políticas instrumentadas y resultados?
	derechos de las mujeres mediante prácticas discriminatorias y excluyentes, basadas en estereotipos de género" Se enuncia como una situación negativa y no como falta de solución, pero permite inferir el sentido de la solución.	caracterización de cómo las mujeres sufren el problema.	de actualización de cifras, que oficialmente no hace parte del diagnóstico, permitiría comparar 2013-2016.	en materia legislativa.
<b>Políticas culturales y medios de comunicación</b>	No, aunque se puede inferir una problemática a partir de la cual hacer un planteamiento causal con toda la información presentada y que refiere a: "La cultura mexicana está permeada por visiones sexistas y discriminatorias que violentan los derechos de las mujeres y de las niñas, y han construido un modelo de masculinidad que exalta el uso de la violencia y la discriminación. Los medios de comunicación masiva reproducen esas visiones en perjuicio de las mujeres, naturalizando la desigualdad de género".	No hay un planteamiento causal, por lo tanto no se identifican causas ni efectos, aunque se pueden identificar algunas en el propio apartado. Se caracteriza el modo como las mujeres sufren el problema y su magnitud.	Sin información de tendencias históricas, aunque sí se da cuenta de la situación actual.	Sí, se afirma que las políticas públicas al respecto son prácticamente inexistentes y con esfuerzos aislados.
<b>Igualdad jurídica, procuración e impartición de justicia y erradicación de la violencia</b>	No está formulado en el diagnóstico de forma clara y acotada. Se propone construir un planteamiento causal que puede partir de la siguiente idea que permite vincular toda la información presentada: Las mujeres mexicanas enfrentan obstáculos para acceder a la justicia y contar con recursos judiciales y de otra índole idóneos y efectivos para reclamar por sus derechos.	Se presenta información sobre causas como las relacionadas con huecos legales, prácticas discriminatorias del personal de servicios públicos y por factores sociales, culturales, económicos, geográficos y políticos. Se mencionan efectos y se caracteriza el modo como las mujeres sufren el	Sin información de tendencias históricas. El documento de actualización de cifras, que oficialmente no hace parte del diagnóstico, permitiría comparar 2013-2016.	Se mencionan compromisos adquiridos por el Estado mexicano y cambios al sistema judicial

**Consistencia del diagnóstico del programa transversal PROIGUALDAD 2013-2018**

Categoría analítica que agrupa problemáticas	a) ¿Identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender problemática? <sup>27</sup>	b) ¿Información sobre causas, efectos y características de la población?	c) ¿Información sobre tendencias históricas de la problemática?	d) ¿Información sobre Políticas instrumentadas y resultados?
		problema y magnitud.		
<b>Agencia, autonomía económica acceso recursos productivos</b>	No está formulado en el diagnóstico de forma clara y acotada. Se propone construir un planteamiento causal que puede partir de la siguiente idea que permite vincular toda la información presentada: <i>Las mujeres no tienen igualdad real en las condiciones de trabajo, ni en el reparto de las obligaciones domésticas y del cuidado.</i>	No hay un planteamiento causal, por lo tanto no se identifican causas y sólo se mencionan algunos efectos, aunque se presentan información suficiente. Se caracteriza el modo como las mujeres sufren el problema y su magnitud.	Sin información de tendencias históricas. El documento de actualización de cifras, que oficialmente no hace parte del diagnóstico, permitiría comparar 2013-2016.	No se presenta información específica al respecto.
<b>Bienestar desarrollo humano Educación</b>	Se identifican una serie de problemáticas, todas relevantes, a partir de las cuales se puede construir planteamientos causales, sin excluir ninguna información presentada.  <u>-Altas tasas de analfabetismo en las mujeres adultas mayores y mujeres indígenas</u> <u>Bajas tasas de asistencia escolar en niñas de 6 a 14 años de localidades de menos de 2500 habitantes</u> <u>Menor promedio de escolaridad de las mujeres con respecto a los hombres que impide el paso a la educación media obligatoria y repercute en diferentes ámbitos de su desarrollo</u> <u>Alta desigualdad de género en algunas áreas de estudio de la matrícula universitaria</u> <u>Alta incidencia de prácticas generalizadas de violencia escolar que afectan principalmente a las mujeres</u> <u>Baja absorción y altas tasas de deserción que afectan la educación de calidad para las mujeres, especialmente, niñas,</u>	No hay un planteamiento causal, por lo tanto no se identifican causas ni efectos. Para algunas de las problemáticas se establece la magnitud del problema y se identifica la población con mayor incidencia del problema; incluso se insinúan efectos aunque no de forma sistemática.	Sin información de tendencias históricas. El documento de actualización de cifras, que oficialmente no hace parte del diagnóstico, permitiría comparar 2013-2016.	No se presenta información específica al respecto

**Consistencia del diagnóstico del programa transversal PROIGUALDAD 2013-2018**

Categoría analítica que agrupa problemáticas	a) ¿Identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender problemática? <sup>27</sup>	b) ¿Información sobre causas, efectos y características de la población?	c) ¿Información sobre tendencias históricas de la problemática?	d) ¿Información sobre Políticas instrumentadas y resultados?
	<p>adolescentes y jóvenes indígenas, rurales y de sectores populares urbanos</p> <p>Alto porcentaje de mujeres jóvenes sin oportunidades de estudio ni trabajo y dedicadas al trabajo domestico y del cuidado sin remuneración</p> <p>Alta incidencia de estereotipos, lenguaje excluyente y discriminación de género en los planes y programas de estudio y material didáctico que afecta a las mujeres</p>			
<p><b>Bienestar humano</b></p> <p><b>Salud</b></p>	<p>Se identifican una serie de problemáticas, todas relevantes, a partir de las cuales se puede construir planteamientos causales, sin excluir ninguna información presentada.</p> <p>Reducido acceso de las mujeres a los servicios de salud por vías asociadas al trabajo o a una contratación propia del servicio</p> <p>Significativas diferencias en las tasas de mortalidad materna entre entidades federativas</p> <p>Altas tasas de práctica de nacimientos por cesárea, incrementan el riesgo de morbi-mortalidad materna y neonatal de las mujeres mexicanas</p> <p>Alta incidencia de embarazos adolescentes no deseados con notables diferencias por nivel de instrucción, tamaño de localidad y origen étnico</p> <p>Las mujeres usuarias de los servicios de salud y especialmente, las mujeres indígenas, se enfrentan a obstáculos para acceder a métodos anticonceptivos de emergencia</p> <p>Baja asistencia de las mujeres mexicanas a exámenes médicos para la prevención del cáncer de mama y cérvico-uterino</p>	<p>No hay un planteamiento causal, por lo tanto no se identifican causas ni efectos. Para algunas de las problemáticas se caracteriza el modo como las mujeres sufren el problema y su magnitud, se mencionan algunos efectos y/o causas aunque no forma sistemática.</p>	<p>Sin información de tendencias históricas. El documento de actualización de cifras, que oficialmente no hace parte del diagnóstico, permitiría comparar 2013-2016.</p>	<p>No se presenta información específica al respecto.</p>

**Consistencia del diagnóstico del programa transversal PROIGUALDAD 2013-2018**

Categoría analítica que agrupa problemáticas	a) ¿Identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender problemática? <sup>27</sup>	b) ¿Información sobre causas, efectos y características de la población?	c) ¿Información sobre tendencias históricas de la problemática?	d) ¿Información sobre Políticas instrumentadas y resultados?
	Alta prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años lo que aumenta el riesgo de enfermedades cardiovasculares y de diabetes mellitus		Información de la tendencia 2006-2012.	
	Incremento de la adicción femenina a las drogas y el alcohol		Información de la tendencia 2002-2011.	
	Mayor prevalencia de los problemas de depresión y salud mental en mujeres con respecto a los hombres		Sin información de tendencias históricas.	
<b>Bienestar humano y desarrollo humano - Corresponsabilidad social</b>	Se identifican una serie de problemáticas, todas relevantes, a partir de las cuales se puede construir planteamientos causales, sin excluir ninguna información presentada.	No hay un planteamiento causal, por lo tanto no se identifican causas efectos. Se establece la magnitud del problema.	Sin información de tendencias históricas. El documento de actualización de cifras, que oficialmente no hace parte del diagnóstico, permitiría comparar 2013-2016.	No se presenta información específica al respecto.
	Diferencias de género en el tiempo total de trabajo remunerado y no remunerado que perjudica más a las mujeres que a los hombres y, con mayores brechas para las mujeres rurales e indígenas Desigual presión contra las mujeres para que asuman la tarea social del cuidado			
<b>Bienestar humano y desarrollo humano - Vivienda</b>	Se identifican una serie de problemáticas, todas relevantes, a partir de las cuales se puede construir planteamientos causales, sin excluir ninguna información presentada.	No hay un planteamiento causal, por lo tanto no se identifican causas efectos. Se establece la magnitud del problema.	Sin información de tendencias históricas. El documento de actualización de cifras, que oficialmente no hace parte del diagnóstico, permitiría comparar 2013-2016.	No se presenta información específica al respecto.
	Alta tasa de mujeres habita en viviendas con deficiencias de infraestructura, de espacio o de servicios, mayores en población indígena			
	Las políticas de vivienda no favorecen a las mujeres, jefas de hogar, mujeres indígenas, mujeres jóvenes y adultas mayores	Identifica causas (desigualdades de género en el acceso al mercado		

**Consistencia del diagnóstico del programa transversal PROIGUALDAD 2013-2018**

Categoría analítica que agrupa problemáticas	a) ¿Identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender problemática? <sup>27</sup>	b) ¿Información sobre causas, efectos y características de la población?	c) ¿Información sobre tendencias históricas de la problemática?	d) ¿Información sobre Políticas instrumentadas y resultados?
		laboral que impide acceder a créditos de vivienda).		
<b>Bienestar humano</b> <b>Entornos seguros</b> <b>amigables</b>	y - y No está formulado en el diagnóstico de forma clara y acotada. Se propone construir un planteamiento causal que puede partir de la siguiente idea que permite vincular toda la información presentada: <i>Las mujeres son víctimas de violencia en los espacios públicos</i>	Identifica efectos (limitación de movilidad, abandono de educación). Se establece la magnitud del problema.	Sin información de tendencias históricas. El documento de actualización de cifras, que oficialmente no hace parte del diagnóstico, permitiría comparar 2013-2016.	No se presenta información específica al respecto.
<b>Bienestar humano</b> <b>Medio ambiente</b> <b>sustentabilidad</b>	y - y Se identifican una serie de problemáticas, todas relevantes, a partir de las cuales se puede construir planteamientos causales, sin excluir ninguna información presentada.  <i>Alto porcentaje de uso de leña como fuente de energía en las áreas rurales que provoca mayor deforestación y desertificación</i>  <i>Acceso diferencial de mujeres y hombres a los recursos productivos y la toma de decisiones que impide acceder a programas de apoyo y estar representadas en las decisiones para organizar las actividades agropecuarias</i>  <i>Mayor vulnerabilidad de las mujeres ante desastres naturales</i>	Aunque no hay un planteamiento causal, se mencionan algunas causas (carencia de servicios básicos) y efectos (deforestación, problemas de salud...). Se establece la magnitud del problema.  Identifica efectos. Se establece la magnitud del problema.  Aunque no hay un planteamiento causal, se mencionan	Sin información de tendencias históricas. El documento de actualización de cifras, que oficialmente no hace parte del diagnóstico, permitiría comparar 2013-2016.  Sin información de tendencias históricas.	No se presenta información específica al respecto.



Consistencia del diagnóstico del programa transversal PROIGUALDAD 2013-2018				
Categoría analítica que agrupa problemáticas	a) ¿Identificación clara y acotada del(os) problema(s) que pretende atender problemática? <sup>27</sup>	b) ¿Información sobre causas, efectos y características de la población?	c) ¿Información sobre tendencias históricas de la problemática?	d) ¿Información sobre Políticas instrumentadas y resultados?
		algunas causas (roles de género) y efectos (cargas adicionales de trabajo no remunerado, impacto sobre esperanza de vida). Se establece la magnitud del problema.		
<b>Participación política y social</b>	No está formulado en el diagnóstico de forma clara y acotada. Se propone construir un planteamiento causal que puede partir de la siguiente idea que permite vincular toda la información presentada: <i>Baja participación y representación política equilibrada de las mujeres mexicanas</i>	No hay un planteamiento causal, por lo tanto no se identifican causas ni efectos. Se establece la magnitud del problema.	Sin información de tendencias históricas. El documento de actualización de cifras, que oficialmente no hace parte del diagnóstico, permitiría comparar 2013-2016.	Sí se presenta información sobre políticas y medidas en materia legislativa y judicial y resultados.

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por N.I.K. Beta S.C. con base en el PSE 2013-2018

## 2. ¿Existe una vinculación entre las problemáticas identificadas en el diagnóstico y la declaración de los objetivos transversales?

*En la respuesta se debe verificar si todas las problemáticas identificadas en el diagnóstico fueron transformadas en objetivos transversales y si todos los objetivos trasversales cuentan con un sustento, es decir, si fueron abordados como problemáticas dentro del diagnóstico, considerando los elementos antes descritos sobre las problemáticas.<sup>28</sup>*

<sup>28</sup> Como parte del análisis se debe completar el cuadro del Anexo 3 “Relación de objetivos transversales con problemáticas del diagnóstico”.



El planteamiento de los objetivos transversales del PROIGUALDAD, privilegia su vinculación con las metas, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo<sup>29</sup> y si bien, se puede establecer una correspondencia entre éstos objetivos transversales del programa y las problemáticas identificadas en el diagnóstico, la consistencia entre problemáticas y objetivos transversales se logra subsidiariamente.

En el PROIGUALDAD se afirma: *“los seis objetivos transversales que contiene el PROIGUALDAD y que se vinculan con las cinco metas del PND, responden a los ejes estratégicos de la agenda de género, donde deben incidir las políticas públicas y las acciones de gobierno en los próximos años”*<sup>30</sup>.

De cualquier forma, se puede considerar que las problemáticas identificadas en el diagnóstico sí se ven reflejadas en éstos objetivos transversales. Además, están en concordancia con conclusiones del foro de consulta. (Véase, Anexo 3).

Para mostrar la relación de objetivos transversales con las problemáticas del diagnóstico, se realizó la Tabla: Relación de objetivos transversales con problemáticas del diagnóstico. La tabla correspondiente al Anexo 3.

## Coherencia en la alineación

### 3. Valoración de la coherencia interna del PROIGUALDAD

**Presentar una valoración sobre la relación de los objetivos transversales con las estrategias del programa, y a su vez, de las estrategias con las líneas de acción. Incluir consideraciones sobre:**<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Es necesario señalar que la descripción de la alineación de cada uno de los objetivos transversales del PROIGUALDAD con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018), es confusa y no distingue entre estrategias con enfoque transversal y estrategias de los objetivos de las metas nacionales, como se indica en el apartado VI. del PND 2013-2018. Así, por ejemplo, se afirma en el segundo párrafo de la descripción del objetivo transversal 1: *“En el PND este objetivo abarca cuatro estrategias; se vincula con tres objetivos de las metas nacionales, y con cuatro estrategias.”*. Para evitar la confusión y evidenciar que existe una diferencia indicada en el propio PND, se sugiere que debería decir: *“En el PND este objetivo abarca cuatro estrategias con enfoque transversal; se vincula con tres objetivos de las metas nacionales, y con cuatro estrategias de los objetivos de las metas nacionales”*. Esto aplica para la descripción que se hace de la alineación en cada uno de los objetivos transversales del PROIGUALDAD.

<sup>30</sup> Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013. México.

<sup>31</sup> Para cada inciso considerar un análisis de suficiencia así como de coincidencias y similitudes. El primero deberá considerar si la realización de las líneas de acción es suficiente para el cumplimiento de las estrategias del programa; y estas a su vez, de los objetivos, además deberá identificar cuáles elementos quedan pendientes por atender y profundizar sobre la pertinencia de dichos objetivos, estrategias, líneas de acción para la atención de la problemática. El segundo análisis deberá considerar coincidencias en líneas de acción considerando derechos sociales asociados, indicadores, acciones afirmativas, tipos de intervención, población objetivo de la intervención, etc., para atender las diferentes problemáticas.

- a) Consistencia de las estrategias del programa para el cumplimiento de los objetivos transversales**
- b) Consistencia de las líneas de acción planteadas para el cumplimiento de las estrategias del programa**

El PROIGUALDAD se puede considerar como un conjunto de prescripciones de política pública que agrupa, relaciona y coordina elementos de diferente jerarquía para conseguir fines socialmente deseados, para lo cual establece seis objetivos, 36 estrategias y 314 líneas de acción.

De acuerdo con la *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* de la SHCP: “Las estrategias son el instrumento que refleja de manera integral un conjunto de acciones para el logro de un objetivo. Las líneas de acción reflejan las actividades prioritarias y concretas que las dependencias y entidades llevarán a cabo durante toda la administración” (Guía Técnica. Página 14).

Así, el diseño del programa transversal debe reflejar consistencia entre los elementos que lo conforman (objetivos transversales, estrategias y líneas de acción), esto es, coherencia y alineación lógica entre estos tres segmentos jerárquicos.<sup>32</sup>

Para ello, se siguieron los siguientes criterios de valoración de la consistencia entre las estrategias y las líneas de acción:

- ¿La estrategia refiere a un conjunto de acciones afines entre sí?
- ¿La línea de acción es concreta, es decir, se refiere a una actividad específica?
- ¿La estrategia tiene alineación lógica con el objetivo y contribuye a su realización?
- ¿La línea de acción tiene alineación lógica con la estrategia a la que pertenece y contribuye a su realización?
- ¿La estrategia o línea de acción se puede medir o verificar en actividades que la desarrollen?
- ¿La estrategia o línea de acción es única y diferenciada y no tiene coincidencias o similitudes con otras estrategias o líneas de acción que puedan sugerir dispersión de esfuerzos y/o duplicidad en el reporte de resultados?
- ¿La estrategia o línea de acción es complementaria de otras estrategias o líneas de acción y en esa medida, contribuye a la consistencia del programa?

---

<sup>32</sup> De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua, la consistencia significa, *coherencia entre las partículas de una masa o los elementos de un conjunto*.

De forma general, se puede afirmar que la mayoría de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD son concretas y tienen una alineación lógica entre sí y que la mayoría de las líneas de acción contribuyen a su estrategia, así como, las estrategias a sus objetivos. La mayoría de las líneas de acción y estrategias son complementarias entre sí; aunque es importante que se comuniquen apropiadamente las especificidades de cada línea con las dependencias encargadas de su ejecución para evitar confusiones y conseguir reportes de resultados igualmente específicos.

Igualmente, se identificaron potenciales coincidencias y similitudes, especialmente, entre líneas de acción; por lo tanto, se sugiere revisar y analizar si existen similitudes entre líneas de acción para evitar duplicar esfuerzos (Ver Anexo 3-A). En algunos casos, no resulta claro la diferenciación entre algunas líneas de acción, por lo que la falta de especificidad puede derivar en que una misma actividad pueda ser reportada en varias líneas de acción y ser tomada como un resultado distinto, duplicando artificialmente el reporte de presupuesto y de resultados (véase, respuesta a la pregunta 4).

En esa medida, la revisión del PROIGUALDAD ofrece la oportunidad de reconsiderar un diseño de estrategias y líneas de acción más preciso, con la definición de criterios que permitan una revisión de la pertinencia de las líneas de acción y las estrategias, más allá de una revisión de la relación orgánico-funcional de la estructura administrativa de INMUJERES en relación con el PROIGUALDAD. A este respecto, en el documento Criterios Básicos y Acciones Necesarias para llevar a cabo la revisión de las líneas de acción del PROIGUALDAD 2013-2108, emitido internamente por INMUJERES en marzo de 2016, se establecen una serie de criterios para revisar las líneas de acción; un primer conjunto de criterios se refieren a la responsabilidad administrativa sobre la implementación y seguimiento a las líneas de acción y, un segundo conjunto de criterios, se refiere a una revisión sobre la claridad expositiva, sintaxis y redacción de las líneas de acción. Sin embargo, el documento no hace referencia a una revisión de alineación de la problemática identificada en el diagnóstico con los objetivos, las estrategias y líneas de acción, o en otras palabras, sobre una revisión de la consistencia del programa transversal. Las valoraciones y recomendaciones que se realizan en la respuesta a la pregunta 3 van, precisamente, en ese sentido. (Véase, respuesta a la pregunta 4).

A este respecto, es necesario que se monitoreen los posibles cambios en la Cruzada Nacional contra el Hambre relacionados con la nueva Estrategia Nacional de Inclusión presentada por el Gobierno Federal; pues de concretarse, requerirían cambios en las líneas de acción de la estrategia 4.6. del programa.

Asimismo, es necesario que en la revisión de las líneas de acción se fortalezcan la retroalimentación y la concertación con las dependencias y entidades encargadas de las mismas. Si bien, el INMUJERES solicitó a varias dependencias que emitieran comentarios sobre el programa y específicamente sobre las líneas de acción y, realizó un taller de capacitación sobre las líneas de acción transversales,<sup>33</sup> al parecer esta interacción no subsanó todas las carencias y persisten dudas al respecto.<sup>34</sup>

Adicionalmente, para ésta o futuras revisiones del programa se sugiere plantear un calendario para que el proceso de retroalimentación y concertación, cuente con tiempo suficiente que contribuya a mejorar la calidad y efectividad del proceso.<sup>35</sup> De cualquier modo, es recomendable que para la revisión del PROIGUALDAD se tenga en cuenta un diagnóstico más profundo y un planteamiento conceptual más claro, para realizar una alineación más precisa entre problemas identificados, objetivos transversales, estrategias y líneas de acción. (Véase, respuestas a las preguntas 1 y 2).

Finalmente, se realizó un análisis de consistencia por cada una de las estrategias con relación a su objetivo y, por cada una de las líneas de acción con relación a su estrategia, para la consideración del INMUJERES y en el marco de la revisión del PROIGUALDAD.<sup>36</sup> **Para consultar dicho análisis, referirse al Anexo 3-A, "Valoración de la coherencia interna del PROIGUALDAD."**

---

<sup>33</sup> Taller de "Capacitación sobre las líneas de acción transversales que deberán atender los programas sectoriales", Fecha: 4 de octubre de 2013. Compuesto de las siguientes mesas: Mesa 1: Estrategias transversales y su incorporación en los Programas Sectoriales; Mesa 2: Líneas de acción del Programa; Mesa 6: Alineación de los Programas Presupuestarios a los Objetivos Sectoriales.

<sup>34</sup> El INMUJERES remitió a la consultoría copia de siete oficios en los que igual número de secretarías responden a la solicitud del Instituto para emitir comentarios sobre el programa. No se tuvo acceso a los comentarios como tal. Las Secretarías fueron: SENER (22/08/2013), SCT (22/08/2013), SEMARNAT (23/08/2013), SEDENA (23/08/2013) SEP (26/08/2013), SAGARPA (26/08/2013) y SEGOB (30/08/2013).

<sup>35</sup> El proceso de integración, comentarios, dictamen y publicación del PROIGUALDAD en 2013, fue bastante ajustado y eso puede explicar en parte, las inconsistencias detectadas así como la observación sobre la concertación. Si se tienen en cuenta las fechas del dictamen de SHCP sobre el programa el 28/08/2013 y las fechas en las que las dependencias respondieron a comentarios (SEGOB inclusive luego del dictamen) y la publicación del propio programa el 30/08/2016, se advierte que el tiempo no fue suficiente y eventualmente, eso puede afectar la calidad de la formulación del programa.

<sup>36</sup> El análisis se concentra en las estrategias y líneas de grado de relacionamiento alto o moderado con el ámbito del desarrollo social, tal y como se estableció en los TdeR de la evaluación y se presentó en el producto "Clasificación de las líneas de acción de competencia CONEVAL" entregado el 23 de mayo de 2016. Sin embargo, también se incluyen las estrategias 1.1. y 6.1. consideradas de relacionamiento bajo o indirecto; puesto que, como también se aclaró en el mencionado documento, *"en la medida que se desarrolle la evaluación del PROIGUALDAD y el análisis de la información... puede integrar el análisis de temas y líneas de acción que... no estén directamente relacionadas con el desarrollo social, teniendo en cuenta el carácter amplio y transversal del PROIGUALDAD"*.

Este análisis propositivo, es complementario del realizado en la respuesta a la pregunta 4. La valoración completa de estrategias y líneas de acción debe tener en cuenta las conclusiones de ambas respuestas. Por ejemplo, si bien la alineación y consistencia puede ser factible de acuerdo con

## Pertinencia en la instrumentación

De acuerdo a los *Términos de Referencia (TdeR) Evaluación del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres*<sup>37</sup> (PROIGUALDAD) 2013-2018, uno de los objetivos de la evaluación expresado en el objetivo específico número 3 es:

*Identificar de qué manera se implementa este Programa. Realizar una valoración de la instrumentación de la política transversal a través del cumplimiento de las líneas de acción por parte de las dependencias responsables de implementar y darle seguimiento.*

Se trata de analizar y valorar la pertinencia del diseño para la implementación de las estrategias y líneas de acción. En esta evaluación, entendemos por pertinencia la articulación consistente entre los macro-componentes de la implementación del Programa: coordinación, operación (instrumentación) y seguimiento.

En el marco de los *TdeR*, el análisis se focaliza en la articulación entre las líneas de acción, vinculadas a las estrategias y objetivos, con las acciones concretas realizadas por las dependencias o entidades, así como el seguimiento actividades reportadas por las dependencias.

La implementación es el momento en que el Estado organiza y pone en marcha recursos materiales y humanos, para su intervención en un problema o conjunto de problemas, en contextos espacial, temporal y culturalmente determinados. La implementación no es un paso menor ni separado de la definición conceptual y programática de la política pública, en este sentido, se puede decir que “la implementación es la continuación de la formulación de las políticas públicas por otros medios”.<sup>38</sup>

Si en el momento de diseño de la política pública, de sus programas y estrategias, la *concertación* tiene un papel definitorio; en la implementación ese papel lo tiene la *coordinación*. Dado que la implementación es un proceso complejo, en el que participan actores con niveles diversos de decisión y recursos igualmente diversos, y usualmente escasos, los resultados de la implementación dependen en gran

---

los criterios de respuesta en la pregunta 3, su implementación puede presentar dificultades o inconsistencias de acuerdo con los criterios de respuesta en la pregunta 4. De un lado, se refiere a la formulación lógica del programa y por el otro, a su implementación.

<sup>37</sup> Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013. México.

<sup>38</sup> Wayne Parsons (2007)

medida del seguimiento y coordinación. Por ello, en este apartado, se hará énfasis en ello.

#### **4. ¿Cómo se implementan las líneas de acción por parte de las dependencias y/o entidades responsables?**

*Para esta pregunta se debe considerar un análisis de las formas de implementación para cada una de las líneas de acción por parte de las dependencias y/o entidades responsables. Para este análisis se deberán considerar las líneas de acción seleccionadas previamente en el Anexo A. Se deberá analizar:*

- a) si la implementación es por medio de actividades concretas realizadas por las dependencias y/o entidades, y cómo se les da seguimiento. Especificar si se realiza mediante la incorporación a los Programas Sectoriales e identificar a qué tipo de líneas de acción responde de acuerdo al PROIGUALDAD,*
- b) si existe vinculación con programas presupuestarios y cómo se identificó esta vinculación,*
- c) cómo se realiza el seguimiento a las líneas de acción que implican coordinación de la estrategia.*

*Se deberá utilizar el Anexo 4 para justificar la respuesta para cada línea de acción e identificando para cada una si existen mecanismos formales o informales para su cumplimiento<sup>39</sup>. Para esto se debe considerar la realización de entrevistas a funcionarios de acuerdo a lo establecido en el Anexo A, para considerar la información que no se encuentre en los documentos normativos.*

*Considerando lo anterior, se deberá incluir a manera de resumen un análisis que responda a la pregunta ¿cómo se implementa la estrategia transversal de perspectiva de género a través del PROIGUALDAD?*

El PROIGUALDAD, obedece a un mandato establecido en el Plan Nacional de Desarrollo para incorporar la perspectiva de género “en todos los programas, acciones y políticas de gobierno”. Este mandato reconoce, por un lado, la importancia de contar con una estrategia transversal cuyo propósito central sea alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el conjunto de la vida política y social de México y por otro, la preexistencia de esfuerzos institucionales para transversalizar la perspectiva de género e instrumentar acciones afirmativas, y su integración a una estrategia nacional para potenciar sus efectos.

De esta manera, el PROIGUALDAD se erige como la estrategia transversal que integra, en gran medida, la agenda pública en términos de la igualdad de género a nivel nacional. El mismo Decreto reconoce que en el PROIGUALDAD se recogen

---

<sup>39</sup> Mecanismos formales de seguimiento se refiere a la incorporación de las líneas de acción en documentos normativos, e informales las realizadas por medio de actividades concretas de otro tipo.



los puntos centrales de esta agenda, establecidos en la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* y la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, así como de los acuerdos y compromisos internacionales en la materia y de las opiniones, observaciones y propuestas que fueron recogidas en el Foro Nacional de Consulta para la Elaboración del PROIGUALDAD llevado a cabo el 22 de julio de 2013 y en el Foro de Consulta Virtual.

Esta agenda, fue traducida en 6 objetivos transversales, alineados a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para cuya implementación se diseñaron 36 estrategias y 314 líneas de acción, en las que participan y contribuye el conjunto de la Administración Pública Federal (APF). En esta estrategia también se integran las entidades federativas y los municipios que, en el marco de su soberanía y atribuciones, deberán implementar la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como ser parte integral del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Para garantizar su implementación, las estrategias y líneas de acción fueron establecidas en el *Decreto* como de observancia obligatoria para el conjunto de la APF, de acuerdo al ámbito de competencias de las dependencias o entidades. Esta exigencia normativa, está en concordancia con lo establecido en la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, en la que se señala que el PROIGUALDAD deberá estar integrado en el PND, a los Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales.<sup>40</sup>

Para que esto último fuera efectivo, en el *Decreto* se describieron las estrategias y las líneas de acción asociadas a las dependencias o entidades de la APF, a las que corresponde su instrumentación, en el marco de sus competencias. Las 314 líneas de acción fueron clasificadas en tres grupos:

- Líneas de acción generales. Estas líneas son de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades de la APF.
- Líneas de acción específicas. Son aquellas líneas de observancia obligatoria para una o más dependencias y entidades de la APF, en el *Decreto* se determinan las dependencias y entidades que debieron integrarlas a sus programas.
- Líneas de acción de coordinación de la estrategia. Estas líneas corresponden a las acciones para promover, encauzar o dar seguimiento a los objetivos transversales. La implementación de estas líneas corresponde al INMUJERES.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió la *Guía Técnica para la Elaboración de Programas derivados del PND 2013-2018*, en donde

---

<sup>40</sup> *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*. Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 2015. México.



se especifica el formato en el cual las estrategias y líneas de acción deben integrarse a los Programas Sectoriales, Institucionales o Especiales.

Tanto la clasificación de estrategias y líneas establecidas en el *Decreto* como el formato propuesto en la *Guía Técnica*, funcionan como un marco global para armonizar y homogenizar los instrumentos programáticos de la política pública para la igualdad entre mujeres y hombres, de tal manera que la alineación de estos instrumentos con los objetivos transversales, las estrategias y las líneas de acción del PROIGUALDAD, permitan su implementación efectiva y el alcance del propósito.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se realiza un análisis de la consistencia y pertinencia de la instrumentación de las estrategias y de las líneas de acción del PROIGUALDAD:<sup>41</sup>

### **La consistencia de la implementación**

#### ***a) Especificar si se realiza mediante la incorporación a los Programas Sectoriales e identificar a qué tipo de líneas de acción responde de acuerdo al PROIGUALDAD***

En principio, todas las estrategias y las líneas de acción se encuentran incorporadas a los Programas Sectoriales de la APF, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Esto en sí mismo ya constituye una primera **fortaleza** del diseño para la implementación, pues el haber sido incorporadas en los Programas Sectoriales, aún con las áreas de oportunidad que mencionaremos a continuación, le otorgan una fuerza normativa a las líneas de acción, que en su conjunto apoyan la operación del PROIGUALDAD en las dependencias.

Como se ha señalado, para la incorporación de las estrategias y líneas de acción de los programas transversales, la SHCP elaboró la *Guía Técnica*.<sup>42</sup> Sin embargo, un primer análisis de los Programas Sectoriales nos muestra algunas inconsistencias en su incorporación.

Tomando en cuenta que los Programas Sectoriales forman parte central de alineación de objetivos, estrategias y acciones del conjunto de la política pública, si la articulación de una estrategia específica es débil, es esperable que se

---

<sup>41</sup> El análisis se concentra en las estrategias y líneas de grado de relacionamiento alto o moderado con el ámbito del desarrollo social, tal y como se estableció en los términos de referencia de la evaluación y se presentó en el producto "ANEXO A: Clasificación de las líneas de acción de competencia CONEVAL" entregado el 23 de mayo de 2016. Sin embargo, como también se aclaró en el mencionado documento, "en la medida que se desarrolle la evaluación del PROIGUALDAD y el análisis de la información... puede integrar el análisis de temas y líneas de acción que... no estén directamente relacionadas con el desarrollo social, teniendo en cuenta el carácter amplio y transversal del PROIGUALDAD".

<sup>42</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Guía Técnica para la Elaboración de Programas derivados del PND 2013-2018*, s/a.

presenten variaciones importantes en su instrumentación que en el corto plazo dificulte su seguimiento y, en el mediano plazo, impida establecer imputaciones claras de los resultados de las acciones a la estrategia.

Las principales áreas de oportunidad detectadas en la consistencia para la implementación, son las siguientes:

❖ **No todos los Programas Sectoriales describen acciones específicas vinculadas a las líneas y estrategias del PROIGUALDAD.**

Aunque esto pareciera reducirse a una cuestión de homogeneidad en el formato, en realidad el que se establezcan acciones concretas y con una articulación consistente a la línea de acción en el principal instrumento programático de los sectores y dependencias, permitiría traducir, para su implementación, de manera más eficiente las líneas de acción a los programas presupuestarios de las dependencias del sector. Esto también abonaría en el seguimiento al cumplimiento de las líneas de acción. Existen Programas Sectoriales que indican acciones o actividades a realizar, por ejemplo, los sectoriales: Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, Energía, Relaciones Exteriores, Turismo, Comunicaciones y Transportes, Defensa Nacional, Marina y Gobernación. Sin embargo, no todos cuentan en el mismo nivel de precisión, como puede observarse en el siguiente ejemplo:<sup>43</sup>

Estrategia	Línea de acción	Tipo	Comunicación y Transportes	DEFENSA	TURISMO
Estrategia 3.5 Impulsar políticas que favorezcan la corresponsabilidad entre Estado, empresas y los y las trabajadoras para desarrollar servicios de cuidado.	3.5.5 Fomentar la expedición de licencias de paternidad para el cuidado de las niñas y niños.	General	Difundir y asegurar el ejercicio de los Derechos de los Padres de Familia que laboran en las instituciones del Sector.	Que el 100% de licencias anuales por paternidad solicitadas sean autorizadas.	La Secretaría de Turismo en coordinación constante con el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Turismo, analizará la viabilidad y el impacto de la inclusión de licencias de paternidad dentro de las
	3.5.6 Difundir en los centros de trabajo los derechos de los varones a licencias de	General	Difundir y asegurar el ejercicio de los Derechos de los Padres de Familia que	Difusión a la totalidad del personal de la licencia por paternidad.	

<sup>43</sup> Por otra parte, en el caso específico del Programa Sectorial de Desarrollo Social, éste presenta su propia organización temática de las Líneas de acción del PROIGUALDAD: 1. Acciones afirmativas, 2. Promoción y difusión de los derechos humanos, 3. Participación social y laboral, 4. Derechos sociales y desarrollo de capacidades, 5. Productividad e ingresos, 6. Inclusión, y 7. Vida libre de violencia. Pese a que las estrategias definidas ya son en sí mismas una organización temática de acuerdo a los objetivos transversales vinculados con Metas y Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En estos niveles normativos, las cuestiones de formato pueden implicar modificaciones cualitativas. En este caso específico es necesario revisar si esta organización temática y conceptual, distinta de los objetivos transversales del PROIGUALDAD, produce problemas en la alineación y en el diseño de las actividades concretas para darles cumplimiento.

paternidad y sus responsabilidades domésticas y de cuidados.		laboran en las instituciones del Sector.		Condiciones Generales de Trabajo, y se promoverá dentro del personal de confianza y/o dinámicas de trabajo que permitan llevar a cabo acciones afirmativas que promuevan una mayor participación del hombre en las responsabilidades del hogar y en el cuidado de las hijas e hijos, y de manera paralela, diseñar medidas o llevar a cabo acciones que permitan la compatibilidad del horario laboral con el familiar o personal.
3.5.7 Promover esquemas y horarios de trabajo que faciliten la conciliación de las responsabilidades laborales con vida personal y familia.	General	Difundir y asegurar el cumplimiento de la normatividad aplicable a los horarios de trabajo.	Verificar que el personal militar labore en los horarios autorizados por la presente administración.	

Fuente: Elaborada para el CONEVAL por N.I.K. Beta S.C. a partir de los Programas Sectoriales 2013-2018 publicados en el DOF.

### ❖ **Debilidad en la articulación entre las líneas de acción y su asignación a las dependencias o entidades específicas, de acuerdo al ámbito de su competencia.**

Uno de los factores que incide en la eficiencia y pertinencia de la implementación de la política pública es su diseño mismo (expresado en planes, programas o estrategias), de allí la importancia de su consistencia. De la revisión de los Programas Sectoriales y de las actividades reportadas por las dependencias, se observó una inconsistencia importante: la debilidad en la articulación de las líneas de acción y las competencias normativas de las dependencias para su cumplimiento. Aunque todas las estrategias y líneas de acción fueron integradas a los Programas Sectoriales, hay dependencias que manifiestan ausencia de normatividad o incompatibilidad con su ámbito de competencia para llevar a cabo actividades que den cumplimiento a las líneas de acción, como

puede observarse algunos ejemplos en el siguiente cuadro, en el que se presentan las líneas, por tipo y de acuerdo al objetivo transversal.

Tabla 3 Líneas de acción en las que dependencias reportaron no tener atribuciones o algún otro problema de normatividad o legislación que les impide realizar actividades para su cumplimiento

DEPENDENCIA/ TIPO DE LÍNEA	OBJETIVO 1			OBJETIVO 3			OBJETIVO 4		
	Específica	Específica 2	General	Específica	Específica 2	General	Específica	Específica 2	General
<b>ECONOMÍA</b>					3.1.2 3.1.7 3.3.2 3.3.8	3.1.10			
<b>TRABAJO</b>				3.6.1 3.6.3 3.6.4	3.6.6			4.5.7	
<b>SEMARNAT</b>			1.5.5			3.1.10			

Fuente: Elaborado para el CONEVAL por N.I.K. Beta S.C. a partir de los reportes de actividades realizadas en cumplimiento de las líneas de acción entregados por las Dependencias a Coneval, para la realización de esta evaluación. Las líneas señaladas como "Específicas 2" corresponden a aquellas líneas que fueron asignadas a más de una dependencia para su implementación.

Los impedimentos normativos señalados por las dependencias son de dos tipos: el primero, que las líneas de acción están fuera del ámbito de competencia de la dependencia, como es el caso de la Secretaría de Economía, y otras dependencias, como el INMUJERES que para las líneas de coordinación "2.5.7 Impulsar la creación de un sistema de Defensoría Pública, para seguimiento de tratados y convenciones internacionales de la mujer" y "2.5.8 Impulsar la creación de un sistema de Defensoría Pública con abogadas/os indígenas con perspectiva de género e interculturalidad",<sup>44</sup> señala que no tienen atribuciones para su cumplimiento.

El segundo tipo, es la ausencia de legislación específica, como el caso de la STPS, que señala que no puede realizar actividades hasta que México ratifique el convenio 156 de la OIT.

Mientras algunas dependencias declaran que no tienen competencia para la implementación de las líneas del PROIGUALDAD, otras reportan acciones en su cumplimiento, aunque en estricto sentido tampoco tengan competencia, y las

<sup>44</sup> INMUJERES, *Informe ejecutivo del avance de las líneas de acción que corresponden al Inmujeres del Proigualdad 2013-2018*, Junio 2016. México.

actividades descritas no sean consistentes con la línea de acción. Esto genera no sólo problemas en la implementación, sino una distorsión en el reporte de actividades y de avances y, en el informe de resultados. Es el caso, por ejemplo, de la línea de acción 1.3.9, correspondiente a la estrategia 1.3 *Promover el liderazgo y participación significativa de las mujeres en cargos y puestos de toma de decisiones*, esta acción está clasificada como General, por lo que es de observancia obligatoria a toda la APF, y aunque está incorporada en los Programas Sectoriales, no está asumida así por todas las dependencias o entidades, lo que genera inconsistencias, tanto en su implementación como en su seguimiento. Un ejemplo general de esta situación se describe en el siguiente cuadro.

Tabla 4 Consistencia de línea de acción y ámbito de competencia

Actividades por dependencia o entidad				
Línea de acción	SEP	SAGARPA	Economía	IMSS
1.3.9 Promover la transversalidad de la igualdad de género en estatutos, normas, procedimientos y plataformas políticas de los partidos.	Esta línea de acción no es competencia de la SEP.	En el Artículo 3 de las Reglas de operación de los programas de SAGARPA, sobre los criterios de elegibilidad y requisitos, se "garantiza la participación de mujeres y hombres en igualdad de oportunidades, para su elegibilidad en la obtención de incentivos."	La UIG de la SE, instaló en el segundo semestre del 2014 un Grupo de Trabajo, el cual está conformado por Representantes de las Unidades Administrativas de la Secretaría de Economía, así como de las 10 Instituciones y Organismos del Sector. El propósito de instalar un Grupo de Trabajo, consiste en promover la transversalidad de la igualdad de género en el quehacer institucional. En el segundo semestre del 2016, será firmado el acta de Instalación del Grupo de Trabajo, para actualizar y/o ratificar sus integrantes.	Elaboración de la Guía de Lenguaje Incluyente en el IMSS, aplicable a las comunicaciones institucionales. Promoción de los derechos humanos, la igualdad y género en los documentos normativos institucionales: •Difusión a nivel nacional de la Guía de Lenguaje Incluyente. •Se incluyó en la normatividad interna (131 documentos) que regula la operación y funcionamiento del IMSS, una leyenda que ordena el cumplimiento de los principios de igualdad, derechos humanos y no discriminación. •Capacitación de un total de 261 servidoras y servidores públicos del IMSS que elaboran, actualizan y/o modifican las normas internas, guías clínicas y documentos oficiales del IMSS.

Fuente: Elaborada para CONEVAL por N.I.K. Beta S.C. con base en los cuadros de actividades realizadas en cumplimiento de las líneas de acción entregados por las Dependencias a Coneval, para la realización de la evaluación.

La **recomendación**, derivada de esta revisión, es realizar un trabajo de concertación para determinar la pertinencia de las líneas a nivel de su integración en los programas operativos de las dependencias, de acuerdo a sus atribuciones y competencias. Esto contribuirá, por un lado, al cumplimiento de las líneas de acción y, de manera importante, a la coordinación entre dependencias que son responsables de ejecución de acción para una misma línea, deslindando niveles de participación.

**a.1) Si la implementación es por medio de actividades concretas realizadas por las dependencias y/o entidades.**

La implementación de las estrategias y líneas de acción se lleva a cabo a través de actividades concretas que realizan dependencias y entidades, como puede observarse en el Anexo 4. De acuerdo a las entrevistas realizadas con las áreas y personal responsable de la implementación del PROIGUALDAD en las dependencias, una fortaleza es la existencia de la estrategia misma, pues permitió integrar y articular acciones, que ya se venían realizando con distinto grado de eficiencia y reconocimiento al interior de las dependencias, en un programa con mayor alcance. Además, las líneas de acción establecidas en los Programas Sectoriales, también han posibilitado dirigir las actividades, poner luz sobre temas no atendidos y, en general, articular la agenda de género e igualdad entre mujeres y hombres a actividades concretas.

De las mismas entrevistas y de la revisión documental, también se derivaron áreas de oportunidad en el diseño para dicha implementación. Las principales áreas de oportunidad detectadas son las siguientes:

❖ **Consistencia entre estrategias, líneas de acción y actividades específicas.**

No resulta claro que las actividades que realizan las dependencias o entidades estén diseñadas de acuerdo a la línea de acción en las que se inscriben, y a sus estrategias. Por lo que resultará complicado, en ejercicios de evaluación posteriores, realizar imputaciones sobre la incidencia real de la estrategia. Por ejemplo, en el Programa Sectorial de Gobernación se enuncia la línea de acción a la que se le asigna una actividad concreta:

Línea de acción PROIGUALDAD

Actividad del Programa Sectorial de  
Gobernación

1.5.1. Desarrollar lineamientos y códigos de conducta para que los **medios de comunicación** eliminen estereotipos e imágenes denigrantes de las mujeres.

“Prever en los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la generación de contenidos que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, a fin de erradicar roles y estereotipos que fomenten cualquier forma de discriminación o violencia de género”.

Fuente: Elaborada para CONEVAL por N.I.K. Beta S.C. con base en el PROIGUALDAD 2013-2018.

Como se observa, la actividad señalada en el Programa Sectorial no es consistente con la línea de acción, pues ésta no hace referencia a lineamientos de comunicación para la APF, sino para los “medios de comunicación”. Esta inconsistencia se hace más evidente cuando se observa en el marco normativo general del PROIGUALDAD. En el *Decreto*, en su apartado Diagnóstico claramente se señala, como propósito:

Incidir en la cultura y en los medios de comunicación para modificar la imagen social que se tiene de las mujeres es fundamental para lograr la igualdad sustantiva. La industria cultural, de entretenimiento y de información tiene un papel relevante en una revolución cultural, de ahí la importancia de incluir la perspectiva de género en las imágenes y contenidos de los medios que son los que modelan parte de las percepciones sociales.

Sin embargo, las acciones planteadas en este sentido se constriñen a la actividad de la Administración Pública. Ni en los Programas Sectoriales ni en las acciones hasta ahora reportadas y consultadas de las dependencias, en cuyo ámbito de competencia cabe la relación con los medios masivos de comunicación, no señalan ninguna actividad al respecto. Puede señalarse otro caso, a manera de ilustrar lo sistemático de esta debilidad.

Línea de acción PROIGUALDAD	Actividad del Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes
6.3.1 Promover acciones afirmativas en los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, acordes con el PROIGUALDAD.	Incluir acciones afirmativas como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Paridad de los salarios entre hombre y mujeres que desempeñan la misma función.</li> <li>• Flexibilidad de horarios a las madres en la atención a sus hijos.</li> <li>• Adopción de estrategias para denunciar posibles situaciones de acoso sexual.</li> </ul> Que permitan incluir el Programa para la Igualdad entre hombres y mujeres dentro de los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales de la SCT.

Fuente: Elaborada para CONEVAL por N.I.K. Beta S.C. con base en el PROIGUALDAD 2013-2018.

Tomando en cuenta esta área de oportunidad, se hace imperante la revisión de la consistencia y de la pertinencia de las actividades reportadas por las



dependencias o entidades, pues de esa revisión podrán derivarse acciones de mejora en el diseño para la implementación del PROIGUALDAD.

❖ **Las estrategias y líneas de acción no muestran una especificidad suficiente.**

De la revisión del Anexo 4,<sup>45</sup> se puede concluir que aún no se logra una especificidad suficiente en la articulación de las líneas de acción a las actividades que las dependencias llevan a cabo para darle cumplimiento. De esta manera, existen líneas de acción, de estrategias y objetivos transversales diferentes, en las que las dependencias reportan la misma actividad. Esto revela que hay una gran área de oportunidad en la redefinición de estrategias y líneas de acción para contribuir a la pertinencia en la implementación.

Un riesgo claro es que, si una misma actividad puede ser reportada en varias líneas de acción, en los reportes de resultados se vea duplicando artificialmente el ejercicio de presupuesto y actividades. En los siguientes cuadros puede observarse con claridad esta situación.

Tabla 5 Líneas de acción en las que las dependencias reportaron mismas actividades

<b>SAGARPA</b>				
<b>Estrategia</b>	<b>Línea de acción</b>	<b>Tipo de Línea</b>	<b>Actividad reportada</b>	<b>Presupuesto</b>
Estrategia 3.4 Promover el acceso de las mujeres a la propiedad de tierra, agua, tecnología e información de mercados, para fines productivos	3.4.2 Impulsar la participación de las mujeres en el sector emprendedor rural por medio de la asistencia técnica.	Específica (SE, Sector, Sagarpa, SCT y Sedatu)	En 2015, para incentivar la producción de alimentos en 56 zonas urbanas y periurbanas de 21 entidades federativas, se focalizaron apoyos a 54,248 mujeres y personas de la tercera edad en condición de pobreza alimentaria, mediante la entrega de paquetes hortícolas, avícolas y cunícolas para la producción de alimentos, principalmente de autoconsumo. Asimismo, se	Se erogaron 317.5 millones de pesos. Componente Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspasio del Programa Integral de Desarrollo Rural.
	3.4.3 Realizar acciones afirmativas para incrementar la participación de las mujeres rurales en proyectos productivos de alimentos básicos.	Específica (Sagarpa y Semarnat)		

<sup>45</sup> El Anexo 4, de acuerdo a los TdR, debe mostrar la articulación entre: línea de acción, su tipo, la dependencia responsable y la forma en que se instrumenta. Dado que la Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD, en la cual las dependencias cargan la información sobre las actividades realizadas, aún estaba en proceso de carga, no fue posible su consulta. Por lo que la elaboración del Anexo 4 se hizo con la información que las dependencias entregaron a CONEVAL, con el reporte de las acciones realizadas por línea de acción en 2015. Sólo la SEP y SEGOB enviaron información histórica (2013, 2014). Las líneas de acción que fueron tomadas en cuenta, para la elaboración del Anexo fueron aquellas definidas como de ámbito CONEVAL. Las dependencias que entregaron información fueron: SAGARPA, SEDATU, CDI, SEMARNAT, SEDESOL, SEP, ECONOMÍA, IMSS, SEGOB, STPS, SALUD.

**SAGARPA**

Estrategia	Línea de acción	Tipo de Línea	Actividad reportada	Presupuesto
			proporcionó asistencia técnica para desarrollar sus capacidades y asegurar la continuidad de las actividades productivas.	
Estrategia 4.1 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con jefatura femenina para mejorar sus condiciones de salud, vivienda e ingresos	4.1.1 Incorporar alternativas de economía de traspato en hogares con jefatura femenina, principalmente indígenas, rurales y pobres.	Específica (Sedesol, Sagarpa y Sedatu)	En 2015 se proporcionó asistencia técnica a 54,248 mujeres y personas de la tercera edad en condición de pobreza alimentaria de 56 zonas urbanas y periurbanas de 21 entidades federativas, para incentivar la producción de alimentos.	317.5 millones de pesos. Componente Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspato del Programa Integral de Desarrollo Rural.
	4.1.3 Fortalecer el desarrollo de capacidades de las adultas mayores, jóvenes, adolescentes y niñas en hogares carentes con jefaturas femeninas	Específica (SSA, Sedesol SEP y Sagarpa)		

SEDESOL					
Estrategia		Línea de acción	Tipo de Línea	Actividad reportada	Presupuesto
Estrategia Promover acciones afirmativas para garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres y evitar la discriminación de género	1.2	1.2.1 Definir y poner en marcha acciones afirmativas para que las mujeres y niñas gocen de sus derechos en sus comunidades y pueblos.	Específica (Sedesol y CDI)	El Programa Seguro de Vida Para Jefas de Familia contribuye a disminuir la situación de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingreso de los hogares con jefatura femenina, fomentando la protección social de hijas e hijos en estado de orfandad. El Programa otorgo apoyos monetarios mensuales a personas beneficiarias de manera bimestral: Zona urbana 23, 240 beneficiarios, 11, 591 mujeres y 11, 649 hombres. Zona rural 6, 509 beneficiarios, 3, 247 mujeres y 3, 262 hombres. Indígenas 15, 625 beneficiarios, mujeres 7, 827 y hombres 7,798.	\$1,049,694,904 (PEF 2015) Ramo 20 Programa Presupuestario \$241 Dirección General de Seguro de Vida Para Jefas.
Estrategia Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con jefatura femenina para mejorar sus condiciones de salud, vivienda e ingresos	4.1	4.1.2 Incorporar a las jefas de hogares con carencia alimentaria a un sistema de protección social y capacitarlas para el autocuidado.	Específica (SSA y Sedesol)	Proporcionar esquemas de seguridad social mediante la incorporación de mujeres al Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia en condiciones de pobreza por carencias o vulnerabilidad económica. El Programa otorgo apoyos monetarios mensuales a personas beneficiarias de manera bimestral: Zona urbana 23 240 beneficiarios, 11 591 mujeres y 11 649 hombres. Zona rural 6 509 beneficiarios, 3 247 mujeres y 3262 hombres. Indígenas 15 625 beneficiarios, mujeres 7 827 y hombres 7798.	
		4.1.5 Fortalecer el desarrollo de capacidades de las niñas y mujeres indígenas en hogares con jefatura femenina.	Específica (Sedesol, CDI y Sagarpa)	Proporcionar esquemas de seguridad para disminuir la situación de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales en hogares con jefatura femenina con especial atención en caso de pérdida de la madre. El Programa otorgo apoyos monetarios mensuales a personas beneficiarias de manera bimestral: Zona urbana 23 240 beneficiarios, 11591 mujeres y 11 649 hombres. Zona rural 6 509 beneficiarios, 3 247 mujeres y 3262 hombres. Indígenas 15 625 beneficiarios, mujeres 7 827 y hombres 7798.	

Estrategia 4.7 Impulsar acciones afirmativas para las adultas mayores	4.7.8 Diseñar programas sociales específicos para jefas de hogar adultas mayores.	Específica (Sedesol, Inapam)	Asegurar a las jefas de familia en condición de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales, para que en caso de fallecer el programa apoye a sus hijas e hijos de 0 a 23 años de edad, para tener garantizada su educación. El Programa otorgó apoyos monetarios mensuales a personas beneficiarias de manera bimestral: Zona urbana 23 240 beneficiarios, 11 591 mujeres y 11 649 hombres. Zona rural 6 509 beneficiarios, 3 247 mujeres y 3 262 hombres. Indígenas 15 625 beneficiarios, mujeres 7 827 y hombres 7798.
--	--	------------------------------	--

Fuente: Elaborado para CONEVAL por N.I.K. Beta S.C. con base en los reportes de actividades realizadas en cumplimiento de las líneas de acción entregados por las Dependencias a CONEVAL, para la realización de esta evaluación.

Es evidente que las dependencias aún no han alcanzado un nivel necesario de especificidad en el diseño de las actividades vinculadas a las líneas de acción del PROIGUALDAD. La especificidad en el diseño de las actividades para el cumplimiento de las líneas de acción, redundará en una mejor planeación presupuestal y de recursos. Esta debilidad en la especificidad, tiene dos factores, el primero de ellos, es el propio diseño de las líneas de acción que presenta enunciaciones similares en las problemáticas que pretende atender, o que pueden comprenderse como subconjuntos una de otras:

4.1.8 Ampliar el acceso al financiamiento para adquisición y mejora de la vivienda para las jefas de hogar.	4.3.1 Promover mecanismos de financiamiento para la adquisición y mejora de las viviendas de las mujeres pobres.
4.1.9 Diseñar alternativas mixtas de autoconstrucción de vivienda para las jefas de hogar con empresas de responsabilidad social.	4.3.2 Apoyar alternativas de autoconstrucción de viviendas para las mujeres.
	4.6.4 Promover programas de autoconstrucción de vivienda y títulos de propiedad para mujeres en pobreza.

Fuente: Elaborada para CONEVAL por N.I.K. Beta S.C. con base en el PROIGUALDAD 2013-2018.

En estos casos, además de revisar su enunciación, de acuerdo al problema que se pretende atender, es recomendable que se revise la posibilidad de compactar líneas de acción, lo que haría más fácil la elaboración específica de actividades para su cumplimiento.

Un segundo factor, que se observó en las entrevistas con responsables del seguimiento al PROIGUALDAD en las dependencias, es que se han adaptado actividades que ya se realizaban antes de la creación de PROIGUALDAD, y que se han hecho empatar con las líneas de acción, sin pasar antes por una revisión o

rediseño de la actividad. Una misma actividad se hace empatar con distintas líneas de acción, como se observa en los cuadros anteriores. En este caso es recomendable hacer mesas de trabajo con las dependencias, coordinadas desde el *Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, para revisar la forma en que las dependencias están integrando las líneas de acción a sus programas presupuestarios o especiales, y en sus planes de trabajo.

❖ **Criterios de priorización y de temporalidad que permitan clasificar las actividades que realizan las dependencias y/o entidades, con el fin de determinar de manera más precisa su incidencia.**

La forma en que se reporta, tanto en los Informes de Logros, como en el nuevo diseño de la Plataforma de Seguimiento<sup>46</sup> da el mismo peso a todas las acciones realizadas, independientemente de su alcance respecto del problema que pretende atender. En este mismo sentido, la evidencia no muestra que exista una diferencia conceptual en los instrumentos de seguimiento y resultados entre tipos de actividades: se reporta en el mismo nivel un proyecto que una actividad.

Tampoco está definida la temporalidad de las líneas de acción en función del problema específico que pretende atender, esto incide directamente en el establecimiento de metas e indicadores. Existen líneas de acción, como la elaboración de manuales de conducta y ética, cuya temporalidad es muy breve. Y otras, como el acceso a servicios básicos en materia de salud y educación, que exigen actividades permanentes.

Una buena práctica que se ha detectado en algunas dependencias, es que implementan ciertos criterios que enmarcan a las líneas de acción y las actividades en el tiempo. Por ejemplo, la Secretaría de Gobernación e INMUJERES en sus reportes incluyen el nivel de cumplimiento para cada una de las líneas de acción, que les permite determinar el momento en que se han alcanzado los objetivos de una línea de acción, y dirigir esos esfuerzos y recursos al cumplimiento de otras.

❖ **Criterios para la coordinación de las acciones y actividades para su implementación.**

De acuerdo a la clasificación definida en el *Decreto*, existen 98 líneas en las que participan más de una dependencia o entidad y en las que una de ellas, o el propio INMUJERES, asume la responsabilidad de su seguimiento, como se ejemplifica a continuación:

Líneas de acción	Tipo de línea de	Dependencia/entidad
------------------	------------------	---------------------

<sup>46</sup> INMUJERES, *Manual para reportar en la Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD*, mayo 2016. México.

	acción	encargada del seguimiento
1.2.1 Definir y poner en marcha acciones afirmativas para que las mujeres y niñas gocen de sus derechos en sus comunidades y pueblos.	Específica (Sedesol y CDI)	INMUJERES, Conapred
1.5.6 Promover la inclusión de las mujeres de los pueblos indígenas en los medios de comunicación.	Específica (Sedesol, Segob y CDI)	CDI
3.1.1 Fomentar la capacitación laboral para integrar mujeres en los sectores con mayor potencial productivo.	Específica (STPS, SE y Sector)	STPS
4.1.3 Fortalecer el desarrollo de capacidades de las adultas mayores, jóvenes, adolescentes y niñas en hogares carentes con jefaturas femeninas.	Específica (SSA, Sedesol, SEP y Sagarpa)	Sedesol

Fuente: Elaborada para CONEVAL por N.I.K. Beta S.C. con base en el PROIGUALDAD 2013-2018.

Sin embargo, como se establece en la Plataforma de Seguimiento, el reporte de actividades es individual, y no es realizado por la dependencia encargada del seguimiento de la línea de acción. Lo que esto evidencia, es que no hay una coordinación en la planeación y ejecución de las actividades específicas en aquellas líneas de acción en las que participa más de una dependencia, y no existen mecanismos, criterios o instancia que promueva o garantice esa coordinación, que al menos en el *Decreto* está implícita. Esto representa una dificultad para el seguimiento.

En el Anexo 4 se puede observar claramente el alcance de esta situación. Las líneas en las que las dependencias no reportan actividades, son aquellas catalogadas como generales, de observancia para toda la APF, y las específicas que fueron asignadas a más de una dependencia. Esto puede deberse a la falta de coordinación entre las dependencias, pues en dónde la responsabilidad recae en varios agentes, se presenta un fenómeno parecido al *free rider*, en el que se confía que el otro cumplirá con la responsabilidad asignada. Aunque falta un análisis más profundo, al nivel de procesos, que está fuera del alcance de esta evaluación, el siguiente cuadro evidencia, al menos, este problema.

Tabla 6 Líneas de acción en el que las dependencias no reportaron ninguna actividad

Objetivo 1			Objetivo 2			Objetivo 3			
Tipo de línea/ Depend.	Específi ca	Específi ca 2	Gene ral	Específ ica	Específi ca 2	Gener al	Especí fica	Específic a 2	Gen eral
SAGARPA								3.3.9 3.4.6	3.5.7
SEDATU			1.2.5 1.5.3 1.5.5				3.7.3	3.4.2	3.1.1 0 3.5.7
CDI	1.4.3	1.2.6 1.4.4	1.5.3 1.5.5						3.1.1 0 3.5.7

Objetivo 1			Objetivo 2			Objetivo 3			
Tipo de línea/ Depend.	Específica	Específica 2	General	Específica	Específica 2	General	Específica	Específica 2	General
SEDESOL		1.2.2	1.2.5					3.2.5	3.1.1 0 3.5.7
		1.2.3						3.3.5	
		1.2.4						3.3.6	
		1.4.4						3.3.9	
								3.5.2	
								3.6.6	
SEP					2.1.2			3.7.4	3.1.1 0 3.5.7
ECONOMÍA								3.1.2	3.1.1 0
								3.1.7	
								3.3.2	
								3.3.6	
								3.3.8	
								3.4.2	
TRABAJO			1.2.5				3.1.3	3.6.6	3.1.1 0 3.5.7
			1.5.3				3.1.9		
			1.5.5				3.6.1		
							3.6.3		
							3.6.4		
SALUD			1.2.5		2.1.1			3.6.2	3.1.1 0 3.5.7
			1.5.3						
			1.5.5						
IMSS									3.1.1 0
SEGOB					2.2.1				3.1.1 0 3.5.7
		1.2.4			2.1.8				
		1.2.8							
SEMARNAT			1.5.5					3.4.1	3.1.1 0 3.5.7
Objetivo 4			Objetivo 5			Objetivo 6			
Tipo de línea/ acción/ Dependencia	Específica	Específica 2	General	Específica	Específica 2	General	Específica	Específica 2	General
SAGARPA		4.1.5							
		4.6.1							
SEDATU	4.1.9	4.3.1		5.4.1					
	4.3.6	4.3.2		5.4.2					
		4.3.4							
		4.3.5							
CDI		4.1.4							6.3.1 6.7.3
SEDESOL		4.3.1							
		4.3.2							
		4.3.3							
		4.3.4							
		4.3.5							
		4.3.7							



Objetivo 1			Objetivo 2			Objetivo 3			
Tipo de línea/ Depend.	Específica	Específica 2	General	Específica	Específica 2	General	Específica	Específica 2	General
		4.4.8							
		4.6.4							
SEP		4.1.3							6.3.1
		4.1.4							
		4.5.1							
ECONOMÍA		4.5.7							
TRABAJO		4.5.7							6.3.1 6.7.3
SALUD		4.1.2							6.3.1
		4.1.3							6.7.3
		4.1.4							
		4.1.7							
		4.2.1							
		4.2.7							
		4.2.8							
		4.6.1							
		4.6.8							
		4.7.3							
		4.7.7							
SEGOB		4.1.7							

Fuente: Elaborada para CONEVAL por N.I.K. Beta S.C. con base en los reportes de actividades realizadas en cumplimiento de las líneas de acción entregados por las Dependencias a Coneval, para la realización de esta evaluación.

Del análisis del Anexo 4, también se hace necesario la revisión del cumplimiento a las líneas de acción en términos históricos, es decir, si las actividades reportadas son consistentes en el tiempo, el grado de alcance en los objetivos de las actividades, la evolución del presupuesto ejercido en cada actividad. Esta revisión también permitirá hacer ajustes de medio alcance (en el tiempo) al PROIGUALDAD.

El equipo evaluador sólo tuvo acceso a los reportes sobre las actividades llevadas a cabo por las dependencias o entidades en 2015, en cumplimiento de las líneas de acción, sin embargo, dos de ellas entregaron información histórica, la SEP y la SEDESOL.

En el caso de la SEP hay líneas de acción en las que no se han reportado actividades en ninguno de los años. Esto puede indicar que no se estén realizando porque la dependencia no tenga elementos, normativos o materiales para ello. Es necesario revisar, históricamente, que líneas no han presentado actividades y por qué motivo y, hacer los ajustes en la normatividad del PROIGUALDAD.

En el caso de la SEDESOL, reporta líneas de acción cumplidas al 2014, por lo que no reporta actividades en 2015. Es recomendable revisar qué líneas de acción ya pueden considerarse como cumplidas, lo que significará un gran avance en la estrategia y, en todas las líneas establecer una temporalidad para su cumplimiento.

Hay otras dependencias que simplemente no reportan actividades y no dan una justificación al respecto. En el caso de la STPS en las líneas 3.6.1, 3.6.3, 3.6.4 y 3.6.6, no se realizaron actividades en 2015 por dificultades con la legislación internacional. Como no se tiene información histórica de la dependencia, no es posible saber si esta situación es nueva o es de origen y no se ha corregido.

Al momento de iniciar esta evaluación, el INMUJERES ya había comenzado la revisión del PROIGUALDAD. Entre las actividades programadas, se encuentra la revisión de las líneas de acción. Esto abre una gran ventana de oportunidad para alinear las estrategias y las líneas de acción, dándole mayor consistencia a su implementación (véase, respuesta a la pregunta 3).

INMUJERES emitió internamente el documento *Criterios básicos y acciones necesarias para llevar a cabo la revisión de las líneas de acción del PROIGUALDAD 2013-2018*, en el que detalla actividades y criterios para llevar a cabo esta revisión.

Una debilidad inicial, en términos del diseño, fue que no se realizó un acompañamiento más directo para la inclusión de las líneas de acción en los diversos programas sectoriales, institucionales o especiales. Este mismo riesgo se corre si no se realizan modificaciones a la metodología propuesta para revisión.

De acuerdo al documento *Criterios básicos*, la revisión es fundamentalmente interna al INMUJERES, es decir, de carácter orgánico-funcional. Pues sólo se plantea la pertinencia de la estructura administrativa del INMUJERES respecto de las líneas de acción.

Finalmente, los puntos 4 y 5 del "segundo ejercicio" establecido en los *Criterios básicos*, no responden a una revisión de la estrategia. Incluso, su formulación puede resultar problemática, pues no se define con claridad el criterio de "complejidad" para determinar la eliminación de una línea de acción. El cumplimiento de una línea puede ser complejo dado la problemática que pretende atender o por complejidades en su implementación, en ninguno de los dos casos se justifica su eliminación de la estrategia.

La **recomendación** derivada de este balance general, es que resulta necesario que esta revisión no se plantee en términos unilaterales, y que incluya a todas, las y los, tomadoras de decisiones de las dependencias o entidades vinculadas con la

implementación del PROIGUALDAD. Es importante que se realicen reuniones sectoriales, o reuniones organizadas de acuerdo a las estrategias; de cualquier forma, es importante que el trabajo de concertación realizado en el diseño inicial del PROIGUALDAD, se profundice en esta primera revisión general que el INMUJERES encabeza.

### a.2) ¿Cómo se les da seguimiento?

El seguimiento de estrategias o programas de política pública es un conjunto de procedimientos, articulados, previamente establecidos y permanentes, con el objeto de obtener información “en tiempo real”, que permita hacer adecuaciones o ajustes a la implementación de la estrategia o el programa en el transcurso mismo de su operación. Por lo tanto, el seguimiento forma parte central del diseño de la intervención o estrategia específica, y al ser un ejercicio que está destinado para la toma de decisiones, aunque los procedimientos del seguimiento deban incluir a todos los actores involucrados en la implementación, su coordinación en última instancia es centralizada.

En el caso del PROIGUALDAD, su marco normativo atribuye la responsabilidad del seguimiento al INMUJERES. Así, la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, en su artículo 30, mandata al INMUJERES para revisar el programa cada tres años, aunque no se establecen los criterios y alcances de la revisión. Por otra parte, la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres* atribuye al INMUJERES la evaluación periódica y sistemática del PROIGUALDAD.<sup>47</sup> Finalmente, el propio Decreto establece que es el INMUJERES la instancia que “dará seguimiento a la implementación de las acciones y al cumplimiento de los objetivos”,<sup>48</sup> con base en las metas y los indicadores correspondientes.

Para dar cumplimiento a este marco normativo, el INMUJERES desde 2014 ha realizado diversas acciones para el seguimiento al PROIGUALDAD como la creación de la **Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD**, que es un sistema informático para la recopilación de información relacionada con las acciones que llevan a cabo las dependencias o entidades de la APF para implementar sus líneas de acción.

---

<sup>47</sup> *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, artículo 7°. Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 2015. “Proponer, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y, evaluar periódica y sistemáticamente la ejecución del mismo”.

<sup>48</sup> *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018*, op. cit., artículo tercero “El Instituto Nacional de las Mujeres dará seguimiento a la implementación de las acciones y al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, con base en las metas y los indicadores correspondientes.”

Una primera versión de la Plataforma comenzó a operar a principios de 2015. Con la información que las dependencias y entidades cargaron en ella se elaboró el primer Informe de Logros del PROIGUALDAD correspondiente al ejercicio fiscal 2014. Sin embargo, a decir del INMUJERES, esta primera versión resultó ser insuficiente dadas las necesidades de información para el seguimiento, así que, para el último trimestre de 2015, el INMUJERES llevó a cabo una revisión y mejoras a la Plataforma.<sup>49</sup>

Como resultado de la revisión llevada a cabo por INMUJERES, se consolidaron las definiciones de las líneas de acción, se incluyeron cuestionarios más extensos para cada una de los tipos de líneas de acción, incluyendo el monto y la fuente del presupuesto para cada acción, así como un apartado para la revisión y retroalimentación del INMUJERES para cada línea de acción. De manera fundamental, aunque no está expresado en el manual para reportar en la Plataforma, la información se recopila en bloques que dan cuenta de la operación de las actividades y podrían brindar información para su seguimiento.

Tabla 7 Diseño de la Plataforma de acuerdo a bloques de información

Líneas de acción				
Bloques de información	de	Generales	Específicas	Coordinación
Diseño y Operación		G.1 Describa brevemente en qué consistió la actividad realizada para dar atención a la línea de acción.	E.1 Describa brevemente en qué consistió la actividad realizada para dar atención a la línea de acción.	C.1 Describa brevemente el objetivo u objetivos de la estrategia.
		G.2 Explique cuál fue el propósito de la actividad descrita.	E.2 Explique cuál fue el propósito de la actividad descrita.	C.2 ¿Qué instituciones participan en la estrategia y en qué consiste su participación?
		G.4 ¿Cuándo inicio la actividad?	E.4 ¿Cuándo inicio la actividad?	C.3 ¿Falta(n) incorporar a alguna(s) institución(es) a la estrategia?
		G.5 ¿Cuándo concluyó o concluirá la actividad?	E.5 ¿Cuándo concluyó o concluirá la actividad?	C.4 ¿Qué tipo de acciones se emprendieron en el marco de la coordinación de la estrategia?
		G.6 ¿Fue necesaria la intervención de otra institución para llevar a cabo la actividad?		C.6 ¿Cuándo iniciaron las actividades de coordinación de la estrategia?
				C.7 ¿Cuándo estima que concluyan las actividades de la coordinación de la estrategia?

<sup>49</sup> Inmujeres, *Seguimiento al PROIGUALDAD 2013-2018*, 27 de abril de 2016. México.

Líneas de acción			
Bloques de información	Generales	Específicas	Coordinación
			C.12 ¿La coordinación que se ha impulsado se caracteriza por?
			C.13 ¿Qué obstáculos ha enfrentado el INMUJERES para coordinar la estrategia de atención de la línea de acción?
Población	G.7 Describa brevemente cuál fue la población objetivo de la actividad realizada.	E.6 Describa brevemente cuál fue la población objetivo de la actividad realizada.	
		E.7 ¿Cuántas personas integraron la población a la que se dirigió la actividad realizada?	
	G.8. ¿Cuántas personas integraron la población a la que se dirigió la actividad realizada?	E.8 Indique en cuál o cuáles de los siguientes grupos etarios clasifica su población objetivo.	
Presupuesto	G.9 ¿Con qué presupuesto se realizó la actividad?	E.9 ¿Con qué presupuesto se realizó la actividad?	C.8 ¿Cuál fue el monto del presupuesto que destinó el INMUJERES a la coordinación de la estrategia?
	G.10. ¿Cuál fue el monto del presupuesto que se destinó a la actividad?	E.10. ¿Cuál fue el monto del presupuesto que se destinó a la actividad?	C.9 ¿Cuál fue el monto del presupuesto que destinaron durante 2015 las instituciones que participaron en la estrategia?
Metas	G.3 Describa brevemente los logros alcanzados en 2015 con la actividad realizada. Agregar máximo cinco.	E.3 Describa brevemente los logros alcanzados en 2015 con la actividad realizada. Agregar máximo cinco.	C.5 Describa brevemente hasta cinco logros alcanzados con la definición e implementación de la estrategia coordinada por el INMUJERES para dar cumplimiento a la línea de acción.
	G.11 ¿Qué porcentaje de avance considera que lleva la ejecución de la actividad?	E.11 ¿Qué porcentaje de avance considera que lleva la ejecución de la actividad?	C.10 ¿Qué porcentaje de avance considera que lleva de la estrategia?
			C.11 ¿Los trabajos de coordinación del INMUJERES están vinculados con algún indicador de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del programa presupuestario S010 o del programa presupuestario P010?
Evidencia	G.12 Si desea, puede agregar información adicional relevante sobre la actividad en este espacio.	E.12 Si desea, puede agregar información adicional relevante sobre la actividad en este espacio.	C.14 Si desea, puede agregar información adicional relevante sobre la actividad en este espacio.

Líneas de acción				
Bloques de información	de	Generales	Específicas	Coordinación
		G.13 Adjunte hasta tres documentos que considera que refuerzan o complementan la información registrada sobre la actividad.	E.13 Adjunte hasta tres documentos que considera que refuerzan o complementan la información registrada sobre la actividad.	C.15 Adjunte hasta tres documentos que considera que refuerzan o complementan la información registrada sobre la actividad.
Continuidad		G.I ¿Planea hacer modificaciones importantes a la actividad en 2016?	E.I ¿Planea hacer modificaciones importantes a la actividad en 2016?	C.I ¿Planea hacer modificaciones importantes a la actividad en 2016?
		G.II ¿Cuáles?	E.II ¿Cuáles?	C.II ¿Cuáles?
		G.III ¿Su dependencia o entidad tiene programado realizar otras actividades durante 2016 para dar atención a la línea de acción?	E.III ¿Su dependencia o entidad tiene programado realizar otras actividades durante 2016 para dar atención a la línea de acción?	C.III ¿Su dependencia o entidad tiene programado realizar otras actividades durante 2016 para dar atención a la línea de acción?
		G.IV Describa brevemente hasta cinco actividades que llevará a cabo la dependencia o entidad durante 2016 en el marco de la línea de acción.	E.IV Describa brevemente hasta cinco actividades que llevará a cabo la dependencia o entidad durante 2016 en el marco de la línea de acción.	C.IV Describa brevemente hasta cinco actividades que llevará a cabo la dependencia o entidad durante 2016 en el marco de la línea de acción.
Seguimiento		S.1 ¿Durante el 2015, la dependencia o entidad realizó alguna(s) de las siguientes actividades relacionadas con el seguimiento de la línea de acción? [la plataforma ya tiene definidas las actividades de seguimiento]		
		S.2 Describa brevemente los principales obstáculos que ha afrontado su institución para dar seguimiento a la implementación de la línea de acción.		
		S.3 Si desea puede agregar información adicional relevante sobre el seguimiento de la línea de acción.		
Continuidad de seguimiento	de	S.I ¿Su dependencia o entidad tienen programado realizar otras actividades durante 2016 para dar atención a la línea de acción?		
		S.II Describa brevemente hasta cinco actividades que llevará a cabo la dependencia o entidad durante 2016 en el marco de la línea de acción.		
Identificación de actividades adicionales vinculadas a las líneas del PROIGUALDAD	de no las del	A1. Describa brevemente en qué consistió la actividad realizada.		
		A.2. Explique cuál fue el propósito de la actividad antes descrita.		
		A3. Describa brevemente los logros en 2015 con la actividad realizada.		
		A4. ¿La actividad se realizó para dar cumplimiento a algún programa gubernamental distinto del Proigualdad?		
		A5. ¿Cuál fue el monto del presupuesto que se destinó a la actividad?		
		A6. ¿Qué porcentaje de avance considera que lleva la ejecución de la actividad?		
		A7. Si desea, puede agregar información adicional relevante sobre la actividad en este espacio.		
Actividades materia igualdad vinculadas a las líneas del PROIGUALDAD 2016	en de no las del	A.I Describa brevemente hasta tres actividades en materia de igualdad que llevará a cabo la dependencia o entidad durante 2016.		

Adicionalmente, el INMUJERES firmó en marzo de 2016 un convenio con la Secretaría de la Función Pública, para incluir a los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades en el nuevo diseño de la Plataforma. La inclusión de los OIC tiene como propósito la validación y revisión de la incorporación de los reportes de actividades realizada por las dependencias.

El nuevo diseño de la Plataforma aporta más y mejor información, convirtiéndose en una **fortaleza** del PROIGUALDAD que permite avanzar en un sistema de seguimiento. Sin embargo, quedan algunas áreas de oportunidad que son relevantes para la consolidación del seguimiento:

❖ **Para que el seguimiento sea efectivo, tiene que existir una consistencia en el diseño para la implementación del PROIGUALDAD. En este sentido deberá atenderse, simultáneamente, las oportunidades de mejora señaladas en los puntos a) y a.1).**

❖ **Elaboración de criterios claros y generales a partir de los cuales se realizará el seguimiento.**

Hay que insistir en que el seguimiento es un conjunto de procedimientos para obtener información cuyo objetivo es realizar mejoras durante el transcurso de la implementación de una estrategia o programa. Para alcanzar dicho objetivo, además de la recopilación de información sustantiva referente a la implementación, son necesarios algunos elementos más para poder fortalecer un sistema de seguimiento. A manera de **recomendaciones** preliminares, señalamos algunos elementos:

En primer lugar, la construcción de criterios claros y generales a partir de los cuales se realizará el seguimiento. Usualmente, estos criterios se establecen a través de indicadores, que permiten determinar el avance y cumplimiento de los objetivos. Si bien es cierto, el PROIGUALDAD cuenta con 18 indicadores, no son indicadores de gestión que puedan dar cuenta del grado de implementación del programa. Por ello, resulta fundamental la elaboración de indicadores intermedios que expresen los logros en la implementación.

En segundo lugar, para realizar el seguimiento se debe contar con información confiable. Para ello, la Plataforma ya solicita evidencia documental y una primera validación por parte de los OIC. Sin embargo, es necesario que se construyan los criterios generales para esa validación.



En tercer lugar, el procesamiento de la información. No se encuentra explícito cuál y cómo será el tratamiento de la información recopilada, a qué tipo de análisis será sometida.

#### ❖ **Información para tomar decisiones.**

En tanto la información procesada tiene por objeto servir para la toma de decisiones y la mejora continua de la implementación, es importante contar con un mecanismo que ponga a disposición, en tiempo, los resultados del análisis del seguimiento para todos los actores que participan de la implementación del PROIGUALDAD. Además, de acciones de acompañamiento para la retroalimentación y diseño de las mejoras a la implementación. Por ejemplo, saber si las dependencias o entidades están llevando acciones en materia de igualdad o acciones afirmativas, como ahora lo solicita la Plataforma en uno de sus bloques de información, debe usarse para valorar la pertinencia de las líneas de acción ya establecidas.

Además de la Plataforma, el INMUJERES ha realizado acciones en términos normativos para el fortalecimiento del seguimiento. De manera fundamental, el 31 de marzo de 2016 se firmó un convenio con la Comisión Nacional de Derechos Humanos para fortalecer los mecanismos institucionales de información para la observancia, evaluación, seguimiento y monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Hombres y Mujeres. Hay que recordar, que la CNDH es la mandatada para realizar la observancia del conjunto de la Política Nacional. Este convenio establece marcos de cooperación entre dos actores fundamentales, y es esperable que fortalezca el sistema de seguimiento que ya está construyendo el INMUJERES.

#### **b) ¿Si existe vinculación con programas presupuestarios y cómo se identificó esta vinculación?**

Hasta el 2015 no se recogía información sobre la vinculación entre presupuesto y las actividades realizadas por las dependencias o entidades para dar cumplimiento a las líneas de acción. En las modificaciones realizadas a la **Plataforma de Seguimiento**, ya se incluyen apartados para reportar el presupuesto y el origen del presupuesto, lo que permitirá establecer con mayor grado de certeza el grado de vinculación de las actividades concretas a programas presupuestarios.

El equipo evaluador, a partir de la información enviada por las dependencias o entidades a solicitud de Coneval para la realización de la evaluación, integró una columna sobre presupuesto al Anexo 4. Aunque aún sigue siendo información insuficiente para realizar un balance sobre los usos presupuestarios en relación al

PROIGUALDAD, es posible observar que las dependencias, salvo excepciones, reportan como presupuesto destinado a las acciones del PROIGUALDAD el presupuesto global o parte del Programa Presupuestario al que está vinculada, y este presupuesto se reporta igual en distintas líneas. Esto significa que no hay una especificidad presupuestaria en la planeación de las actividades para cumplimentar las acciones del PROIGUALDAD. Esto impide tener información confiable para saber el presupuesto ejercido en cada línea de acción, y que en posteriores ejercicios de evaluación se pueda determinar con precisión el gasto que suponen un programa de la magnitud del PROIGUALDAD.

Por otra parte, de acuerdo a la información proporcionada por ECONOMÍA y SEMARNAT, hay actividades cuyo presupuesto no está etiquetado en el Anexo 13. Esto refuerza la observación de que no todo el gasto destinado a la igualdad entre mujeres y hombres se encuentra en el Anexo 13, por lo que se vuelve necesario revisar la pertinencia de su diseño.

### **c) ¿Cómo se realiza el seguimiento a las líneas de acción que implican coordinación de la estrategia?**

De acuerdo al Decreto, hay 79 líneas de coordinación diseñadas para encauzar o dar seguimiento a los objetivos transversales. El seguimiento de estas líneas corresponde al INMUJERES.

Igual que las líneas generales y específicas, las actividades vinculadas a las líneas de acción de coordinación se reportan en la Plataforma de Seguimiento, y las áreas del INMUJERES encargadas del seguimiento de dichas líneas son las responsables de cargar la información en la Plataforma.<sup>50</sup>

De acuerdo a información sobre el avance en las líneas de acción que corresponden al IMUJERES, de las 79 líneas de acción de coordinación el INMUJERES informa que en tres de ellas no cuenta con atribuciones para su cumplimiento: 2.5.7 Impulsar la creación de un sistema de Defensoría Pública, para seguimiento de tratados y convenciones internacionales de la mujer; 2.5.8 Impulsar la creación de un sistema de Defensoría Pública con abogadas/os indígenas con perspectiva de género e interculturalidad; 3.2.2 Adecuar procedimientos para garantizar la seguridad social de las mujeres de acuerdo con sus ciclos laborales. En una más, informa que no cuenta con recursos financieros suficientes para darle cumplimiento: 1.4.8 Promover la creación de observatorios ciudadanos y audiencias críticas para monitorear los avances en la igualdad de mujeres y hombres. De tal manera que sólo da cuenta de 75 líneas de coordinación, en el cuadro siguiente:

---

<sup>50</sup> INMUJERES, *Manual para reportar en la Plataforma de Seguimiento al Proigualdad*, mayo 2016. México.

Objetivo	Cumplidas				Con avance				Sin avance			
	Total	Coord	Gral	Esp	Total	Coord	Gral	Esp	Total	Coord	Gral	Esp
1	8	-	5	3	13	9	2	2	-	-	-	-
2	7	7	-	-	5	5	-	-	-	-	-	-
3	6	2	4	-	5	7	-	-	3	3	-	-
4	-	-	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-
5	-	-	-	-	-	-	-	-	10	10	-	-
6	8	5	3	-	28	23	1	5	6	4	-	2
Total	29	14	12	3	54	44	3	7	19	17	-	2

Fuente: INMUJERES, Informe ejecutivo del avance de las líneas de acción que corresponden al Inmujeres del Proigualdad 2013-2018, Junio 2016.

Sobre las líneas en la que no se presentan avances, el INMUJERES señala que ya cuentan con actividades programadas para darles cumplimiento a 2018.

5. A partir del 2008 se incorporó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) un anexo que determina las erogaciones de programas presupuestarios para el tema de igualdad entre mujeres y hombres. En este sentido y de acuerdo con el Anexo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, ¿de qué manera contribuyen estos programas a la solución de las problemáticas identificadas en el diagnóstico del PROIGUALDAD?

*Para dar respuesta a esta pregunta, se deberá proponer una metodología para establecer una vinculación de los programas presupuestarios en relación a la solución de la problemática de desigualdad de género. Una vez realizada la vinculación, se deberá revisar el presupuesto asignado por medio del Anexo 13 del PEF 2016 a los programas presupuestarios y realizar un análisis comparativo con los costos identificados en la pregunta 1. Con dicha información se deberá analizar la suficiencia en la atención a las problemáticas planteadas o si se atienden problemáticas diferentes a las identificadas en el PROIGUALDAD.*

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un instrumento fundamental para la gestión del Gobierno ya que permite financiar la prestación de servicios, la implementación de políticas, programas o proyectos para atender las necesidades de la población. Las prioridades gubernamentales se ponen de manifiesto en los criterios de asignación del gasto.

El Anexo 13. *Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* del PEF es una herramienta específica, que reconoce las desigualdades sociales entre mujeres y hombres y la necesidad de un tratamiento diferenciado de sus necesidades y, en esa medida, etiqueta recursos para promover la igualdad de género. El Anexo 13 tiene como objetivo incorporar al presupuesto la perspectiva de género. En el PEF 2016, el monto aprobado en el Anexo 13 asciende a **\$25,898,525,508** de pesos.<sup>51</sup>

Cabe señalar que no todos los recursos que las diferentes dependencias y entidades destinan para promover la igualdad entre mujeres y hombres así como a acciones afirmativas, están etiquetados en el Anexo 13. Además, el presupuesto asignado a las diferentes erogaciones y programas presupuestarios, no necesariamente corresponde a su presupuesto total sino sólo a aquel que se usará para promover la igualdad entre mujeres y hombres.<sup>52</sup>

Otra característica del Anexo 13 es que contempla erogaciones de diversa índole y sólo algunas son programas presupuestarios con reglas de operación o lineamientos y por lo tanto con Matriz de Marco Lógico. Sin embargo, con la excepción de dos erogaciones,<sup>53</sup> todas reportan indicadores aunque no precisamente estén agregados en una Matriz; tal y como se comprueba en el Anexo de “*Avance en los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Anexo 13, PEF 2016 Periodo Enero – Marzo*”, de los *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Primer Trimestre de 2016*<sup>54</sup>.

Si se tienen en cuenta estas consideraciones, queda claro que el alcance de la pregunta del instrumento de evaluación sólo se circunscribe a una parte del presupuesto dirigido a la igualdad entre mujeres y hombres, esto es, al etiquetado en el Anexo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De esta manera, se presenta la Metodología para establecer una vinculación de programas presupuestarios a problemáticas de desigualdad de género (Anexo 5):

<sup>51</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Diario Oficial de la Federación, 27 de noviembre de 2015. México.

<sup>52</sup> Además, los presupuestos etiquetados los define cada dependencia o entidad de la APF; los criterios que aplican para cumplir sus objetivos de igualdad contenidos en sus programas presupuestales contemplan los objetivos de la Estrategia Transversal del PND “Perspectiva de Género”, lo cual en muchos casos, pero no en todos, coincide con las líneas de acción del PROIGUALDAD, y como ya se afirmó, no necesariamente están etiquetados en el Anexo 13.

<sup>53</sup> Se trata del programa presupuestario RAMO 47-M001. *Actividades de Apoyo Administrativo* y de RAMO 47-O001. *Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno*; cuya unidad responsable es en ambos casos el INMUJERES.

<sup>54</sup> Disponible en, <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas Publicas/Informes al Congreso de la Union>. Es importante aclarar, que la anotación sobre la existencia de indicadores para las erogaciones del Anexo 13, no incluye referencia a la calidad técnica de los mismos, aspecto sobre el cual no trata esta evaluación, a pesar, de que una revisión rápida da cuenta de falencias en muchos de ellos.

El ejercicio de vinculación de cada Programa Presupuestario (PP) con problemáticas, sigue los siguientes criterios:

- Dado que no todas las erogaciones del Anexo 13 corresponden a programas presupuestarios susceptibles de contar con una Matriz de Indicadores de Marco Lógico que directamente se asocie con problemáticas públicas, a través, de un fin y un propósito; éste análisis de vinculación sólo se aplicará para aquellas que sí cuenten con esta característica. Por lo tanto, se excluyen las modalidades y claves M001. *Actividades de Apoyo Administrativo*, O001. *Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno* y R001. *Actividades derivadas del trabajo legislativo*. Por lo cual, de las 104 erogaciones que conforman el Anexo 13, se integraran en este análisis 88 programas presupuestarios.
- Se realizará un análisis del fin y propósito de los programas presupuestarios del Anexo 13, registrado en sus Matrices de Indicadores para Resultados (MIR).<sup>55</sup>
- Se contrastará el análisis de fin y propósito con la alineación de las estructuras programáticas con el Plan Nacional de Desarrollo realizado por la SHCP.<sup>56</sup>
- Adicionalmente, se revisará la denominación de los indicadores de las diferentes erogaciones y programas presupuestarios, como insumo adicional para establecer la vinculación.<sup>57</sup> En esa medida, determinar el cumplimiento del Artículo 24 del Decreto del PEF 2016,<sup>58</sup> que especifica que las dependencias y entidades deberán incorporar en sus programas la igualdad entre mujeres y hombres y reflejarla en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y puntualiza que estas acciones serán obligatorias en lo relativo a los programas y acciones incorporadas en el Anexo 13.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> La fuente de consulta para este punto son los Avances de indicadores de las MIR para el primer trimestre de 2016, disponibles en la página de transparencia presupuestaria del sistema de evaluación del desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Véase, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED>

<sup>56</sup> La vinculación con el PND se toma del documento *Alineación de Estructuras Programáticas 2016*, elaborado por la SHCP y disponible en, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED>. Las modalidades y claves M001. *Actividades de Apoyo Administrativo* y O001. *Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno*, no presentan alineación con una meta específica del PND y se alinean con objetivos del Programa Transversal Gobierno Cercano y Moderno; razón adicional para decidir su exclusión del análisis.

<sup>57</sup> Disponible en, [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Informes\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Union](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union)

<sup>58</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Diario Oficial de la Federación, 27 de noviembre de 2015. México.

<sup>59</sup> El 29 de junio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos para Incorporar la Perspectiva de Género en las Reglas de Operación de los Programas Presupuestarios Federales*, preparados conjuntamente entre INMUJERES y la COFEMER. Tales lineamientos son un avance indiscutible para institucionalizar la política de igualdad entre mujeres y hombres y su implementación se verá reflejada en las Reglas de Operación para la vigencia fiscal 2017; por lo tanto, el análisis que se propone en el Anexo 5 se hará con base en los objetivos y matrices de las actuales reglas de operación de los programas presupuestarios.

- Asimismo, se verificará la existencia de acciones realizadas por los programas presupuestarios en el primer trimestre de 2016, de acuerdo con los *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Anexo: Avance en los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Anexo 13, PEF 2016. Periodo Enero - Marzo del primer trimestre de 2016.*<sup>60</sup>

Lo anterior, dará elementos suficientes para establecer la vinculación con las problemáticas del diagnóstico del PROIGUALDAD, como se muestra en el Anexo 5-A. La tabla, "Vinculación de programas presupuestarios del Anexo 13 del PEF 2016 con problemáticas de desigualdad de género identificadas en el diagnóstico de PROIGUALDAD", se presenta en el "Anexo 5-A".

Como puede observarse, las diferentes problemáticas del diagnóstico y objetivos del programa pueden vincularse con al menos un programa presupuestario que contribuye a su atención, se destacan: las problemáticas de *Bienestar y Desarrollo Humano* que se puede vincular 36 programas presupuestarios e *Igualdad Sustantiva* con la que se pueden vincular 17. Por su parte, la problemática de *Políticas culturales y medios de comunicación*, sólo se identifica un programa y en la de *Participación Social y Política*, dos programas presupuestarios.

Además, se puede observar una congruencia general en la alineación entre las metas nacionales, sus objetivos y la estrategia del objetivo de la meta nacional con las problemáticas y sus objetivos transversales asociados.

En 10 programas presupuestarios, no es clara la vinculación con alguna de las problemáticas, porque no están claros sus objetivos ni el tipo de acciones diferenciadas que se realizan a favor de las mujeres y los indicadores que reportan no son específicos. Siete de esos 10 programas presupuestarios son los que ejecuta la Comisión Federal de Electricidad, con la información disponible no queda claro qué tipo de contribución específica realizan para la igualdad entre mujeres y hombres.

De otro lado, 51 de los 88 programas presupuestarios analizados reportan algún indicador cuya denominación se relaciona claramente con la igualdad entre mujeres y hombres y reportan avances y actividades relacionadas; lo que no ocurre en los otros 37 casos.

La siguiente Tabla, resume los datos básicos del ejercicio:

---

<sup>60</sup> Disponibles en, [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Informes\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Union](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union)  
La información relacionada contenida en dichos informes, se integra a partir de lo dispuesto en los *Lineamientos para el Seguimiento de los Programas que Ejercen Recursos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* emitidos el 31 de marzo de 2015.



Tabla 8 Resumen de la vinculación de los Programas Presupuestarios (PP) incluidos en el Anexo 13 con problemáticas del diagnóstico de PROIGUALDAD

Problemática Diagnóstico del PROIGUALDAD	Número de PP del Anexo 13 que se relacionan con la problemática	Presupuesto aprobado en ANEXO 13 <sup>61</sup> (pesos)	Presupuesto aprobado total en PEF 2016 (pesos)
<b>Igualdad sustantiva</b> <i>Objetivo transversal 1:</i> Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres.	5	103,858,140	901,811,681
<b>Igualdad sustantiva</b> <i>Objetivo transversal 6:</i> Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional	12	973,307,142	7,309,123,351
<b>Políticas culturales y medios de comunicación</b> <i>Objetivo transversal 1:</i> Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres.	1	7,685,760	143,815,588
<b>Igualdad jurídica, procuración e impartición de justicia y erradicación de la violencia</b> <i>Objetivo transversal 2:</i> Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva.	12	746,677,581	17,068,146,788
<b>Agencia, autonomía económica y acceso a recursos productivos</b> <i>Objetivo transversal 3:</i> Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad.	11	5,303,051,329	35,615,186,300
<b>Bienestar y desarrollo humano: Educación</b> <i>Objetivo transversal 4:</i> Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.	10	4,319,643,624	81,193,183,143
<b>Bienestar y desarrollo humano: Salud</b> <i>Objetivo transversal 4:</i> Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.	13	11,553,971,331	252,379,527,102
<b>Bienestar y desarrollo humano: Corresponsabilidad social</b> <i>Objetivo transversal 3:</i> Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad.	6	15,450,289,895	21,142,366,805
<b>Bienestar y desarrollo humano: Vivienda</b> <i>Objetivo transversal 4:</i> Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.	2	2,645,530,568	12,186,908,467
<b>Bienestar y desarrollo humano: Entornos seguros y amigables</b> <i>Objetivo transversal 5:</i> Generar entornos seguros y amigables de convivencia familiar y social,	1	1,065,000,819	9,362,582,670

<sup>61</sup> Estos datos presupuestarios incluyen los montos asignados a los programas presupuestarios de IMSS, ISSSTE y CFE (recursos propios). Por esa razón la suma, supera los 25 mil millones de pesos, considerados como aprobados del anexo 13.



actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y las niñas.

**Bienestar y desarrollo humano: Medio ambiente y sustentabilidad**

*Objetivo transversal 5:* Generar entornos seguros y amigables de convivencia familiar y social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y las niñas.

3

307,341,960

5,447,307,368

**Bienestar y desarrollo humano**

*Objetivo transversal 4:* Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.

1

19,058,442

289,682,464

**Participación política y social**

*Objetivo transversal 1:* Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres.

2

11,031,594

2,771,503,803

**Programas presupuestarios del Anexo 13 sin relación clara con las problemáticas del diagnóstico**

10

179,215,971

151,627,384,480

**Modalidades y claves excluidas (M001, O001, R001)**

15

**TOTAL**

104

Ahora bien, a partir de la anterior vinculación *programas presupuestarios-problemáticas de la desigualdad de género*, se solicita que se responda a la pregunta *¿de qué manera contribuyen estos programas a la solución de las problemáticas identificadas en el diagnóstico del PROIGUALDAD?*, considerando la revisión del presupuesto asignado por medio del Anexo 13 del PEF 2016 a los programas presupuestarios.

Dado que el PROIGUALDAD no identificó costos asociados a las problemáticas, como ya se mencionó en las preguntas 1 y 2, la comparación no tiene lugar. Sin embargo, la revisión del Anexo 13, permite aproximar una conclusión sobre la contribución de los programas presupuestarios del Anexo 13 a la solución de las problemáticas relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombre en México, en el siguiente sentido:

En primer lugar, a pesar de que no hay una estimación del costo de la problemática y por tanto no hay un criterio de referencia para afirmar si el recurso es suficiente o insuficiente; sí se puede observar una distribución desequilibrada tanto de recursos como de intervenciones entre las problemáticas, con mayor peso relativo de unas frente a otras. Aunque esto no es indicativo per se ni de un acierto ni de una falla. De cualquier forma, hay que considerar que los programas presupuestarios del Anexo 13 son de naturaleza variada por lo que la contribución debe analizarse de forma específica y no agregada y, el acercamiento a esta pregunta debería formularse por separado para cada PP y acción con respecto a una problemática igualmente específica.

Así, algunos programas presupuestarios difieren de otros, en la medida en que están dirigidos a atender necesidades específicas de la población (como la prestación de servicios de salud, educación, espacios culturales, asistencia jurídica, entre muchos otros) que deberá mantenerse en el tiempo y no necesariamente se relacionan con un problema puntual que se requiere solucionar en un determinado plazo; por lo que en estos programas, la contribución deberá medirse en términos de sostenimiento de la cobertura e incremento de la calidad.

Por su parte, existe una contribución indirecta en aquellos programas presupuestarios cuyas acciones consisten en transferir recursos a otras instancias, (instancias de mujeres en las entidades federativas, instancias estatales de cultura u organizaciones de la sociedad civil); en esos casos, la contribución está relacionada con el fortalecimiento de la gestión pública y la creación de institucionalidad para la atención de las problemáticas.

Los PP que no se destinan única y exclusivamente a atender problemas vinculados con la desigualdad y discriminación de las mujeres, pero que al atender a población en general inciden en la atención de la problemática de las mujeres, son los más frecuentes y la imputación de costos a la atención de las mujeres requerirá analizar los padrones y diferenciar la población atendida por sexo. Por lo que en estos casos, debe considerarse los resultados de indicadores generales para determinar la contribución al bienestar social de la población en su conjunto y en ella, especialmente de las mujeres.

En muchos casos, la contribución del gasto es difícil de especificar ya que las acciones de implementación, coordinación, seguimiento y evaluación son realizadas por áreas y personal que no se dedica de manera exclusiva a la implementación del PP y no incluyen todo su presupuesto en el Anexo 13, es decir que operan con recursos de distintos orígenes presupuestarios. En estos casos, la vinculación entre costos y beneficios tendría que realizarse relacionando únicamente los indicadores que den cuenta de resultados específicos relativos a logros en materia de igualdad y no discriminación y los recursos que el PP etiquetó en el Anexo 13.

## **Medición del desempeño del Programa derivado del PND**

### **6. Se reportan avances del PROIGUALDAD con las siguientes características:**

#### **a) Por medio de un Informe de Ejecución o equivalente:**

- i. Dichos informes reportan oportunamente los avances y la realización de las líneas de acción contempladas en el PROIGUALDAD**
- ii. Los reportes de avances están estandarizados, es decir, tienen una presentación homogénea entre todas las dependencias y/o entidades que participan en el cumplimiento de las metas**

#### **b) Por medio de indicadores:**

- i. Se reportan el avance de los indicadores el primer bimestre de cada año, de acuerdo con la normatividad aplicable.**
- ii. Disponibles en línea y de manera accesible.**
- iii. El avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida para cada uno de estos según las fichas técnicas.**
- iv. Se reporta el total de los indicadores.**

El INMUJERES informa sobre las actividades y principales resultados del PROIGUALDAD atendiendo a las siguiente normatividad:

En el marco de la Planeación Estratégica Nacional conforme a lo establecido en los “Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”<sup>62</sup>, se señala que:

*“Las dependencias y entidades deberán difundir y publicar en sus páginas de Internet, los programas a su cargo, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, deberán publicar dentro del primer bimestre de cada año, en el mismo medio electrónico, los logros obtenidos de conformidad con los objetivos, indicadores y metas definidos en los programas”.*

Así como, con lo establecido en el Artículo Cuarto del Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018:

*“El Instituto Nacional de las Mujeres difundirá en su página de internet, durante el primer bimestre de cada año, los avances en el cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018”.*

De la misma forma, con lo que mandata el Artículo 7, fracción XXIII de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres que a la letra dice:

*“Emitir informes de evaluación periódica para dar cuenta de resultados en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y políticas del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidad y No Discriminación contra las Mujeres”*

Igualmente, con lo establecido en el Artículo 72, fracción XII del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres que señala la necesidad de:

---

<sup>62</sup>Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los “Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, numeral 32. Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2013. México.

*“Coordinar la integración de un informe, con datos relevantes que faciliten la revisión del PROIGUALDAD”.*

En este marco, INMUJERES presenta durante los primeros dos meses del año, el *Informe de Logros del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018* correspondiente al año anterior.

El Informe de Logros del PROIGUALDAD se ha presentado en 2014 y en 2015, la estructura ha sido la misma en las dos versiones:

- Marco Normativo,
- Resumen Ejecutivo,
- Avances y Logros (para cada uno de los seis Objetivos),
- Actividades Relevantes por Estrategia, y
- Resultados de los Indicadores del Objetivo.

La información de los logros, incluida en los apartados de objetivos y estrategias es proporcionada por las instancias responsables de su ejecución (secretarías de estado e instituciones desconcentradas y descentralizadas de la APF con competencias relacionadas con el PROIGUALDAD, véase, pregunta 4). Para recibir información el INMUJERES ha desarrollado una plataforma que permite a cada instancia responsable subir la información sobre los avances en las líneas de acción generales y específicas de su competencia en el marco del PROIGUALDAD.

La plataforma ha sido actualizada por lo que servirá para la integración del informe de Logros que se deberá publicar en el primer bimestre de 2017. El personal de las unidades de género de las instancias responsables ha recibido información y capacitación para el manejo de la plataforma.

El Informe de Logros incluye la descripción de los resultados de las principales acciones emprendidas por la APF, presenta mucha información adicional a la que reportan los indicadores. En la pregunta 7 se muestra qué objetivos, ejes y líneas de acción tienen un indicador que permiten darle seguimiento.

Los logros incluidos en el Informe se “describen” pero no siempre se miden ya que no sólo no se cuenta con los indicadores necesarios, sino que en la descripción tampoco se hace referencia a los resultados finales deseados. La información se presenta en un formato que no aporta elementos para saber si la actividad descrita requerirá seguimiento o es un sólo evento que no corresponde a un proceso sobre cuyos avances se informará regularmente. Este formato de informe muy generalizado en la APF, no contribuye a formular una estrategia para la evaluación de los resultados.

Por ejemplo en el Objetivo 1. *Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres*, se informa:

*La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) e INMUJERES elaboraron los “Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales, como una herramienta para que la perspectiva de género sea considerada en el ciclo de políticas públicas e incidir en el diseño y ejecución de un número importante de programas presupuestarios”.*

En ese caso sería importante señalar cuántos programas presupuestarios debe incorporar la perspectiva de género atendiendo a los lineamientos y cuándo se espera concluir el proceso incorporación de la perspectiva de género, si en las próximas ROP o se prevé que el proceso tardará más tiempo.

*“El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) impulsó durante 2015 que Morelos aprobara la nueva Ley Antidiscriminatoria del Estado, la cual es la primera en estar armonizada con el artículo 1º Constitucional; por su parte Jalisco aprobó su ley local en la materia, con lo que suman 30 las entidades federativas con este ordenamiento jurídico, faltando solo Nuevo León y Tabasco.”*

En la descripción del logro se muestran resultados y también cuántas entidades federativas faltan, lo que da una idea de que esta acción está por cumplirse aunque no se precisa cuándo.

*“La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), en coordinación con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), realizó la traducción de la campaña “Prevención de la violencia contra las mujeres” al maya, náhuatl, mixteco, zapoteco, tzeltal y otomí. Además, en el mismo marco de colaboración se tradujo un extracto de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) en maya y náhuatl.*

Sería recomendable señalar si la tarea ya está concluida o se espera traducir a todas las lenguas.

Por otra parte, el PROIGUALDAD, tiene 18 indicadores incluidos en su Decreto de Creación, mismos que se reportan en el cuerpo del Informe de Logros de cada año, de acuerdo con la normatividad aplicable. Así mismo, estos 18 indicadores están disponibles, de manera accesible, en la página del Sistema de Indicadores de

Género (SIG) de INMUJERES<sup>63</sup>.

El avance de los indicadores es congruente con la periodicidad establecida para cada uno de estos según las fichas técnicas y se reporta el total de los indicadores.

En relación con el SIG, se informa que “para el periodo enero-diciembre de 2015 se actualizó la información de 87 indicadores: 20 correspondientes a los temas de población, educación, y toma de decisiones; nueve de uso del tiempo; 19 sobre el tema de trabajo; **18 de seguimiento a los objetivos del PROIGUALDAD 2013-2018**; cinco relacionados con el cumplimiento de la CEDAW; cuatro indicadores del segmento de la sección “Panorámica Territorial”; y, 12 correspondientes a los temas de salud”.<sup>64</sup>

Adicionalmente, en el sistema de indicadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>65</sup> se incorpora un indicador muy agregado en el que se reporta información de gestión y no de resultados del PROIGUALDAD.

#### Datos de Identificación del Indicador

Nombre: Porcentaje de acciones realizadas para el seguimiento del PROIGUALDAD 2013-2018.

Definición: Mide el cumplimiento de las acciones implementadas para el seguimiento del PROIGUALDAD 2013-2018. Considera el Informe de Logros del PROIGUALDAD.

Método de Cálculo:

$PAr = (Ar/A) \times 100$  Donde: PAr= Porcentaje de acciones realizadas para el seguimiento del PROIGUALDAD 2013-2018. Ar= Número de acciones implementadas para el seguimiento al cumplimiento del PROIGUALDAD. A= Total de acciones implementadas programadas 1 Informe de logros.

Sentido: Ascendente.

#### Metas de Indicador

##### Metas 2016

Marzo		Junio		Septiembre		Diciembre	
Planeada	alcanzada	Planeada	alcanzada	Planeada	alcanzada	Planeada	alcanzada
50	100	100	NA	100	NA	100	NA

Fuente: <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/transform.do>

El INMUJERES elabora otros informes que incluyen las actividades y logros del PROIGUALDAD, entre ellos, el Informe de Labores del Instituto Nacional de las

<sup>63</sup> El INMUJERES ha propuesto modificaciones a algunos de los 18 indicadores que aún no han sido autorizados por la Secretaría de Hacienda. Disponible en: <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.php>

<sup>64</sup> INMUJERES. Tercer Informe de Labores del Instituto Nacional de las Mujeres 2015, Abril 2016, p. 24. Disponible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103663/Tercer Informe de Labores del Instituto Nacional de las Mujeres 2015.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103663/Tercer_Informe_de_Labores_del_Instituto_Nacional_de_las_Mujeres_2015.pdf)

<sup>65</sup> <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/transform.do>

Mujeres<sup>66</sup>.

*“En este informe se hacen visibles los esfuerzos de coordinación interinstitucional realizados por el INMUJERES, y se presentan los avances de las acciones realizadas, organizadas de acuerdo con los objetivos del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018”.<sup>67</sup>*

El informe presenta las acciones de coordinación con dependencias, los tres órdenes de gobierno y los poderes legislativo y judicial. El énfasis está puesto en las competencias del INMUJERES y no en las acciones desarrolladas por las instancias de la APF en relación con el PROIGUALDAD.

Es un informe de gestión que contiene información relevante sobre los procesos de coordinación y acciones realizadas por el INMUJERES y que permiten la implementación del PROIGUALDAD. Como se señaló en relación con el informe de Logros, la información se presenta en un formato que no aporta elementos para saber si la actividad descrita requerirá seguimiento o se trata de un sólo evento.

**7. Identificar si el PROIGUALDAD presenta indicadores para medir el avance de sus objetivos que cumplan con los siguientes criterios:**

- a) Orientación a resultados, medir el beneficio concreto que busca alcanzar el objetivo.**
- b) Claridad, deben ser precisos e inequívocos.**
- c) Relevancia, deben reflejar la importancia del logro del objetivo y proveer información sobre lo que se busca medir del mismo.**
- d) Monitoreabilidad, es decir, si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca, que se conozca el valor de la línea base del indicador y los datos precisos para consultar los medios de verificación y si éstos son recolectados de fuentes externas a la dependencia responsable.**

Para dar respuesta a la pregunta es necesario señalar que los 18 indicadores con los que se pretende dar seguimiento a los objetivos del PROIGUALDAD, son insuficientes y que, en general, los indicadores no incluyen los parámetros de referencia necesarios para valorar resultados. Así como que en ningún caso se señala cuándo se pretende cumplir el objetivo como, por ejemplo, se hizo en los

---

<sup>66</sup> INMUJERES. Tercer Informe de Labores del Instituto Nacional de las Mujeres 2015, Abril 2016. Disponible en; [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103663/Tercer Informe de Labores del Instituto Naciona de las Mujeres 2015.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103663/Tercer_Informe_de_Labores_del_Instituto_Nacional_de_las_Mujeres_2015.pdf)

<sup>67</sup> Op. Cit Presentación



Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2015 y se hace en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible a alcanzar en 2030.

El Objetivo 3 de los ODM era: *Promover la Igualdad entre los sexos y el Empoderamiento de la Mujer*, gracias a su temporalidad fue posible afirmar que ciertos aspectos de los objetivos (medidos con los indicadores correspondientes) se alcanzaron. Por ejemplo:

*“La participación de las mujeres tuvo un incremento notable pues en 2014, se alcanzó la paridad de género en todos los niveles educativos y 41.4% de los escaños en la Cámara de Diputados y 34.1% en la de Senadores ahora son mujeres. En 1990, esta proporción era de 12.4% y 15.6% respectivamente”.<sup>68</sup>*

En el caso del PROIGUALDAD en las fichas técnicas de los indicadores se señala la meta para 2018 y no cuándo se van a alcanzar los objetivos. Lo mismo ocurre con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, aunque se entiende que son objetivos sexenales no se señala en ellos cuándo se alcanzarán o cuándo se resolverá el problema o se dará atención plena a la necesidad que sustenta el objetivo.

Por su parte la Ley de Planeación<sup>69</sup> remarca la necesidad de una planeación de largo plazo, señala que:

*“...el Ejecutivo Federal incluirá, como parte del Plan, consideraciones de largo plazo, con un horizonte de hasta veinte años, respecto de la política nacional de fomento económico a que se refiere este. La política nacional de fomento económico de largo plazo podrá ajustarse durante el proceso de emisión del Plan Nacional de Desarrollo para el período de gobierno correspondiente; manteniendo en todo momento el horizonte de hasta veinte años para la política nacional de fomento económico”.*

A este respecto, se considera que temas como la promoción de la igualdad y no discriminación de las mujeres con respecto a la participación en el mercado de trabajo en condiciones igualitarias, al reconocimiento del valor económico del trabajo doméstico no remunerado y del trabajo de cuidados y al costo de atender los efectos de la violencia contra las mujeres, contribuyen de manera sustantiva al desarrollo económico, por lo que deberían incluir un horizonte de largo plazo como lo señala la Ley de Planeación.

Otro argumento a favor de considerar un horizonte de largo plazo es que las causas de la discriminación y la desigualdad son complejas y están profundamente

---

<sup>68</sup>Para más información, véase: <http://agendapost2015.sre.gob.mx/es/mexico-reporta-cumplimiento-de-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

<sup>69</sup>Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 2015. México.

arraigadas en la cultura de la población de manera que se requieren cambios culturales que no se consiguen a corto plazo.

### **Análisis de indicadores:**

Los 18 indicadores del PROIGUALDAD, en general, no miden directamente resultados atribuibles o imputables, de manera exclusiva, a las acciones emprendidas en el marco del programa.

La calificación conforme a los criterios de: Orientación a Resultados, Claridad, Relevancia y Monitoreabilidad de los indicadores del PROIGUALDAD se presenta en la siguiente tabla:<sup>70</sup>

Tabla 9 Valoración de los indicadores del PROIGUALDAD

Indicador PROIGUALDAD	Valoración de				de
	Orienta resultados	Claro	Relevante	Monitoreable	
<u>Cumple=1</u> <u>No cumple=0</u>					
1. Índice de avance en la armonización legislativa por entidad federativa. <b>La fórmula de cálculo del indicador es incorrecta. No se valora técnicamente.</b>					
2. Porcentaje de mujeres en puestos directivos de la administración pública	1	1	1	1	4
3. Porcentaje de mujeres en cargos de elección popular en municipios	1	1	1	1	4
4. Denuncias presentadas ante agencias del ministerio público por delitos de género	0	1	1	0	2
5. Delitos contra mujeres ingresados en los Tribunales Superiores de Justicia Estatales	0	1	1	1	3
6. Mujeres víctimas de violencia atendidas en refugios y centros de justicia	0	1	1	0	2
7. Estimación de la contribución de las mujeres al PIB por el valor económico del trabajo no remunerado que realizan en los hogares	0	1	1	1	3
8. Tasa de participación femenina en el mercado de trabajo	1	1	1	1	4
9. Índice de discriminación salarial por sector de actividad	1	1	1	1	4
10. Porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con servicio de guardería. <b>El indicador no está bien formulado. No se valora técnicamente.</b>					
11. Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D)	1	1	1	1	4
12. Porcentaje de mujeres propietarias de vivienda	0	1	1	1	3
13. Índice de absorción de mujeres a la educación media superior y superior	1	1	1	1	4

<sup>70</sup> Los indicadores 1 y 10 no se valoraron por las razones que se señalan en la tabla. En los dos casos el INMUJERES propuso a la SHCP un cambio en el indicador que mejora su calidad pero no ha sido autorizado, por lo que se siguen reportando avances con las formulaciones incluidas en el Decreto de creación del Proigualdad.

14.	Porcentaje de mujeres víctimas de un delito	0	1	1	1	3
15.	Percepción de inseguridad de las mujeres en el transporte y en espacios públicos	0	1	1	1	3
16.	Unidades de género en la Administración Pública Federal creadas a nivel de alta dirección con recursos para operar el PROIGUALDAD	0	1	1	0	2
17.	Número de funcionarias y funcionarios capacitados y certificados en igualdad de género	0	1	1	0	2
18.	Programas presupuestarios que promueven la reducción de las brechas de desigualdad de género	0	1	1	1	3

Algunos de los objetivos del PROIGUALDAD trascienden las competencias de la APF ya que su logro depende también de otros actores y de factores no totalmente controlados por la APF como se muestra en los indicadores 1, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15. Las acciones realizadas en el seno de la APF y cuyo resultados podrían ser imputables al PROIGUALDAD se miden en los indicadores 2, 5, 6, 16, 17 y 18.

Las fuentes de información para alimentar las variables de los indicadores son confiables pero no todas pueden ser consultadas por cualquier persona interesada, en particular para los indicadores 1, 4, 6, 16 y 17. Siguiendo el orden de la tabla anterior las fuentes de información son:

1. Congresos locales
2. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)
3. SEGOB, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) Sistema Nacional de Información Municipal
4. SSA, SEDESOL, Procuraduría general de la República, Secretaría de Gobernación, Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas.
5. INEGI. Censos de Gobierno: Poder judicial estatal. Impartición de Justicia, Tabulados básicos.
6. Registros Administrativos del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública.
7. INEGI Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado.
8. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)
9. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)
10. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)
11. PNUD, ÍNDICE de Desarrollo Humano
12. INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los Hogares.
13. SEP, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras.
14. INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE)
15. INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE)
16. Registros Administrativos del Programa de Cultura institucional.
17. Información directa de las dependencias de la Administración Pública.
18. Presupuesto de Egresos de la Federación

Para una evaluación de resultados de las acciones emprendidas por la APF para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, se requiere medir los resultados de los programas y acciones emprendidas por la APF en relación con acciones afirmativas destinadas a contrarrestar la barreras culturales, administrativas y económicas que impiden a las mujeres ejercer plenamente sus derechos y desarrollar sus capacidades. Por lo tanto, los resultados deberían medirse en relación con esas acciones afirmativas y acciones dirigidas a desarrollar sus capacidades (educación, salud, empoderamiento, etc).

En esa medida, independientemente de los requisitos planteados por la SHCP de incluir únicamente tres indicadores por objetivo, se requieren indicadores agregados a nivel de Objetivo y Estrategia complementados con un sistema de indicadores a nivel de líneas de acción.

Para los indicadores actualmente incluidos en PROIGUALDAD, se realizó un ejercicio con el propósito de establecer cuáles son los objetivos, estrategias o líneas de acción que permiten medir, como se muestra en la siguiente Tabla, solamente una parte cuenta con indicadores.

Tabla 10 Indicadores relacionados con objetivos del PROIGUALDAD

Indicadores relacionados con objetivos del PROIGUALDAD	
Objetivo, Estrategia o Línea de acción	Indicador PROIGUALDAD
Estrategia 1.1 Armonizar la legislación nacional con las convenciones y tratados internacionales de derechos humanos de las mujeres, de acuerdo con el Artículo 1º Constitucional	1. Índice de avance en la armonización legislativa por entidad federativa. <b>La fórmula de cálculo del indicador es incorrecta.</b>
Estrategia 1.3 Promover el liderazgo y participación significativa de las mujeres en cargos y puestos de toma de decisiones	2. Porcentaje de mujeres en puestos directivos de la administración pública
Estrategia 1.4 Fomentar la construcción de ciudadanía de las mujeres y el ejercicio pleno de sus derechos políticos	3. Porcentaje de mujeres en cargos de elección popular en municipios
Estrategia 2.1 Incrementar, promover y fortalecer la prevención integral y eficaz de la violencia contra mujeres y niñas	4. Denuncias presentadas ante agencias del ministerio público por delitos de género 5. Delitos contra mujeres ingresados en los Tribunales Superiores de Justicia Estatales
Línea de Acción 2.3.6 Incrementar y mejorar los refugios para las víctimas de trata y diferenciarlos de los de atención a otros tipos de violencia	6. Mujeres víctimas de violencia atendidas en refugios y centros de justicia
Objetivo transversal 3: Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad	7. Estimación de la contribución de las mujeres al PIB por el valor económico del trabajo no remunerado que realizan en los hogares
Estrategia 3.1 Incrementar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado	8. Tasa de participación femenina en el mercado de trabajo
Línea de Acción 3.1.10 Fomentar la igualdad salarial y la promoción de cuadros femeninos en el sector público.	9. Índice de discriminación salarial por sector de actividad

Línea de Acción 3.5.3 Fomentar el crecimiento de los servicios de guarderías y centros de cuidado diario para dependientes, con horario extendido	10. Porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con servicio de guardería
Objetivo transversal 4: Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar	11. Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D)
Estrategia 4.3 Fortalecer el acceso de las mujeres a la propiedad de la vivienda	12. Porcentaje de mujeres propietarias de vivienda
Línea de Acción 4.4.2 Impulsar acciones afirmativas en becas de licenciatura y posgrados para la integración de mujeres en carreras científicas y técnicas.	13. Índice de absorción de mujeres a la educación media superior y superior
Estrategia 5.1 Incorporar el género y la participación de las mujeres en la política de seguridad pública, prevención de la violencia y la delincuencia	14. Porcentaje de mujeres víctimas de un delito
Estrategia 5.3 Promover la movilidad segura de las mujeres y niñas estimulando mejoras al entorno y el transporte	15. Percepción de inseguridad de las mujeres en el transporte y en espacios públicos
Objetivo transversal 6: Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional	16. Unidades de género en la Administración Pública Federal creadas a nivel de alta dirección con recursos para operar el PROIGUALDAD
Estrategia 6.3 Orientar y promover la integración de la igualdad de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas	17. Número de funcionarias y funcionarios capacitados y certificados en igualdad de género
Estrategia 6.4 Orientar y promover la institucionalización de las políticas de igualdad en los tres órdenes de gobierno	18. Programas presupuestarios que promueven la reducción de las brechas de desigualdad de género

Hay que señalar que en diciembre de 2014, INMUJERES presentó a la SHCP, una propuesta de modificación de algunos de los indicadores del PROIGUALDAD que aún no ha sido atendida, por lo que la apreciación anterior se refiere a los indicadores vigentes. Sin embargo, a continuación se incluyen observaciones relacionadas con los cambios solicitados por INMUJERES.

Indicador 1. Aunque en la propuesta se conservó el nombre del indicador no se trata únicamente de una precisión sino de un cambio de indicador, pues la fórmula de cálculo es distinta, por lo que una vez que la SHCP autorice el cambio, será necesario cambiar el año base a cuando se calculó por primera vez con la nueva fórmula. Los valores reportados en 2013 y 2014 deberán cancelarse. Otra posibilidad es analizar si las variables que incluye la fórmula no han cambiado de 2013 a 2015 y si se puede recalcular, de manera retroactiva, con la nueva fórmula. Igualmente se requerirá rehacer la ficha técnica.

El indicador original tiene la siguiente fórmula de cálculo, que es incorrecta.

$$\left( \sum_{i=1}^8 \text{leyes}_{i\&*}(12.5) \right)$$

La fórmula Propuesta (corregida):

$$\frac{\sum_{e=AgS}^{Zac} (\sum_{i=1}^8 \text{leyesi})}{256}$$

Sin lugar a dudas mejorará la medición del objetivo, sin embargo no incluye un valor de referencia, se podría entender que el total de leyes a armonizar es de 256 y que la meta de este indicador es que el índice alcance un valor de uno, es decir que las 256 leyes estén armonizadas. De acuerdo con la ficha técnica incluida en el Decreto de Creación del PROIGUALDAD la meta sexenal es de 71.9 (por el monto se entiende que se trata de valores expresados porcentualmente).

En valores absolutos y de acuerdo con la ficha técnica, 143 leyes ya estaban normalizadas en 2013, y el número de leyes armonizadas durante el sexenio sería de 41, sumadas las ya armonizadas antes de 2013 con las que se normalizarían en la actual administración se tendrían 184, lo que significa que quedarían pendientes 72 leyes por armonizar (que siguiendo el mismo nivel de avance anual de la actual administración se tardaría diez años en alcanzar la meta). Si se considera la importancia de la armonización legislativa en el ejercicio de los derechos de todas las mujeres del país, independientemente de su lugar de residencia, la meta sexenal no estimula el desempeño.

Para el indicador 4. Denuncias presentadas ante agencias del ministerio público por delitos de género, se presenta como fuente de información el Registro Administrativo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que no se reportan delitos de género, además de que no cuenta con una definición para este concepto. Lo que se reportan son delitos sexuales (violaciones y otros delitos sexuales), en este sentido el nombre del indicador y la descripción deberían ser más precisos de manera que se entendiera que lo que está midiendo son las denuncias sobre violaciones y otros delitos sexuales y no todos los delitos de género. Esta falta de precisión invisibiliza los otros delitos de género, como las lesiones físicas, el secuestro, la trata, la explotación sexual de mujeres y niñas, entre otros.

En el indicador 7. *Estimación de la contribución de las mujeres al PIB por el valor económico del trabajo no remunerado que realizan en los hogares*, se propone modificar la redacción, para quedar: *Valor del trabajo no remunerado respecto del PIB*. Igualmente, se modificó la redacción de la descripción general de: *Porcentaje del valor económico del trabajo no remunerado en los hogares*, para quedar como: *Porcentaje del valor económico del trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares respecto al PIB*. Este Indicador está en el PROIGUALDAD alineado al Objetivo 5: Generar entornos de convivencia y corresponsabilidad familiar-social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y niñas. Se considera que es un indicador relevante pero que no está bien ubicado y que debería corresponder al Objetivo 3.



Indicador 9. Índice de discriminación salarial por sector de actividad. Se propuso corregir un error en la definición de la variable: IHMHr (Ingreso por hora de los mujeres) sustituyéndolo por IHHr (Ingreso por hora de los hombres). Los valores reportados en 2013 y 2014 son correctos, se trata de un error que no afectó el cálculo.

Indicador 10. Porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con servicio de guardería, INMUJERES propuso corregir un error en la definición de una variable, en este caso se precisó la definición de la variable MSRSUGU al señalar que considera Mujeres de 14 años y más de edad, subordinadas y remuneradas sin acceso a guardería, con al menos un hijo menor de cuatro años de edad viviendo en el mismo hogar. El indicador es relevante y aporta información valiosa en la definición de la política pública.

En el Indicador 11. El INMUJERES presentó a la SHCP una propuesta para sustituir este indicador por el Índice de Desigualdad de Género (IDG)

La tabla 10 muestra que los indicadores miden distintos niveles de objetivos, tres son para los objetivos transversales, once para las estrategias y cuatro para las líneas de acción. Tres de los objetivos transversales no tienen indicador. Si medimos la relevancia en el sentido de a qué nivel de objetivo permiten dar seguimiento, habría que señalar que no todos son igualmente relevantes.

Por otra parte, en su formulación (ver fichas técnicas del Programa PROIGUALDAD) no se incluyen parámetros de referencia, es decir, en las fórmulas no se explicita contra qué meta o qué resultados anteriores se compararán los valores alcanzados en el año evaluado. Si bien esa información está disponible en las fichas técnicas, cabe hacer hincapié en que se trata de indicadores para medir resultados y no datos estadísticos para elaborar un diagnóstico. Se podría argumentar que en análisis posteriores, con base en la información incluida en las fichas técnicas, es posible comparar los valores alcanzados en un año con las metas sexenales, igualmente que la interpretación de su evolución aportan información de resultados, sin embargo los indicadores y por lo tanto su integración, variables y fórmula de cálculo, deben incluir los parámetros de referencia de manera que aporten en sí mismos la medición del resultado sin depender de análisis posteriores. Ver indicadores de los objetivos 2 y 6 como ejemplo. A partir de lo anterior habría que señalar que ningún indicador cumple con el criterio de Orientación a resultados, sin embargo se valoró que aquellos en los que es evidente que el objetivo es la paridad, sí se cumplía con el criterio, igualmente cuando el parámetro de referencia es la población total de mujeres o el número total de funcionarios y funcionarias.



Cabe señalar que con los elementos contenidos en las fichas técnicas es posible incorporar en los indicadores los parámetros de referencia necesarios para que indiquen ya sea cumplimiento de metas anuales, cambios con respecto al año anterior o al año base, o avances respecto a la meta del 2018.

Por otra parte, en el Informe de Resultados de INMUJERES enero-mayo 2016<sup>71</sup> se reportan resultados relevantes para la coordinación y seguimiento de PROIGUALDAD, entre los que destaca el SIG.

*Desde 2009, el INMUJERES creó el micrositio denominado Sistema de Indicadores de Género (SIG) con el objetivo de que las y los usuarios del mismo tengan acceso a información actualizada y oportuna con enfoque de género, que va desde datos sistematizados en cuadros y gráficas que dan la pauta para que el lector haga un análisis desde su perspectiva e intereses personales, profesionales o institucionales, hasta publicaciones y/o documentos con información que analice los avances alcanzados en la igualdad entre mujeres y hombres.*

*En el periodo enero-marzo, debido a las nuevas fuentes de información como son la Encuesta Intercensal 2015 y la actualización de registros administrativos, se puso al día la información de 44 indicadores: ocho correspondientes al tema de población, 11 de educación, siete relativos al tema de población indígena, y uno correspondiente a los temas de familia, hogares y vivienda. Además se incluyeron dos indicadores referentes al tema de pobreza que desagrega información por tamaño de localidad y grupos de edad, uno de salud, 13 de la sección "Panorámica territorial" y uno correspondiente a la Declaración de Beijing.*

Se entiende que se trata de indicadores del INMUJERES no así del PROIGUALDAD, sin embargo, en el propio Sistema se vinculan con los objetivos del PROIGUALDAD, por lo que consideramos que podrían incorporarse al proceso de seguimiento regular a objetivos, estrategias y líneas de acción. De hecho en el Informe de Resultados se reportan avances de 39 de los 44 indicadores y se organizan de acuerdo con los seis Objetivos del PROIGUALDAD con los que se relacionan, a manera de ejemplo, en la siguiente Tabla se muestra la alineación del Objetivo 1:

Tabla 11 Alineación del informe de resultados de INMUJERES a los objetivos del PROIGUALDAD

#### **Alineación del informe de resultados de INMUJERES a los objetivos del PROIGUALDAD**

<sup>71</sup>Instituto Nacional de las Mujeres INMUJERES, Informe de Resultados, Enero-marzo 2016. 29 de abril de 2016 (Información proporcionada por INMUJERES).

Objetivo PROIGUALDAD / Apartado del Informe de resultados	Nombre y descripción del indicador
Objetivo 1. Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres	
I. Armonización legislativa	No hay indicador, se reporta en una Tabla.
II. Acciones afirmativas a favor de los derechos de las y los migrantes	1. Migración. Porcentaje de avance de las acciones programadas para la promoción de los derechos de las mujeres en las migraciones y sus familias
III. Ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.	2. Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México. Porcentaje de avance en la actualización del portal del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México
	3. Monitoreo del proceso electoral 2015-2016. Porcentaje de avance en las acciones de monitoreo de los 13 procesos electorales en las entidades federativas
IV. Acciones afirmativas a favor de las mujeres rurales, indígenas y campesinas	4. Mesa de Mujeres Rurales, Indígenas y Campesinas. Porcentaje de avance en las acciones programadas en el marco de los trabajos de la Mesa de Mujeres Rurales, Indígenas y Campesinas
V. Cambio social y cultural	5. Campañas con perspectiva de género. Porcentaje de campañas difundidas en tiempos oficiales o medios comerciales
	6. Estrategias de difusión con perspectiva de género. Porcentaje de estrategias de difusión
VI. Vinculación con la sociedad civil	7. Programa PROEQUIDAD Décima Quinta Emisión. Porcentaje de avance del presupuesto transferido a las OSC mediante el Programa PROEQUIDAD, Décima Quinta Emisión
VII. Información estadística con perspectiva de género	8. Comité Técnico Especializado de Información con Perspectiva de Género. Porcentaje de avance en las actividades realizadas en el marco del CTEIPG
	9. Participación en los Comités Técnicos Especializados del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Porcentaje de participación en las sesiones ordinarias obligatorias de los CTE
	10. Sistema de Indicadores de Género (SIG) Porcentaje de indicadores actualizados en el SIG

Los formatos de reporte de estos 39 indicadores incluyen la siguiente información: Nombre del indicador, Unidad de Medida, Método de cálculo, Meta 2016, Programado al Período (Acumulado y Realizado al período).

Por otra parte, hay que señalar que en los Informes de la Cuenta pública<sup>72</sup> se reportan avances en indicadores relacionados con alguno de los programas presupuestarios, particularmente de los que tienen Matriz de Indicadores de Resultados, incluidos el Anexo 13 *Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres* del PEF, estos indicadores son reportados por las secretarías e instancias

<sup>72</sup>SHCP. Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Anexos. (Información proporcionada por INMUJERES)

que ejercen estos recursos etiquetados. A manera de ejemplo se presentan algunos de ellos en la siguiente Tabla.

Tabla 12 Avance en los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, Anexo 13 PEF 2016 (Primer trimestre)

<b>Avance en los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, Anexo 13 PEF 2016 (Primer trimestre)</b>	
<b>Ramo</b>	<b>Nombre del Indicador</b>
Ramo 1. Poder legislativo	<p>Porcentaje de personas sensibilizadas y capacitadas en temas con perspectiva de género.</p> <p>Porcentaje de campaña institucional para promover un clima laboral libre de violencia y discriminación</p>
Ramo 4. Gobernación	
Programa presupuestario E015 Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	<p>Porcentaje de avance en las acciones para la instrumentación y seguimiento del programa de cultura institucional</p> <p>Porcentaje de avance de recursos entregados a las entidades federativas para la creación y/o fortalecimiento de los Centro de Justicia para las Mujeres</p> <p>Porcentaje de mujeres en situación de violencia atendidas en la línea telefónica 01800 Háblalo respecto de la meta de atención programada para el ejercicio fiscal 2015</p> <p>Porcentaje de mujeres atendidas víctimas de violencia en los Centros de Justicia respecto a la meta de atención para el ejercicio fiscal 2015</p> <p>Porcentaje de avance del número de acciones de coadyuvancia para las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres</p>
Programa presupuestario P006 Planeación demográfica del país	Porcentaje de avance en el diseño y difusión de las campañas de comunicación social de salud sexual y reproductiva
Programa presupuestario P015 Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas	Porcentaje de servidores públicos capacitados en materia de trata de personas
Programa presupuestario P017 Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	<p>Porcentaje de Solicitudes de Incorporación al Mecanismo por parte de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en situación de riesgo por el ejercicio de su actividad atendidas</p> <p>Porcentaje de medidas de protección implementadas por parte del Mecanismo a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas</p> <p>Porcentaje de Evaluaciones de Riesgo Presentadas y Aprobadas por parte de la Junta de Gobierno del Mecanismo a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas</p>

Ante la diversidad de mecanismos de seguimiento relacionados con los programas y acciones que promueven la igualdad entre mujeres y hombres en la APF, se requiere generar un Sistema de Indicadores del PROIGUALDAD en el que se integren indicadores a nivel Objetivo, Estrategia y Línea de acción que permita dar seguimiento a mediano y largo plazo a los resultados relacionados con sus objetivos.

Para ello se recomienda analizar todos los indicadores, tanto los del PROIGUALDAD como los del Anexo 13 de la Cuenta Pública y considerar la pertinencia de

vincularlos, según sea el caso, a nivel de objetivo, estrategia o línea de acción del PROIGUALDAD.

Un primer análisis de los indicadores del Anexo 13 muestra que los que se reportan regularmente en la Cuenta pública no son, en su mayoría, de resultados relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres, en este caso, será necesario generar nuevos indicadores para estos programas del Anexo 13, de manera que se pueda dar seguimiento y evaluar su contribución a la igualdad y por lo tanto a los objetivos, estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD. Los programas focalizados en mujeres tienen indicadores específicos, en este caso será necesario analizarlos en conjunto, y alinearlos al PROIGUALDAD. La intención de esta recomendación es dotar al PROIGUALDAD de un sistema de indicadores que permita dar seguimiento periódicamente a los avances para ajustar la planeación y evaluar los resultados del PROIGUALDAD de manera integral.

En este sentido, es fundamental sentar las bases de la información (valor de los indicadores, de las variables que los conforman, método de cálculo, valor y año de la línea base) de los programas o acciones que deben contar con Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), para poder evaluar a mediano y largo plazo. Se recomienda aprovechar el proceso de revisión previsto para el presente año para establecer un plan de trabajo para sistematizar y reestructurar los indicadores y, como se ha señalado, establecer las líneas basales de los indicadores que permitirán evaluar el impacto de algunas de las líneas de acción consideradas más relevantes y representativas de los avances en la igualdad entre mujeres y hombres.

**19. ¿Se considera que las metas de los indicadores transversales son alcanzables y orientadas a impulsar el desempeño de la política de perspectiva de género?**

***En esta pregunta se debe valorar si las metas son factibles de alcanzar considerando los plazos y recursos con los que se cuenta, y si están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.***

***a) Se deberá elaborar un análisis cualitativo en el cual se valore si las metas son alcanzables considerando como elementos mínimos: i) el contexto macroeconómico y socioeconómico del país –o algún otro que se considere relevante para el sector– así como y ii) los vacíos de acciones gubernamentales identificados en las preguntas anteriores.***

***b) Valorarla pertinencia de los indicadores para el logro de los objetivos transversales, identificar áreas de oportunidad y en su caso, realizar propuestas de mejora.***

Como se ha señalado en la pregunta anterior, los objetivos del PROIGUALDAD corresponden a estrategias de mediano plazo, sus alcances se circunscriben a la

presente administración y presentan metas para 2018, aunque no establecen una temporalidad consecuente, tanto con los problemas de la desigualdad presentados en el diagnóstico, como con la posibilidad de resolverlos en el largo plazo.

Es necesario señalar que las metas no siempre se incorporan en las fórmulas de cálculo de los indicadores por lo que para valorar si son alcanzables y están orientadas a resultados hay que complementar los indicadores con cálculos adicionales. Por ello se hace el análisis tomando en cuenta toda la información de las fichas técnicas, independientemente de las limitaciones que presentan los indicadores, ya señaladas en la pregunta anterior.

En algunos de los indicadores la meta a 2018 es la paridad, por ejemplo:

**Porcentaje de mujeres en puestos directivos de la Administración Pública (Indicador 2 en la siguiente Tabla).** El desempeño de este indicador depende enteramente de la propia Administración pública, en el año base 2012 era de 30% y la meta a 2018 se ubico en el 40%, de acuerdo con la ficha técnica se preveía un incremento anual promedio de 1.7%, en este caso la meta está orientada a impulsar el desarrollo y es alcanzable.

**Porcentaje de mujeres en cargos de elección popular en municipios.** En la ficha técnica se hace referencia a tres indicadores cada uno con su fórmula de cálculo:

$$P = (\text{Presidentas} / \text{TPresidentes}) * 100$$

Presidentas: Número de mujeres presidentas municipales en el país;

TPresidentes: Número total de presidentas y presidentes municipales en el país.

$$R = (\text{Regidoras} / \text{TRegidores}) * 100$$

Regidoras: Número de mujeres regidoras municipales en el país;

TRegidores: Número total de regidoras y regidores municipales en el país.

$$S = (\text{Síndicas} / \text{TSíndicos}) * 100$$

Síndicas: Número de mujeres síndicas municipales en el país;

TSíndicos: Número total de síndicas y síndicos municipales en el país.

Las metas a 2018 de los tres indicadores se consideran alcanzables (aún teniendo en cuenta que no es competencia de la APF a la que le correspondería promover mediante convenios con los municipios) y que está orientadas a impulsar el desempeño. (Indicador 3 en la Tabla 13).

**Tasa de participación femenina en el mercado de trabajo (indicador 7).** Meta 2018: 48%. En la línea base de 2012 se reporta que la tasa es de 43.5%, en este

caso la meta es alcanzable pero también depende de factores ajenos a la política pública.

Se propone mejorar la inserción de las mujeres en el trabajo a razón de 1% anual con lo que se considera que es alcanzable y que la meta a 2018 es muy cercana a la paridad, por lo que se considera orientada a impulsar el desempeño (aún teniendo en cuenta que no es competencia de la APF a la que le correspondería promoverlo).

**Índice de discriminación salarial por sector de actividad (indicador 8).** La meta a 2018 es reducir al menos en 20% la desigualdad por sector de actividad, los datos reportados en la ficha técnica se presentan por sector de la economía y no todos los sectores cuentan con dato.

La meta está orientada a impulsar el desempeño, sin embargo, no se considera alcanzable teniendo en cuenta que no es competencia exclusiva de la APF, a la que le correspondería cumplirlo en la propia APF y a fomentarlo en el sector privado y social. Promoverlo en los sectores privado y social requeriría implementar un sistema de seguimiento a los salarios en éstos sectores (de acuerdo con las categorías de empleos, los perfiles y calificaciones de los y las trabajadores(as)), actividad que no está contemplada en las líneas de acción. De acuerdo con el diagnóstico del PROIGUALDAD:

*“Los índices de discriminación salarial por ocupación y sector de actividad muestran que las mujeres ganan un 30.5% menos que los varones en ocupaciones industriales, 16.7% menos como comerciantes y 15.3% menos como profesionales. Por sector de actividad el índice es de casi un 20% en el comercio, de 18.1% en la industria manufacturera, de poco más de 14% en la construcción y de más de 10.8% en los servicios sociales.”<sup>73</sup>*

**Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D) (indicador 10).** Es un indicador muy agregado y el logro de la meta no depende exclusivamente de la APF a la que le compete promover que la prestación de los servicios y los apoyos públicos permitan igualar la calidad de vida y el acceso a oportunidades entre mujeres y hombres. La meta es alcanzable y orientada a impulsar el desempeño.

Otros indicadores pretenden reflejar reducciones en la falta de acceso a un servicio necesario para eliminar barreras que enfrentan las mujeres:

---

<sup>73</sup>Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013. México.



**Porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con acceso a guardería (indicador 9).** El indicador muestra que en 2013, 80% de las mujeres no tenía acceso a guardería, la meta para 2018 es reducir a 75% el número de mujeres sin acceso a guardería, se considera que la meta es alcanzable; sin embargo, no impulsa el desempeño si el objetivo es abatir el rezago en 5% en cinco años, con un avance de uno por ciento anual, se requerirían 75 años para cubrir la necesidad total de guarderías. La meta es alcanzable pero no está orientada a impulsar el desempeño.

**Porcentaje de mujeres propietarias de vivienda (indicador 11).** La meta para 2018 es de 16% y en 2012 el año base, había un 14.8% de mujeres propietarias de vivienda, en cinco años se pretende incrementar en 1.2% el número de mujeres propietarias de vivienda; no parece que se requieran políticas muy efectivas de fomento en este campo para lograr un crecimiento anual del 0.2%. Tampoco está claro cuál debería ser la meta y porqué. Se considera que la meta es alcanzable pero que no está orientada a impulsar el desempeño (aún teniendo en cuenta que no es competencia exclusiva de la APF pero que existen instituciones públicas como INFONAVIT que podrían incorporar acciones afirmativas que favorecieran el acceso a la vivienda a mujeres jefas de hogar, las mujeres indígenas, mujeres jóvenes y las adultas mayores).

En el diagnóstico del PROIGUALDAD se señala: *alrededor de un 15% de las mujeres habita en viviendas con deficiencias de infraestructura, de espacio o de servicios. Entre la población indígena el porcentaje con carencias por calidad y espacios de la vivienda alcanza al 42% de las mujeres y por carencias en los servicios básicos a un 50.6%. La calidad de las viviendas y su equipamiento son determinantes para disminuir las cargas de trabajo de las mujeres. Considerando las viviendas sin acceso directo al agua entubada, se estima que las horas que dedican las mujeres a los quehaceres domésticos se incrementan en un 15%; cuando tienen que acarrear el agua el incremento llega a ser del 40%. La calidad de la vivienda también afecta el tiempo de las mujeres, cuando una vivienda tiene piso de tierra los incrementos son de alrededor del 17%. Las desigualdades de género inciden en el acceso al mercado formal de trabajo y con ello a los créditos para la vivienda. A pesar de los esfuerzos, sólo poco más de un 35.3% de los créditos que el Infonavit otorga son para mujeres. Los grupos identificados como menos favorecidos por las políticas de vivienda son: las mujeres jefas de hogar, las mujeres indígenas, las mujeres jóvenes y las adultas mayores.*<sup>74</sup>

**Índice de absorción de mujeres a la educación media superior y superior (indicador 12).** Se miden por separado el Índice de absorción de Media superior y de Licenciatura, no se establece una ponderación de los dos componentes que

---

<sup>74</sup>Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013. México.



permitiría integrarlos en una sola fórmula y por lo tanto en un solo indicador. La meta a 2018, para Media superior es de 99 y a Licenciatura de 76. Se considera que la meta es alcanzable y que está orientada a impulsar el desempeño ya que el logro de estas metas no depende exclusivamente de la APF a la que le correspondería fomentar mediante programas de becas que signifiquen un incentivo suficiente para las jóvenes y sus familias, pero en gran medida depende de las propias jóvenes, de sus necesidades laborales, demanda de apoyo en el hogar o embarazo adolescente, entre otros factores.

**Estimación de la contribución de las mujeres al PIB por el valor económico del trabajo no remunerado que realizan en los hogares (indicador 15)** (Estimación porcentual respecto del PIB). De acuerdo con las metas de 2011 a 2019 se esperaría un comportamiento descendente, no queda claro por qué sería deseable que el valor económico del trabajo no remunerado de las mujeres fuera cada vez menor con respecto al PIB.

En esa medida no se considera pertinente valorar si las metas son alcanzables y si el hecho de que la participación en el PIB fuera cada vez más baja significa un mejor resultado (Véase Tabla 11). Por otra parte, estarían los indicadores que buscan medir la violencia contra las mujeres, el acceso efectivo a la justicia y la reparación del daño.

**Porcentaje de mujeres víctimas de un delito (indicador 13).** El comportamiento esperado es ligeramente descendente, en la ficha técnica se propone bajar de 23.1% en 2012 a 18% en 2018 lo que significa una reducción de menos de uno por ciento anual. Si se lograra la meta en 2018 habría 63,935,414<sup>75</sup> de mujeres en México de las cuales 11,508,374 seguirían siendo víctimas de violencia<sup>76</sup> por lo que se considera que la meta es alcanzable pero no está orientada a impulsar el desempeño.

**Mujeres víctimas de violencias atendidas en refugios y centros de justicia (indicador 4).** Las metas están expresadas en valores absolutos (la Meta para 2018 es de 10,000), si se tradujera a porcentajes de incremento o se expresara en términos de cumplimiento de la meta sexenal, el crecimiento sería significativo pero si se valora en términos de la magnitud del problema, la meta es baja, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2011) *a 14 de cada 100 mujeres en México (14.0%) su pareja la ha golpeado, amarrado, pateado, tratado de ahorcar o asfixiar, o agredido con un arma;* la población potencial podría llegar a cerca de 5 millones de mujeres que habrían

---

<sup>75</sup>Consejo Nacional de Población (CONAPO). Proyecciones de la Población 2010-2050. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

<sup>76</sup>Calculado a partir de la proyección de CONAPO.

sido víctimas de violencia física.<sup>77</sup> La meta no está orientada a impulsar el desempeño. Este mismo argumento y valoración se aplica al indicador:

**Delitos contra mujeres ingresados en los Tribunales Superiores de Justicia Estatales.**  
(Indicadores 4 y 5 en la Tabla 13)

Por lo que respecta al indicador: **Denuncias presentadas ante agencias del ministerio público por delitos de género** (indicador 6). Según la ficha técnica debería esperarse un comportamiento moderadamente descendente, sin embargo, sería necesario correlacionar el dato con el número de delitos de género cometidos y definir con precisión cuál sería el objetivo de la política pública que se debería medir, que podría ser: fomentar la presentación de denuncias cuando se trate de delitos de género, ya que el porcentaje de delitos que no son denunciados es muy alto de acuerdo con el diagnóstico incluido en la justificación del PROIGUALDAD y esto impide que se juzgue a los delincuentes y propicia un alto grado de impunidad.

*“En relación con la violencia laboral, un 20.6% de las mujeres declaró haberla sufrido; más de un 4% refirió hostigamiento sexual. Más de 500 mil mujeres han sido forzadas a tener relaciones sexuales; de ellas, alrededor de 75 mil sufrieron una violación en el último año; sin embargo, por ese delito cada año se inician apenas 15 mil averiguaciones y sólo se concluyen 5 mil juicios en los tribunales superiores de justicia. Estos datos demuestran lo alejadas que se encuentran las mujeres mexicanas de la procuración e impartición de justicia: sólo un 14% de las mujeres víctimas de violencia se acerca a una autoridad para pedir ayuda, el resto considera que nadie puede ayudarles.”<sup>78</sup>*

**Percepción de inseguridad de las mujeres en el transporte y en espacios públicos (indicador 14).** La meta para 2018 es que el 70% de las mujeres se sientan inseguras en el transporte público y en espacios públicos a diferencia del 79% que se sentían inseguras en 2012. Las metas propuestas suponen que la percepción de inseguridad deberá bajar a razón de 1.5% anual entre 2012 y 2018, la meta parece ser alcanzable pero no orientada a impulsar el desempeño, se requerirían poco menos de cincuenta años para que las mujeres no se percibieran inseguras en el transporte público. Por otra parte, es necesario señalar que la percepción de inseguridad depende en mayor medida de que se cometan delitos (tanto contra las mujeres como contra los hombres) en el transporte y en espacios públicos, de

<sup>77</sup>Estimación propia a partir de INEGI. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014. Cifras redondeadas.

<sup>78</sup>Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013. México.

manera que debería medirse también la percepción en relación con la reducción o incremento de estos delitos.

Por último están los indicadores de gestión:

**Unidades de género en la Administración Pública Federal creadas a nivel de alta dirección con recursos para operar el PROIGUALDAD (indicador 16).** Las metas se expresan en valores absolutos, el indicador no muestra un valor de referencia que permita valorar cuantas unidades de género a nivel de alta dirección debe haber de la APF con recursos para operar el PROIGUALDAD, por lo que no es posible valorar si la meta es alcanzable y si está orientada a impulsar el desempeño. Cabe preguntarse si es necesario esperar seis años para que todas las unidades de género de la APF tengan nivel de alta dirección y cuenten con recursos para operar el PROIGUALDAD, cuando ello depende totalmente de decisiones administrativas de la propia APF.

**Número de funcionarias y funcionarios capacitados y certificados en igualdad de género (indicador 17).** La meta para 2018 es de 15 mil funcionarias y funcionarios, lo que significa capacitar a 2 mil por año. La meta es alcanzable pero como no se señala cuál es la población potencial susceptible de ser capacitada no es posible establecer si está orientado a impulsar el desempeño.

**Programas presupuestarios que promueven la reducción de las brechas de desigualdad de género (indicador 18).** El indicador no tiene un parámetro de referencia, es decir, no se señala cuál es el total de programas presupuestarios que deberían promover la reducción de las brechas de desigualdad. De acuerdo con la ficha técnica, el número de programas debería crecer a razón de tres por año, no se cuenta con una justificación sobre esta evolución. Por ello, no se puede valorar si este indicador está orientado a impulsar el desempeño.

La siguiente Tabla resume la valoración de los indicadores:

Tabla 13 Valoración de las metas

Valoración de las metas								
<b>NP= No procede valoración</b> <b>Si=1, No=0</b> <b>nd=no disponible</b>								
Indicador PROIGUALDAD	Línea base y año	Valor año base	Meta 2014	Meta 2015	Meta 2016	Meta 2017	Meta 2018	Alcanzable Impulsa el desempeño

1.- Índice de avance en la armonización legislativa por entidad federativa. <b>La fórmula de cálculo del indicador es incorrecta.</b>									NP	NP
2.- Porcentaje de mujeres en puestos directivos de la administración pública.	2012	30%	33.3	35	36.7	38.3	40	1	1	
3.- Porcentaje de mujeres en cargos de elección popular en municipios										
% Presidentas municipales	2013	6.9	8.5	10.1	11.8	13.4	15	1	1	
% Regidoras	2011	38.5	43.4	45.1	46.7	48.4	50	1	1	
% Síndicas	2011	26.8	36.5	40.1	43.3	46.7	50	1	1	
4.- Mujeres víctimas de violencia atendidas en refugios y centros de justicia	2011	2,118	5,496	6,622	7,748	8,874	10,000	1	0	
5.- Delitos contra mujeres ingresados en los Tribunales Superiores de Justicia Estatales	2012	14,150	17,121	18,833	20,717	22,788	25,067	1	NP	
6.- Denuncias presentadas ante agencias del ministerio público por delitos de género	2012	34,763	32,023	30,653	29,283	27,913	26,543	1	NP	
7.- Tasa de participación femenina en el mercado de trabajo	2012	43.5	45	45.8	46.5	47.3	48	1	1	
8.- Índice de discriminación salarial por sector de actividad	2012	nd	nd	nd	nd	nd	-20	0	1	
9.- Porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con servicio de guardería	2013	80.23	79.19	78.13	77	76	75	1	0	
10.- Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D)	2011	0.589	0.559	0.550	0.540	0.530	0.520	1	1	
11.- Porcentaje de mujeres propietarias de vivienda	2012	14.8	15.2	nd	15.6	nd	16	1	0	
12.- Índice de absorción de o								1	1	

mujeres a la esco educación media lar superior y superior. 2011 Se miden por - separado Media 2012 superior y Licenciatura										
Media superior	96	97.3	97.7	98.1	98.6	99				
Licenciatura	72.2	73.8	74.4	74.9	75.5	76				
13.- Porcentaje de mujeres víctimas de un delito	2012	23.1	21.4	20.6	19.7	18.0	18	1	0	
14.- Percepción de inseguridad de las mujeres en el transporte y en espacios públicos	2012	79	76	74.5	73	71.5	70	1	0	
15.- Estimación de la contribución de las mujeres al PIB por el valor económico del trabajo no remunerado que realizan en los hogares (%)	2011	15.6	14.5	14.10	13.8	13.40	13.1	NP	NP	
16.- Unidades de género en la Administración Pública Federal creadas a nivel de alta dirección con recursos para operar el PROIGUALDAD	2012	7	14	18	22	25	25	NP	NP	
17.- Número de funcionarias y funcionarios capacitados y certificados en igualdad de género	2012	3,000	7,000	9,000	1,1000	13,000	15,000	1	NP	
18.- Programas presupuestarios que promueven la reducción de las brechas de desigualdad de género	2013	100	103	196	109	112	115	1	NP	

Fuente: Elaboración para CONEVAL por N.I.K. Beta S.C. con base en las Fichas Técnicas PROIGUALDAD

En general, no se ha documentado el procedimiento para establecer las metas, la mayoría se formularon de manera muy modesta, por lo que se consideran alcanzables. Si se analiza la información contenida en las propias fichas técnicas, las metas muestran comportamientos inerciales y no suponen cambios en la tendencia a partir del establecimiento del PROIGUALDAD. Por último, hay que señalar que todos los indicadores son pertinentes, pero no suficientes, para medir el logro de los objetivos transversales.

**20. Como complemento a las preguntas anteriores, valorar la importancia de la coordinación interinstitucional e intergubernamental para el cumplimiento de las metas y objetivos del PROIGUALDAD.**

- a) *Evaluar si existen canales de coordinación para la atención de cada problemática (objetivo transversal), tales como lineamientos de coordinación o convenios, que sugieran que existe una labor conjunta en el tema.***
- b) *Indicar las ausencias de coordinación que se identifiquen.***
- c) *Identificar a qué nivel se da el monitoreo de los indicadores por parte del INMUJERES y cómo se da la coordinación con el resto de las dependencias y/o entidades para este tema.***
- d) *Recomendar posibles sinergias entre actores. Especificar acciones concretas de cooperación.***

De acuerdo a la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres tiene tres instrumentos (el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; el PROIGUALDAD; y la Observancia) a través de los cuales garantiza la coordinación, la implementación y la observancia del conjunto de la política.

La implementación de la política de igualdad entre mujeres y hombres se da a través de PROIGUALDAD, que integra las agendas públicas de igualdad entre mujeres y hombres en una sola estrategia, buscando contribuir al alcance de la igualdad sustantiva en los distintos ámbitos de la vida social y política de México.

El carácter central del PROIGUALDAD, en tanto que estrategia, es su transversalidad. Esto no supone la simple presencia programática de acciones en pos de la igualdad en el conjunto de las instituciones estatales, sino una forma de construir y concebir la misma política pública. En el *Decreto del PROIGUALDAD*, se enuncia de manera clara:

*"La transversalidad se entiende como un método de gestión pública que permite aplicar recursos de distintas esferas a un mismo propósito cuando los objetivos son complejos, traslapan o sobreponen las fronteras organizacionales funcionales o sectorizadas. La transversalidad permite agregar valor a las políticas públicas y alcanzar sus objetivos con eficiencia y eficacia; con oportunidad y pertinencia. En este sentido la transversalidad es un proceso activo de transformación en las concepciones y en el abordaje de un problema público [...] Como método, la transversalidad requiere de una planeación coordinada entre agencias, actores y proyectos que comparten objetivos, metas, prioridades y permite generar sinergias para responder con flexibilidad a los problemas."*

El diseño transversal de política pública, supone altos grados de coordinación interinstitucional e intergubernamental, y por lo tanto mecanismos e instrumentos consolidados que permitan su implementación de manera eficaz.

**a) Evaluar si existen canales de coordinación para la atención de cada problemática (objetivo transversal), tales como lineamientos de coordinación o convenios, que sugieran que existe una labor conjunta en el tema.**

En el marco normativo que regula al PROIGUALDAD se describen algunos mecanismos para la coordinación de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres que, en principio, garantizan su implementación.

El principal mecanismo de coordinación en el que se inscribe el PROIGUALDAD, es el **Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**, en el que participan las dependencias de la APF, los Estados, el Distrito Federal (Ciudad de México) y los Municipios. El Sistema Nacional, tiene por objetivo coordinar las acciones a nivel nacional para promover la igualdad entre mujeres y hombres, erradicar la discriminación, eliminar estereotipos que fomentan la violencia de género (art. 26).

Aunque es en la Administración Pública Federal en la que recae la principal responsabilidad del Sistema Nacional, se considera la integración de los otros dos órdenes de gobierno de manera gradual en su consolidación y funcionamiento.<sup>79</sup> De esta forma, el Sistema Nacional es el principal mecanismo de coordinación de la Política Nacional, de acuerdo el art. 23 de la Ley General:

*"El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, es el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres."*

Al INMUJERES, a través de su Junta de Gobierno, corresponde la coordinación general del Sistema Nacional.<sup>80</sup> Al interior de éste, existen tres instancias para su coordinación y funcionamiento:

---

<sup>79</sup>Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, art. 27: "Los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con el Instituto o, en su caso, con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional".

<sup>80</sup>Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, art. 21: "El Instituto Nacional de las Mujeres, a través de su Junta de Gobierno, sin menoscabo de las atribuciones que le confiere la Ley específica que lo rige, tendrá a su cargo la coordinación del Sistema, así como la determinación de lineamientos



### **1) La presidencia del Sistema Nacional y 2) La secretaría técnica del mismo:**

Tanto la Presidencia como la Secretaría Técnica, son funciones que recaen en el INMUJERES, además de presidir y emitir las convocatorias para las sesiones del Sistema Nacional, coordina y da seguimiento a los trabajos y acuerdos de las comisiones del Sistema Nacional.<sup>81</sup>

**3) Las comisiones del Sistema Nacional.** Para dar cumplimiento a las funciones del Sistema Nacional y a los objetivos de la Política Nacional se formularon diez comisiones, que por diseño coinciden con las principales líneas del PROIGUALDAD: I. Transversalización e institucionalización de la perspectiva de género para la igualdad, en la Administración Pública Federal.

II. De igualdad jurídica, derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, en el marco del estado de derecho.

III. Para garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil.

IV. Para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

---

para el establecimiento de políticas públicas en materia de igualdad, y las demás que sean necesarias para cumplir con los objetivos de la presente Ley."

<sup>81</sup> *Reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.* Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 2012. Sobre las atribuciones del Inmujeres al interior del Sistema Nacional, el artículo 2 define: "X. Presidencia del Sistema: La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres representada por la Presidenta del mismo. XI. Secretaría Técnica del Sistema: La titular de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres." Y sobre las funciones de la Presidencia del Sistema y la Secretaría Técnica del Sistema véanse:

"Artículo 12. La Junta de Gobierno, representada por la titular de la Presidencia del Instituto será quien presida el Sistema.

I. Presidir y conducir las sesiones del Sistema;

II. Suscribir las convocatorias a las sesiones en los términos del artículo 13 de las presentes Reglas;

III. Autorizar el proyecto de orden del día de las sesiones del Sistema;

IV. Autorizar la celebración de las sesiones extraordinarias, solicitadas por cualquiera de las y los integrantes del Sistema;

V. Instrumentar acciones de difusión de los trabajos del Sistema;

VI. Rendir al Titular del Ejecutivo Federal un informe anual de las actividades del Sistema; y

VII. Las demás que le confiera el Pleno del Sistema y que sean necesarias para cumplir con su mandato.

Artículo 13. Atribuciones de la Secretaría Técnica del Sistema.

I. Elaborar y notificar las convocatorias a las sesiones en los términos del artículo 13 de las presentes Reglas;

II. Pasar lista de asistencia, declarar el quórum para sesionar y efectuar el conteo de las votaciones;

III. Elaborar las actas correspondientes y llevar el seguimiento de los acuerdos que se adopten;

IV. Convocar a las sesiones de las comisiones a que se refiere el artículo 5 de las presentes Reglas;

V. Dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de las comisiones a que se refiere el artículo 5 de las presentes Reglas;

VI. Solicitar a las personas integrantes del Sistema, así como a las comisiones, la información necesaria para la integración del informe que debe rendir la Presidenta del Instituto;

VII. Proporcionar el apoyo administrativo que se requiera para la celebración de las sesiones del Sistema, y

VIII. Las demás que le encomiende el Sistema o la Presidenta del Instituto."

- V. Fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género.
- VI. Observación de los derechos consagrados en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) estén reflejados en sus programas, proyectos y actividades, para dar seguimiento al cumplimiento de la misma.
- VII. Empoderamiento de las mujeres, participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar una cultura democrática.
- VIII. Seguimiento al cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (CEDAW).
- IX. Seguimiento al Programa de Cultura Institucional en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal
- X. Seguimiento a los acuerdos y avances del Comité de Gestión por Competencias para la Igualdad de Género en la certificación y profesionalización de funciones claves para la transversalidad del género en las acciones públicas.<sup>82</sup>

Estas diez comisiones, se integran con los representantes de las dependencias de la APF que participan del Sistema.

En principio, son estas tres instancias internas al Sistema Nacional las que garantizan la coordinación y funcionamiento interno y la coordinación de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

En lo que a este nivel respecta, más allá del diseño institucional para la coordinación, expresado en la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* y en *Reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, hasta el momento no hay evidencia para dar cuenta de su funcionamiento ni del nivel de consolidación que ha alcanzado la coordinación de la Política Nacional, a través del Sistema.

Por ejemplo, las reglas para la organización del Sistema Nacional, indican la posibilidad de que las dependencias o entidades puedan “establecer mecanismos de coordinación para lograr la transversalidad de la perspectiva de género en su quehacer institucional”. El equipo evaluador no contó con evidencia documental de esta coordinación. En las entrevistas realizadas con responsables del PROIGUALDAD en las dependencias, confirmaron que hasta el momento no se ha construido ningún mecanismo específico entre las dependencias para la coordinación.

Esto no significa que de manera “informal”, o como una actividad no programática dentro del PROIGUALDAD, algunas dependencias puedan estar llevando a cabo

---

<sup>82</sup>Reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, artículo 8.

acciones de coordinación en temas específicos para alcanzar la igualdad sustantiva, erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres. Es el caso, del INMUJERES, que “trabaja en 86 proyectos de coordinación interinstitucional fungiendo o participando en consejos, comités, grupos de trabajo, comisiones y subcomisiones, mesas de trabajo y juntas de gobierno con diversas dependencias y organismos”.<sup>83</sup>

Sin embargo, la falta de coordinación consistente de las actividades que realizan con el PROIGUALDAD, impide observar la incidencia efectiva de esas actividades en el alcance de las metas del programa.

Por su parte, el INMUJERES ha llevado a cabo acciones para la coordinación en el marco del Sistema Nacional, por un lado, la celebración de convenios colaboración con los gobiernos de todas las entidades federativas en 2015.<sup>84</sup> El objetivo central de los convenios fue:

Impulsar acciones específicas de planeación, organización y desarrollo en las entidades federativas, encaminadas a fortalecer los sistemas estatales de igualdad y de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, procurando su participación activa y programática en el sistema nacional para la igualdad entre mujeres y hombres; para ello, el INMUJERES y el Estado, coordinarán las acciones de cooperación que permitan transversalizar la perspectiva de género con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como la de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios tales como acciones afirmativas y la propuesta de recursos para el cumplimiento de la política nacional, en los términos y competencias que se establecen en los ordenamientos de la materia.

Al mismo tiempo, de acuerdo al Informe de Logros 2015, 28 entidades federativas ya contaban con un Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, faltando Baja California, Michoacán, Tamaulipas y Yucatán.<sup>85</sup> Lo que permitiría inferir, haciendo una analogía con el Sistema Nacional, que a nivel estatal ya están sentadas las bases normativas que permiten la coordinación e implementación de la Política Nacional en la materia.

Por otro lado, el INMUJERES está concluyendo la puesta en marcha de la “Plataforma México Rumbo a la Igualdad”. Aunque es una acción de monitoreo,

---

<sup>83</sup> INMUJERES, *Participación del INMUJERES en grupos interinstitucionales e intergubernamentales*, documento interno.

<sup>84</sup> INMUJERES, *Listado de Convenios y Acuerdos de colaboración enero – diciembre 2015*, Documento interno.

<sup>85</sup> Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, *Informe de Logros, 2015*, Gobierno de la República. México.

en su primera etapa, es un avance en términos del seguimiento y coordinación de la Política Nacional.

El diseño de esta Plataforma, permitirá conocer los avances en materia de institucionalización de las políticas para la igualdad entre mujeres y hombres en las entidades federativas. Incluso, genera ejercicios comparativos de los niveles de avances entre entidades, lo que en principio podría detonar algunas sinergias positivas.

Finalmente, en términos de la coordinación la información que brinde la Plataforma y se haga llegar a los encargados de la política gubernamental en cada estado, puede ayudar a tomar acuerdos específicos, en el marco del Sistema Nacional, para avanzar en la consolidación de la Política Nacional.

A continuación, se presenta un esquema del diseño de la "Plataforma México Rumbo a la Igualdad".

Tema	Objetivo	Categorías de análisis	Número de Preguntas
Marco Normativo	Conocer si la entidad cuenta con leyes o instrumentos de planeación que doten a su gobierno con herramientas de política que permitan avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres.	Constitución Política	4
		Ley para la Igualdad entre Mujeres	17
		Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	9
		Ley de Planeación	3
		Plan Estatal de Desarrollo	3
Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	Conocer la existencia y calidad de los Programas de Igualdad entre Mujeres y Hombres y su congruencia con los marcos normativos y programáticos internacionales, nacionales y estatales.	Características generales	7
		Alineación con marcos normativos	4
		Congruencia con marco programático nacional y estatal	7
Presupuesto público: condiciones para transversalizar la perspectiva de género	Con base en la buena práctica internacional y en los marcos legales nacionales que regulan los presupuestos, conocer si la información contenida en los decretos de presupuestos y sus anexos se presenta con suficiente exhaustividad para poder integrar la perspectiva de género.	Origen de los recursos públicos	3
		Desagregación de la información presupuestaria por distintas clasificaciones	4
		Combinación de distintas clasificaciones de gasto	4
		Indicadores vinculados a programas	4
Presupuesto público: incorporación de la perspectiva de género	Con base en la buena práctica internacional y en los marcos legales nacionales que regulan los presupuestos, conocer si es posible ubicar en los decretos de presupuestos y sus anexos información relativa a los recursos asignados para avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres.	Narrativa sobre la igualdad entre mujeres y hombres	3
		Gasto etiquetado y existencia de anexo que acompaña al decreto	5
		Exhaustividad de la información del anexo transversal	4
		Indicadores de género vinculados con programas	3

Tema	Objetivo	Categorías de análisis	Número de Preguntas
Cuenta pública: condiciones para transversalizar la perspectiva de género	Con base en la buena práctica internacional y en los marcos legales nacionales que regulan los presupuestos, conocer si la información contenida en la Cuenta Pública y sus anexos se presenta con suficiente exhaustividad para poder integrar la perspectiva de género.	Origen de los recursos públicos	3
		Desagregación de la información presupuestaria por distintas clasificaciones	6
		Combinación de distintas clasificaciones de gasto	4
		Existencia de indicadores vinculados a programas	4
Cuenta pública: incorporación de la perspectiva de género	Con base en la buena práctica internacional y en los marcos legales nacionales que regulan los presupuestos, conocer si es posible ubicar en los decretos de presupuestos y sus anexos información relativa a los recursos asignados para avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres.	Narrativa sobre la igualdad entre mujeres y hombres	3
		Gasto etiquetado y existencia de anexo que acompañe al decreto	5
		Exhaustividad de la información del anexo transversal	4
		Indicadores de género vinculados con programas	3

## b) Indicar las ausencias de coordinación que se identifiquen

Si en materia de la Política Nacional ya existen algunos mecanismos normativos para la coordinación, aún faltan mecanismos específicos de coordinación para la implementación del PROIGUALDAD. A continuación, se señalan algunos elementos para fortalecer la coordinación.

1. En *Reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, en su artículo 23, se señala que “los integrantes del Sistema deberán generar los lineamientos para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten los objetivos, estrategias y líneas de acción del Proigualdad”. Si bien los *Lineamientos para Incorporar la Perspectiva de Género en las Reglas de Operación de los Programas Presupuestarios Federales*<sup>86</sup> son un avance, estos se refieren a la alineación de los programas presupuestarios a la estrategia transversal, y no tanto a la ejecución del PROIGUALDAD.

La existencia de las Comisiones del Sistema Nacional, permite la concertación y elaboración de los lineamientos señalados en el artículo 23 de las *Reglas*, así como la coordinación interinstitucional de las líneas de acción y estrategias del PROIGUALDAD. Sin embargo, no se cuenta con evidencia de que dichos lineamientos hayan sido elaborados y se estén implementando.

<sup>86</sup>El 29 de junio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos para Incorporar la Perspectiva de Género en las Reglas de Operación de los Programas Presupuestarios Federales*, preparados conjuntamente entre INMUJERES y la COFEMER.

2. Como se señaló en la respuesta a la pregunta 4 de esta evaluación, en el Decreto del PROIGUALDAD hay líneas de acción que están clasificadas como específicas de observancia obligatoria para una o más dependencias y entidades de la APF, en 98 de las cuales participan más de una dependencia.

Tanto en la revisión documental como en las entrevistas hasta ahora realizadas, no se ha encontrado evidencia de que exista algún mecanismo, formal o informal, de coordinación entre las dependencias que atienden una misma línea de acción, para acordar o definir acciones de intervención conjuntas o coordinadas que potencien la incidencia del PROIGUALDAD.

3. Otro tipo de líneas de acción en las que se denota una ausencia de coordinación, es en aquellas que se definieron como generales, y que por tanto son de observancia obligatoria para toda la APF, además de las distorsiones producidas por los ámbitos de competencia, produciendo el fenómeno de líneas en las que las dependencias arguyen que no es de su ámbito, quedando “huérfanas” en su implementación, por decirlo de alguna manera.

4. Finalmente, al ser el PROIGUALDAD una estrategia transversal, de las primeras en su tipo en México, por cuya naturaleza no tiene sólo una instancia ejecutora, la responsabilidad de su ejecución genera confusión.

**c) Identificar a qué nivel se da el monitoreo de los indicadores por parte del INMUJERES y cómo se da la coordinación con el resto de las dependencias y/o entidades para este tema.**

Como ha sido señalado en la respuesta a la pregunta 6, el diseño de los indicadores es débil, pues no miden resultados atribuibles a las acciones que en el marco del PROIGUALDAD llevan a cabo las dependencias de la APF.

No existe evidencia de coordinación con las dependencias o entidades en materia de indicadores, dado que no se han diseñado indicadores a nivel de líneas de acción, en las que participan directamente las dependencias, ni indicadores agregados por objetivos estratégicos. Ahora, las dependencias reportan las actividades realizadas en cada una de las líneas de acción al INMUJERES, a través de una nueva Plataforma de Seguimiento y, es el INMUJERES el encargado de concentrar la información y elaborar los reportes para los indicadores.

**d) Recomendar posibles sinergias entre actores. Especificar acciones concretas de cooperación.**

Algunas acciones concretas que podrían mejorar los aspectos de coordinación:



- Las Comisiones del Sistema Nacional asuman la coordinación de la implementación de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD.
  - Se institucionalicen y adquieran un papel más activo las Unidades de Género de las dependencias y entidades de la APF, y se construya una red de estas Unidades, coordinadas de acuerdo a las estrategias del PROIGUALDAD.
- A partir de las Comisiones del Sistema Nacional, conjuntamente con el INMUJERES, se instalen mesas de trabajo, para la revisión del PROIGUALDAD.

## IV. Conclusiones

### Consideraciones Finales

El PROIGUALDAD plantea dos aspectos centrales para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, por un lado, la consideración de que las instituciones del Estado son un factor clave en la reproducción de las estructuras y estereotipos y, por lo tanto, su quehacer público no es ajeno ni neutral respecto al género; por otro, la transformación de esas estructuras y estereotipos se considera una condición necesaria para alcanzar la igualdad sustantiva también en otros ámbitos de la vida política y social.

Desde su creación en 2013, se registran esfuerzos significativos y se han logrado avances importantes en la institucionalización de la estrategia transversal, se ha involucrado a la APF en la ejecución de las líneas de acción, buscando correspondencia con las atribuciones propias de cada instancia. Sin embargo, el establecimiento de la estrategia transversal no ha propiciado en sus primeros tres años de operación cambios en la normatividad, en la planeación y en la medición del desempeño de los programas y acciones de la APF vinculados con los objetivos del PROIGUALDAD.

Es importante destacar que en diciembre de 2015 el INMUJERES y COFEMER emitieron los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación (ROP, de los Programas Presupuestarios Federales) a los que se hizo referencia en la pregunta seis, la aplicación de estos lineamientos podrá observarse en las ROP correspondientes a 2017. En dichos Lineamientos se establece que: INMUJERES y COFEMER revisarán de manera coordinada las ROP de los programas presupuestarios etiquetados con presupuesto para la igualdad entre Mujeres y Hombres por lo que las dependencias responsables de dichos programas remitirán a ambas instituciones con toda oportunidad, sus reglas de operación en los términos que dispone el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como que ambas instituciones brindarán las herramientas, capacitación y asesoría necesarias para incorporar la perspectiva de género.

A este respecto, el INMUJERES y COFEMER deberán formular un programa de trabajo



para la capacitación, asesoría y revisión de las ROP de los programas presupuestarios dando prioridad a los incluidos en el Anexo 13 del PEF.

Por otra parte, los resultados en materia de igualdad y no discriminación de los programas presupuestarios aun dependen de que las dependencias alcancen un mayor nivel de especificidad en el diseño de las actividades vinculadas a las Líneas de Acción del PROIGUALDAD, con metas específicas por línea de acción, un horizonte de cumplimiento, y una coordinación más efectiva que garantice la implementación. Muchos avances reportados, se deben a actividades realizadas por las dependencias que no necesariamente están pensados programáticamente dentro de la estrategia, sino que se articulan por afinidad. Es indispensable fortalecer la coordinación de la estrategia.

Aún cuando no se trata propiamente de resultados, se están realizando acciones relevantes para mejorar el seguimiento a las actividades realizadas por las dependencias y por los gobiernos estatales, el nuevo diseño de la "Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD" y la "Plataforma México Rumbo a la Igualdad", esta última para el seguimiento de avances en las entidades federativas que en su primera etapa de implementación es una acción de monitoreo y un avance en términos del seguimiento y coordinación de la Política Nacional.

Asimismo, es importante mencionar los avances en materia de armonización legislativa con los tratados internacionales y entre las leyes penales, civiles y laborales de las entidades federativas con respecto a los mandatos constitucionales.

Entre los retos inmediatos de la transversalización de la perspectiva de género, se pueden mencionar: la incorporación de la perspectiva de género en las reglas de operación o lineamientos de los programas presupuestarios, el establecimiento de metas relativas a la igualdad y no discriminación en el conjunto de la gestión de la APF y la medición de resultados con indicadores que permitan valorar los logros, en relación con las metas, respecto de la mejora en las condiciones de vida de las mujeres, son acciones que la APF en su conjunto, con el asesoramiento y apoyo del INMUJERES, la SHCP y el CONEVAL deben fortalecer en los próximos años.

Por otra parte, en relación con el fomento de la igualdad sustantiva y la no discriminación en las Entidades Federativas, se informa sobre resultados relevantes, aunque todavía parciales, en la coordinación de acciones para contrarrestar las causas de la violencia y contra las mujeres y atender sus efectos más severos, además, de los ya mencionados procesos de armonización legislativa. La incorporación de la perspectiva de género en la planeación estratégica de las entidades federativas y en la normatividad de los programas presupuestarios y

acciones de sus gobiernos son áreas de incidencia que será importante seguir trabajando.

Finalmente, un análisis integral de sus objetivos, estrategias y líneas de acción muestra que el PROIGUALDAD es en sí mismo, una acción afirmativa, es el reconocimiento de una deuda histórica del Estado mexicano con las mujeres, y su establecimiento como política transversal al más alto nivel de planeación nacional debe mantenerse para avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

## **Hallazgos y Resultados**

### ***Consistencia del programa***

En la etapa de diseño del PROIGUALDAD se buscó articular las diversas agendas del Gobierno en materia de igualdad y transversalidad de género y se convocó la opinión de actores involucrados en el tema. Su estructuración privilegió su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, el diagnóstico del PROIGUALDAD, si bien, se refleja en objetivos, estrategias y líneas de acción, destaca y reproduce las referencias que sobre el tema hace el PND, sin ampliar y profundizar en la formulación de problemas públicos que soporten la lógica de todo el programa. No hay una elaboración conceptual de los problemas aunque se haga referencia a la magnitud de los mismos, por esa razón, el diagnóstico no formula los problemas públicos distinguiendo causas de efectos y por ejemplo, no hace referencia al impacto o al costo social del problema de la desigualdad entre mujeres y hombres.

El diagnóstico que se presenta en el Decreto del PROIGUALDAD agrupa información relevante sobre situaciones que afectan a las mujeres de México, evidenciando una realidad compleja. Sin embargo, no presenta una formulación clara y precisa de los problemas que requieren de la atención del Gobierno, para lo que es necesario distinguir con claridad las causas de los efectos. El diagnóstico, que debería considerarse como un resumen de lo más sustantivo de la problemática y no como un diagnóstico exhaustivo, no consigue un planteamiento causal que dé coherencia conceptual a las acciones de política pública que es necesario implementar para atacar las causas y contrarrestar los efectos.

### ***Coherencia en la alineación***

La formulación de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD podría mejorar para ser más precisas en su enunciación y en su especificidad, con el fin

de evitar confusiones en la implementación y/o duplicidad en el reporte de resultados. La información remitida por las dependencias sustenta esta afirmación.

### ***Pertinencia en la instrumentación***

- El diseño de las líneas de acción, su categorización (en generales y específicas) y la asignación a las dependencias, ha generado que existan líneas en dónde las dependencias no reporten o realicen acciones.

Las dependencias reportan actividades que no se encuentran etiquetadas en el Anexo 13. Esto refuerza la hipótesis de que no todo el gasto destinado a la igualdad entre mujeres y hombres se encuentra incluido en el Anexo 13, y abre la posibilidad para revisar la pertinencia de incluirlas en el presupuesto etiquetado.

- Hay que considerar que los programas presupuestarios del Anexo 13 son de variada naturaleza por lo que la contribución debe analizarse de forma específica y no agregada, en este sentido, dependiendo del tipo de programa presupuestario, la contribución de los diferentes programas puede relacionarse con el sostenimiento de la cobertura e incremento de la calidad, con atención a problemáticas que deber resolverse en un determinado plazo o con el fortalecimiento de la gestión pública y la creación de institucionalidad para la atención de las problemáticas, entre otras.

### ***Medición del desempeño del programa***

- Los avances se reportan en el Informe de Logros del PROIGUALDAD que se ha presentado en 2014 y en 2015, de acuerdo a normatividad correspondiente. El Informe de logros incluye la medición de resultados mediante los 18 indicadores incluidos en el Decreto de Creación del PROIGUALDAD de 2013, el INMUJERES propuso a la SHCP algunas modificaciones que mejoran significativamente algunos de ellos, sin embargo, estos cambios no han sido aceptados y se sigue midiendo el desempeño con los indicadores de 2013 incluidos en el Decreto.

El informe de Logros incluye la descripción de los resultados de las principales acciones emprendidas por la APF y presenta mucha información relevante adicional a la que reportan los indicadores.

La información de los logros, incluida en los apartados de objetivos y estrategias del Informe es proporcionada por las instancias responsables de su ejecución (secretarías de estado e instituciones desconcentradas y descentralizadas de la APF con competencias relacionadas con el PROIGUALDAD). Para recibir esta información, el INMUJERES desarrolló una plataforma electrónica que permite a cada instancia responsable subir la información sobre los avances en las líneas de

acción generales y específicas de su competencia en el marco del PROIGUALDAD.

La plataforma servirá para la integración del Informe de Logros que se deberá publicar en el primer bimestre de 2017. El personal de las unidades de género de las instancias responsables ha recibido información y capacitación para el manejo de la plataforma.

Por lo que respecta a la relación entre niveles de objetivos e indicadores, se ha encontrado que tres de los seis Objetivos cuentan con un indicador de resultados:

Objetivo transversal 3: Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad que se mide a través de la estimación de la contribución de las mujeres al PIB por el valor económico del trabajo no remunerado que realizan en los hogares.

Objetivo transversal 4: Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar, que se mide con el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D).

Objetivo transversal 6: Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional, que se mide con el número de Unidades de Género en la Administración Pública Federal creadas a nivel de alta dirección con recursos para operar el PROIGUALDAD.

Los otros 15 miden Estrategias y Líneas de acción.

Los objetivos del PROIGUALDAD están vinculados al quehacer de las instancias que ejecutan la Líneas de Acción, que reportan sus resultados con sus propios indicadores, es el caso del INMUJERES que en su Sistema de Indicadores de Género (SIG) incluye indicadores que miden resultados relacionados con la estrategia transversal; de igual forma, los programas presupuestales sujetos a Reglas de Operación que ejercen recursos etiquetados en el Anexo 13 del PEF, que informan de sus resultados por medio de indicadores que se reportan regularmente y se integran en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). Se analizaron los indicadores de resultados reportados en el PASH (indicadores de propósito) para identificar otros indicadores que permitieran dar seguimiento a las líneas de acción del PROIGUALDAD a cargo de las instancias responsables de su ejecución. Se han encontrado 108 pero únicamente 11 hacen referencia a objetivos relacionados con la igualdad y no discriminación contra las mujeres.

- Más allá del diseño institucional para la coordinación, expresado en la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* y en *Reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*,

hasta el momento no hay evidencia para dar cuenta de su funcionamiento y el nivel de consolidación que ha alcanzado la coordinación de la Política Nacional a través del Sistema.

La existencia de las Comisiones, permite la concertación y elaboración de los lineamientos señalados en el artículo 23, así como la coordinación interinstitucional de las líneas de acción y estrategias del PROIGUALDAD. Sin embargo, no se cuenta con evidencia de que dichos lineamientos hayan sido elaborados y se estén implementando.

## FODA<sup>87</sup>

Internas	Externas
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<b><u>Planeación:</u></b>	<b><u>Planeación:</u></b>
Conocimiento de datos estadísticos oficiales para caracterizar los problemas, con fuentes claras que permiten su actualización.	Revisión mandatada cada 3 años. Esto abre una ventana de oportunidades fundamental, puede revisarse ampliamente la estrategia y proponer mejoras.
Especialización del personal encargado de la coordinación del programa y disposición para acometer mejoras.	<b><u>Normatividad:</u></b>
De acuerdo con Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 las metas de los indicadores del PROIGUALDAD llegan a 2018	Mejoras derivadas de la modificación o precisiones de guías y lineamientos que sean específicas para programas transversales.
Las metas de los indicadores de los objetivos que buscan la paridad son alcanzables y están orientadas a impulsar el desempeño.	Mejoras derivadas de recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Estado Mexicano (Convención CEDAW).
Indicador 2. Porcentaje de mujeres en puestos directivos de la Administración Pública	El inicio de un nuevo periodo del Congreso, en el que se discutirá el diseño del Presupuesto de Egresos, lo que permitirá proponer modificaciones al Anexo 13.
Indicador 3. Porcentaje de mujeres en cargos de elección popular en municipios	<b><u>Implementación:</u></b>
Indicador 7. Tasa de participación femenina en el mercado de trabajo	Oportunidad de incidencia relacionada con la Cruzada Nacional contra el Hambre y con posibles cambios derivados de la implementación de la Estrategia Nacional de Inclusión por la Eliminación de la Cruzada.
Indicador 8. Índice de discriminación salarial por sector de actividad	Si bien se considera una fortaleza que el PROIGUALDAD incluya metas sexenales, las causas de la desigualdad y la discriminación son profundas y están arraigadas en la cultura de la población, revertirlas requerirá actuar en distintos campos y factores durante periodos de
Indicador 10. Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D)	
Indicador 12. Índice de absorción de mujeres a la educación media superior y superior	
<b><u>Normatividad:</u></b>	
Estructura normativa que respalda el funcionamiento del programa y que el programa	

<sup>87</sup> Los Términos de Referencia solicitan como Anexo 7, "integrar un análisis FODA del PROIGUALDAD, identificar cada fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza se refiera a un tema de planeación, de normatividad o de implementación".

desarrolla para conseguir sus objetivos (consistencia normativa).

Existencia del Anexo 13 que articulado con el programa va en dirección de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres.

La obligación asumida por el Gobierno de informar periódicamente y de manera integral sobre sus logros en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como sobre las acciones realizadas para eliminar la discriminación de las mujeres, es un avance importante para valorar y mejorar la política pública en la materia.

### **Implementación:**

Las líneas de acción se encuentran incorporadas a los Programas Sectoriales de la APF, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El Informe de Logros del PROIGUALDAD da cuenta de acciones sustantivas que contribuyen a alcanzar sus objetivos.

Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD. La Plataforma se actualizó, incorporó más campos y mejor diseñados para captar información que contribuirá a dar un mejor seguimiento a las actividades llevadas a cabo por las dependencias o entidades.

"Plataforma México Rumbo a la Igualdad", que permitirá el monitoreo, en primera instancia, de la homogenización legislativa y del presupuesto con perspectiva de género, en las entidades federativas.

tiempo superiores a los de la presente administración.

Existe una instancia para la coordinación de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres: Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. En tanto el PROIGUALDAD forma parte de la Política Nacional, el Sistema podría convertirse en su instancia de coordinación general.

El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres cuenta con un marco normativo en el que se especifican mecanismos de coordinación. Se describen los mecanismos específicos para la coordinación, como las Comisiones, en las que el PROIGUALDAD podría tener un espacio privilegiado.

El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, será presidido por el Presidente de la República.

### **DEBILIDADES**

#### **Planeación:**

En general, el diagnóstico es aceptable, pero tiene varias oportunidades de mejora, entre ellas, aprovechar un proceso de formulación de problemas públicos más detallado que no sólo se referencie en el PND.

Es una debilidad que no se analicen políticas instrumentadas con anterioridad y no se aproxime el costo social de las problemáticas.

Construir de manera clara los niveles de complementariedad entre estrategias y, especialmente, entre líneas de acción, que evite duplicidades tanto conceptuales como en la implementación.

El diseño de las estrategias y líneas de acción no muestran una especificidad suficiente.

### **AMENAZAS**

No lograr permanecer como una política de Estado porque su denominación como programa transversal depende de la discrecionalidad de un próximo gobierno.

La heterogeneidad en la consolidación e incidencia institucional de las unidades de género, aliadas clave para la implementación de la estrategia transversal, puede debilitar seriamente la consecución de objetivos.

Los 18 indicadores incluidos en el Decreto de Creación del PROIGUALDAD son insuficientes para medir el avance de sus objetivos.

**Implementación:**

El programa se ve como un respaldo normativo importante pero no ha logrado consolidar transformaciones en el trabajo de las dependencias.

Débil articulación y coordinación con las dependencias para la ejecución de las líneas de acción.

En el Informe de Logros que presenta el INMUJERES sobre los principales resultados del PROIGUALDAD, los logros “describen” pero no siempre se miden ya que no sólo no se cuenta con los indicadores necesarios y suficientes, sino que en la descripción tampoco se hace referencia a los resultados finales deseados. La información se presenta en un formato que no aporta elementos para saber si la actividad descrita requerirá seguimiento o es un solo evento que no corresponde a un proceso sobre cuyos avances se informará regularmente. Este formato de informe muy generalizado en la APF, no contribuye a formular una estrategia para la evaluación de los resultados.

En general, no se ha documentado el procedimiento para establecer las metas, la mayoría se formularon de manera muy modesta, por lo que se consideran alcanzables, si se analiza la información contenida en las propias fichas técnicas, las metas muestran comportamientos inerciales y no suponen cambios en la tendencia a partir del establecimiento del PROIGUALDAD. Por último, hay que señalar que todos los indicadores son pertinentes pero, como se ha señalado, no suficientes para medir el logro de los objetivos transversales.

Las metas incluidas en las fichas técnicas de algunos de los indicadores del PROIGUALDAD, son modestas, no están orientadas a impulsar el desempeño.

En cuatro de los indicadores del PROIGUALDAD no es posible valorar si las metas están o no orientadas a impulsar el desempeño.

Limitada coordinación interinstitucional, que permita una mejor concertación y planeación de las actividades en aquellas líneas de acción en las que participan más de una dependencia o entidad.



## **Conclusiones Generales**

El PROIGUALDAD como programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo representa el compromiso del Gobierno Federal con el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Mediante el decreto de creación de PROIGUALDAD se reconoce que la desigualdad y la discriminación violan los derechos humanos de las mujeres e impactan negativamente en el desarrollo social y económico de México, y en esa medida, representan problemas de carácter nacional que deben ser atendidos por el Gobierno de forma efectiva, integral y coordinada. Así mismo, se establece que garantizar la igualdad y la no discriminación contra las mujeres constituye una Política de Estado que compete tanto al poder ejecutivo, como a los poderes legislativo y judicial.

Como corresponde a la complejidad de las causas y de las consecuencias de la desigualdad y discriminación contra las mujeres, el PROIGUALDAD se concibe como programa transversal con objetivos que deben ser alcanzados con la intervención de toda la administración pública y con la participación de los sectores privado y social.

Los objetivos del PROIGUALDAD permiten integrar en una estrategia aspectos sustantivos para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, como el pleno ejercicio del derecho a una vida libre de violencia, la participación igualitaria en la vida política, el acceso sin ningún tipo de barrera a la educación, a la salud, a la vivienda, al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres y a la justicia.

El PROIGUALDAD como programa transversal, es un acierto de la administración pública federal y un avance valioso que respalda el trabajo de las dependencias y entidades para la ejecución de medidas en favor de la igualdad de género. Debe ser mantenido y fortalecido para que efectivamente, se convierta en una política de estado.

### **Consistencia del programa**

- Con respecto al diagnóstico se considera que la información contenida en el mismo es abundante, confiable, pertinente y refleja situaciones negativas que requieren de la atención gubernamental, la evidencia estadística es una fortaleza que, en general, contribuye a un adecuado diagnóstico de la situación.

Sin embargo, el diagnóstico incluido en el Decreto de creación del PROIGUALDAD que debería considerarse como un resumen de lo más sustantivo de la problemática y no como un diagnóstico exhaustivo, no consigue un

planteamiento causal que dé coherencia conceptual a las acciones de política pública que es necesario implementar para atacar las causas y contrarrestar los efectos.

El INMUJERES incorporó información actualizada y aportó a la realización de esta evaluación un documento con las cifras más recientes, con lo que se puede conocer la situación actual y la magnitud de las problemáticas. Sin embargo, el diagnóstico no contiene información sobre tendencias históricas de por lo menos los cinco años previos, tal y como lo establece la *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del PND*. (Guía Técnica. Página 10).

El diagnóstico reconoce e incluye problemáticas y preocupaciones contenidas en la legislación vigente<sup>88</sup> y en los tratados y convenciones internacionales suscritos por el Estado Mexicano y sus mecanismos de seguimiento <sup>89</sup> y refleja las conclusiones y recomendaciones derivadas del foro de consulta presencial realizado el 22 de julio de 2013 y que contó con la participación de funcionarios públicos, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

- El planteamiento de los objetivos transversales del PROIGUALDAD, privilegia su vinculación con las metas, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y si bien, se puede establecer una correspondencia entre éstos objetivos transversales del programa y las problemáticas identificadas en el diagnóstico, la consistencia entre problemáticas y objetivos transversales se logra subsidiariamente. Las problemáticas identificadas en el diagnóstico si se ven reflejadas en éstos objetivos transversales

### **Coherencia en la alineación**

La mayoría de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD son concretas y tienen una alineación lógica entre si, además de que la mayoría de las líneas de acción contribuyen a su estrategia, así como, las estrategias a sus objetivos. La mayoría de las líneas de acción y estrategias son complementarias entre sí. No obstante, se identificaron potenciales coincidencias y similitudes, especialmente, entre líneas de acción.

---

<sup>88</sup> Específicamente, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

<sup>89</sup> Específicamente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Belem do Pará", la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y, las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Estado Mexicano de julio de 2012.

## ***Pertinencia de la instrumentación***

- Uno de los factores que incide en la eficiencia y pertinencia de la implementación de la política pública es su diseño mismo (expresado en planes, programas o estrategias), de allí la importancia de su consistencia. De la revisión de los Programas Sectoriales y de las actividades reportadas por las dependencias, se observó una inconsistencia importante: la debilidad en la articulación de las líneas de acción y las competencias normativas de las dependencias para su cumplimiento. Aunque todas las estrategias y líneas de acción fueron integradas a los Programas Sectoriales, hay dependencias que manifiestan ausencia de normatividad o incompatibilidad con su ámbito de competencia para llevar a cabo actividades que den cumplimiento a las líneas de acción, como puede observarse algunos ejemplos en el siguiente cuadro, en el que se presentan las líneas, por tipo y de acuerdo al objetivo transversal.

Es evidente que las dependencias aún no han alcanzado un nivel necesario de especificidad en el diseño de las actividades vinculadas a las líneas de acción del PROIGUALDAD. La especificidad en el diseño de las actividades para el cumplimiento de las líneas de acción, redundará en una mejor planeación presupuestal y de recursos.

En diciembre de 2015 el INMUJERES y COFEMER emitieron los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación (ROP) de los Programas Presupuestarios Federales, la aplicación de estos lineamientos podrá observarse en las ROP correspondientes a 2017. En dichos Lineamientos se establece que INMUJERES y COFEMER revisarán de manera coordinada las ROP de los programas presupuestarios etiquetados con presupuesto para la igualdad entre Mujeres y Hombres por lo que las dependencias responsables de dichos programas remitirán a ambas instituciones con toda oportunidad, sus reglas de operación en los términos que dispone el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como que ambas instituciones brindarán las herramientas, capacitación y asesoría necesarias para incorporar la perspectiva de género.

Cabe señalar que no todos los recursos que las diferentes dependencias y entidades destinan para promover la igualdad entre mujeres y hombres y a la realización de acciones afirmativas, están etiquetadas en el Anexo 13. Además, el presupuesto asignado a las diferentes erogaciones y programas presupuestarios, no necesariamente corresponde a su presupuesto total sino sólo a aquel que se usará para promover la igualdad entre mujeres y hombres.

Las diferentes problemáticas del diagnóstico y objetivos del programa pueden vincularse con al menos un programa presupuestario que contribuye a su atención.

En 10 programas presupuestarios, no es clara la vinculación con alguna de las problemáticas, porque no están claros sus objetivos ni el tipo de acciones diferenciadas realizan a favor de las mujeres y los indicadores que reportan no son específicos, especialmente, los de la Comisión Federal de Electricidad.

De otro lado, 51 de los 88 programas presupuestarios analizados reportan indicadores cuya denominación se relaciona claramente con la igualdad entre mujeres y hombres y reportan avances y actividades relacionadas; lo que no ocurre en los otros 37 casos.

### **Medición del desempeño del Programa**

- Los resultados incluidos en el Informe de Logros se “describen” pero no siempre se miden ya que no sólo no se cuenta con los indicadores necesarios, sino que en la descripción tampoco se hace referencia a los resultados finales deseados. La información se presenta en un formato que no aporta elementos para saber si la actividad descrita requerirá seguimiento o es un sólo evento que no corresponde a un proceso sobre cuyos avances se informará regularmente. Este formato de informe muy generalizado en la APF, no contribuye a formular una estrategia para la evaluación de los resultados.

Por lo que respecta a 18 indicadores con los que se pretende dar seguimiento a los objetivos del PROIGUALDAD, hay que señalar que son insuficientes para medir los avances de los objetivos formulados en el Programa Transversal y, en general, no incluyen los parámetros de referencia necesarios para valorar resultados. De igual forma, no miden resultados atribuibles o imputables, de manera exclusiva, a las acciones emprendidas en el marco del programa.

- Como se ha señalado, los 18 indicadores del PROIGUALDAD no son los únicos que permiten medir el desempeño de las acciones destinadas a atender los problemas de desigualdad y discriminación. Se analizaron los indicadores de resultados reportados en el PASH (indicadores de propósito de los Programas Presupuestarios incluidos en el Anexo 13) para identificar otros indicadores que permitieran dar seguimiento a las líneas de acción a cargo de las instancias responsables de su ejecución, se han encontrado 108 pero únicamente 11 hacen referencia a objetivos relacionados con la igualdad y no discriminación contra las mujeres.
- Ante la diversidad de mecanismos de seguimiento relacionados con los programas y acciones que promueven la igualdad entre mujeres y hombres en la APF, se requiere generar un Sistema de Indicadores del PROIGUALDAD en el que se integren indicadores a nivel objetivo, estrategia y línea de acción que permita dar

seguimiento a mediano y largo plazo a los resultados relacionados con sus objetivos.

Independientemente de la suficiencia y calidad de los indicadores, por lo que respecta a los las metas de los Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción, se encontró que la mayoría de ellas (incluidas en las fichas técnicas de los indicadores del PROIGUALDAD) son alcanzables pero modestas y que, por lo tanto, no están orientadas a impulsar el desempeño.

En materia de la Política Nacional existen algunos mecanismos e instancias, descritos en la normatividad, para la coordinación. Sin embargo, aún faltan mecanismos específicos de coordinación para la implementación del PROIGUALDAD. La eficiencia y eficacia de la implementación de las estrategias transversales, depende en gran medida de grados altos de coordinación, pues su implementación no corresponde a una instancia ejecutora particular. Del análisis documental y de las entrevistas realizadas en las dependencias, se puede observar que existen importantes áreas de oportunidad en términos de la coordinación interinstitucional e intergubernamental para lograr mejores resultados.

## Recomendaciones

### De competencia de INMUJERES

#### ***Recomendaciones relacionadas con la actualización del Diagnóstico del PROIGUALDAD:***

En términos de política pública, la distinción entre causas y efectos de un problema que requiere la atención del Gobierno constituye la base de la planeación estratégica, que permite orientar los recursos públicos al logro de determinados objetivos, en esa medida, cabe señalar que:

- El diagnóstico incluido en el Decreto de Creación del PROIGUALDAD, que debería considerarse como un resumen de lo más sustantivo de la problemática y no como un diagnóstico exhaustivo, no consigue un planteamiento causal que dé coherencia conceptual a las acciones de política pública que es necesario implementar para atacar las causas y contrarrestar los efectos. Por ello se recomienda ampliar el Diagnóstico incorporando el análisis causal que de sustento a las Estrategia y a las Líneas de Acción implementadas por la APF para alcanzar los Objetivos Transversales.
- El diagnóstico incorpora información actualizada, sin embargo, no contiene información sobre tendencias históricas de por lo menos los cinco años previos y, aunque en ocasiones, se realizan afirmaciones en el sentido de la evolución de las cifras en el tiempo (ha mejorado, disminuido, etc.), es necesario fortalecer este

aspecto, de acuerdo con el criterio correspondiente de la Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del PND. (Guía Técnica. Página 10)

- El diagnóstico da cuenta de algunas políticas que al respecto de la igualdad entre mujeres y hombres, se han instrumentado en México. No obstante, es recomendable analizar los antecedentes de cada uno de sus apartados para dar una visión más completa de la trayectoria y de la importancia que la atención de las problemáticas ha tenido en la agenda pública y en las agendas de gobierno (en el sentido que lo establece la Guía Técnica en su página 11), haciendo énfasis en los problemas relacionados con los efectos más severos de la desigualdad y la discriminación, en particular los resumidos en el Apartado III del propio diagnóstico sobre: Igualdad jurídica, procuración e impartición de justicia y erradicación de la violencia.
- Por otra parte, el diagnóstico reconoce e incluye problemáticas y preocupaciones consideradas en la legislación vigente, en los tratados y convenciones internacionales suscritos por el Estado Mexicano, así como en sus mecanismos de seguimiento. Se sugiere que se amplíe la caracterización del problema de la violencia contra las mujeres, diferenciar las causas y efectos debería conducir a establecer estrategias específicas para atacar las causas además de la atención de los efectos.
- Igualmente, se recomienda diagnosticar la problemática que afecta de manera diferenciada y específica a las mujeres indígenas, fortaleciendo la líneas de acción destinada a promover la igualdad y no discriminación en esta población, así como, el enfoque de interculturalidad del PROIGUALDAD.

***Recomendaciones relacionadas con las estrategias y las líneas de acción del PROIGUALDAD:***

- Es recomendable que la revisión del PROIGUALDAD se sustente en amplio un diagnóstico exhaustivo y un planteamiento conceptual claro, para realizar una alineación más precisa entre problemas identificados, objetivos transversales, estrategias y líneas de acción.
- Es necesario que se monitoreen los posibles cambios en la Cruzada Nacional contra el Hambre relacionados con la nueva Estrategia Nacional de Inclusión presentada por el Gobierno Federal, pues su implementación podría requerir cambios en las líneas de acción de la estrategia 4.6. del programa.

***Recomendaciones relacionadas con la medición del desempeño:***

- Se recomienda que en el Informe de Logros, que permite presentar resultados no cuantificables, la descripción de cada logro incluya la referencia sobre si se trata de un evento único o si, por el contrario, forma parte de un proceso al que se requerirá dar seguimiento; de ser así, se deberá valorar el logro en relación con el resultado informado con anterioridad y con el resultado final esperado.
- Establecer mecanismos para que la información procesada en la Plataforma se haga llegar a las dependencias o entidades, de tal manera que sirva como retroalimentación para la implementación de mejoras en sus actividades.
- Incrementar las metas de los indicadores:
  - Indicador 9. Porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con acceso a guardería.
  - Indicador 11. Porcentaje de mujeres propietarias de vivienda.
  - Indicador 13. Porcentaje de mujeres víctimas de un delito.
  - Indicador 4. Mujeres víctimas de violencias atendidas en refugios y centros de justicia.
  - Indicador 14. Percepción de inseguridad de las mujeres en el transporte y en espacios públicos.
- Establecer los parámetros de referencia que permitan valorar si están o no orientados a impulsar el desempeño:
  - Indicador 1. Índice de avance en la armonización legislativa por entidad federativa.
  - Indicador 5. Delitos contra mujeres ingresados en los Tribunales Superiores de Justicia Estatales.
  - Indicador 6. Denuncias presentadas ante agencias del ministerio público por delitos de género.
  - Indicador 15. Estimación de la contribución de las mujeres al PIB por el valor económico del trabajo no remunerado que realizan en los hogares (%).
  - Indicador 16. Unidades de género en la Administración Pública Federal creadas a nivel de alta Dirección con recursos para operar el PROIGUALDAD.
  - Indicador 17. Número de funcionarias y funcionarios capacitados y certificados en igualdad de género.
  - Indicador 18. Programas presupuestarios que promueven la reducción de las brechas de desigualdad de género

### **De competencia de INMUJERES y de las dependencias responsables de la implementación de PROIGUALDAD**

#### ***Recomendaciones relacionadas con la coordinación con las instancias responsables de ejecutar las Líneas de Acción:***



- La revisión del PROIGUALDAD, que INMUJERES viene realizando el presente año, ofrece la oportunidad para mejorar el diseño, en particular, la alineación entre problemática, objetivos, estrategias y líneas de acción, por lo que para el ejercicio de revisión es necesario definir criterios adicionales a los establecidos en el documento "Criterios básicos y acciones necesarias para llevar a cabo la revisión de las líneas de acción del PROIGUALDAD 2013-2018" y considerarlos en la Estrategia de Revisión del PROIGUALDAD que INMUJERES y las dependencias tienen previsto desarrollar a partir del tercer trimestre de 2016.
- Si bien existe coherencia en la alineación de la mayoría de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD es importante que se analicen las especificidades de cada línea y la óptima asignación de su implementación con las dependencias encargadas de su ejecución y, que a su vez, las dependencias comuniquen oportunamente al INMUJERES las observaciones al respecto.
- Se recomienda documentar los mecanismos de coordinación que las dependencias y entidades están construyendo y se valore la pertinencia de formalizarlos y documentarlos como parte de los procesos de implementación del PROIGUALDAD.

#### **De competencia de INMUJERES en coordinación con los Órganos Internos de Control**

- Para realizar el seguimiento se debe contar con información confiable y para ello, la *Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD* ya solicita evidencia documental y una primera validación por parte de los OIC. Es necesario que se construyan los criterios generales y alcances de esta primera validación.

#### **De competencia de INMUJERES y de las dependencias en el marco de las decisiones del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres**

#### **Recomendaciones relacionadas con la medición del desempeño:**

- Se recomienda generar un Sistema de Indicadores del PROIGUALDAD, que incluya indicadores agregados a nivel de objetivos y estrategias (que deberán ser formulados por INMUJERES con el apoyo de la SHCP) y específicos a nivel de líneas de acción (que deberán ser formulados por las instancias que las ejecutan con el apoyo de INMUJERES). Todos los indicadores que se incorporen en el sistema deben incluir parámetros de referencia de manera que permitan evaluar los resultados

con respecto a las metas a largo, mediano y corto plazo según el alcance del objetivo.<sup>90</sup>

- Se recomienda incorporar en el Sistema los indicadores de propósito y componente de los programas presupuestarios que ejercen recursos etiquetados en el Anexo 13 de PEF. De ser necesario, generar indicadores de resultados que midan la contribución de los programas a la igualdad sustantiva de las mujeres y a la no discriminación.<sup>91</sup>
- Se recomienda documentar los criterios y el procedimiento para el establecimiento de las metas relacionadas con la igualdad y no discriminación en el marco de los ejercicios de Planeación Estratégica de las instancias responsables de la ejecución de la Líneas de acción.
- Establecer metas a largo plazo para los objetivos que requieren acciones que deberán continuar desarrollándose en el futuro, independientemente de los períodos de gobierno, y generar indicadores que midan los logros a largo plazo. Atendiendo a lo establecido en la Ley de Planeación (Capítulo cuarto. *Plan y Programas. Artículo 21*).

### **De competencia del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres**

- Se recomienda que la Unidades de Género se homologuen tanto en sus funciones como en los perfiles profesionales de las personas responsables y se les dé un papel más activo en la coordinación y el seguimiento de las Líneas de Acción. Igualmente, que se consolide la red de unidades de Género y Enlaces de Género que existen en la actualidad.
- Las Comisiones del Sistema Nacional asuman la coordinación de la implementación de las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD.

### **De competencia de INMUJERES y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

El Anexo 13 de Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, es una valiosa herramienta de política pública que debe fortalecerse no sólo con los recursos suficientes, sino incluyendo erogaciones que efectivamente tengan como propósito combatir la desigualdad, la discriminación y la violencia contra las mujeres.

---

<sup>90</sup> Teniendo en cuenta el numeral VII del artículo 22 de las *Reglas para la Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres*.

<sup>91</sup> *Ibíd.*

- Es recomendable revisar el destino de las erogaciones que se incluyen en el mismo, ya que si bien, la mayoría tienen relación con la promoción de la igualdad de género, persisten dudas sobre otras. Además, es necesario revisar otras erogaciones de la APF destinadas a los mismos objetivos que están fuera del anexo y deberían incluirse.
- Para la estimación del costo que tendría para la APF la atención de las problemáticas identificadas en el diagnóstico del PROIGUALDAD es necesario contar con un presupuesto basado en resultados, es decir que los recursos se asignen en función de objetivos y metas y que el gasto se informe con respecto a los resultados alcanzados.
- Un diagnóstico debería, de acuerdo con la normatividad relacionada, presentar una estimación aproximada del recurso público que se requeriría para superar las problemáticas públicas de la que se ocupa la intervención. Se sugiere reconsiderar este punto ya que la información disponible, sobre la asignación del recurso y del ejercicio del gasto, no permite relacionar recursos con objetivos, estrategias o metas. Para información de la identificación de costos de atención e implementación del PROIGUALDAD, se sugiere revisar el documento “Ejercicio de análisis de costo y financiamiento para la implementación de los programas derivados del PND” publicado en la página de CONEVAL.

### **De competencia del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

- Se requiere medir los resultados de los programas y acciones emprendidas por la APF en relación con acciones afirmativas destinadas a contrarrestar las barreras culturales, económicas y administrativas que impiden a las mujeres ejercer plenamente sus derechos y desarrollar sus capacidades. Deberían medirse los resultados de esas acciones afirmativas, para lo que es necesario contar con indicadores de resultados de las acciones realizadas por distintas instancias responsables de implementarlas en la APF.

### **De competencia de INMUJERES y COFEMER**

Es importante destacar que de acuerdo con los *Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación (ROP) de los Programas Presupuestarios Federales*, emitidos en diciembre de 2015 por INMUJERES y COFEMER, la inclusión de la perspectiva de género podrá observarse en las ROP correspondientes a 2017. En dichos Lineamientos se establece que INMUJERES y COFEMER revisarán de manera coordinada las ROP de los programas presupuestarios etiquetados con presupuesto para la igualdad entre Mujeres y

Hombres, por lo que las dependencias responsables de dichos programas remitirán a ambas instituciones con toda oportunidad, sus reglas de operación en los términos que dispone el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como que ambas instituciones brindarán las herramientas, capacitación y asesoría necesarias para incorporar la perspectiva de género.

A este respecto, el INMUJERES y COFEMER deberá formular un programa de trabajo para la capacitación, asesoría y revisión de las ROP de los programas presupuestarios dando prioridad a los incluidos en el Anexo 13 del PEF.

## Referencias

### Referencias normativas

Acuerdo 01/2013 por el que se emiten Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (10 de junio de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Belem do Pará", 9 de junio de 1994.

Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), 18 de diciembre de 1979.

Decreto por el cual se emite el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (30 de agosto de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres. (Reformas y Adiciones al Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Mujeres 12 de junio de 2012). *Diario Oficial de la Federación*. México.

*Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin fecha. México. Disponible en, [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/21942/guiatecnica\\_pnd2013\\_2018.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/21942/guiatecnica_pnd2013_2018.pdf)

INMUJERES – COFEMER. Lineamientos para Incorporar la Perspectiva de Género en las Reglas de Operación de los Programas Presupuestarios Federales (29 de junio de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. México.

INMUJERES – Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lineamientos para el Seguimiento de los Programas que Ejercen Recursos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (31 de marzo de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Ley de Planeación (última Reforma publicada 6 de mayo de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (última reforma publicada 4 de junio de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (última reforma publicada 4 de junio de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (última reforma publicada 17 de diciembre de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Estado Mexicano de julio de 2012. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 52º período de sesiones 9 a 27 de julio de 2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (20 de mayo de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016: Anexo 13. *Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* (27 de noviembre de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. México.

*Reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* (18 de diciembre de 2012). *Diario Oficial de la Federación*. México.

### **Referencias académicas e institucionales**

Consejo Nacional de Población (CONAPO) Proyecciones de la población 2010-2050. <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

ILPES-CEPAL. *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Santiago de Chile, 2005.

Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Primer Trimestre de 2016. Anexo *Avance en los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, Anexo 13, PEF 2016. Periodo Enero – Marzo.

Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Primer Trimestre de 2016. Anexo *Presupuesto de egresos de la federación 2016-enero de 2016: programas presupuestarios en clasificación económica (resumen)*.

INMUJERES. *Criterios Básicos y Acciones Necesarias para llevar a cabo la revisión de las líneas de acción del PROIGUALDAD 2013-2108*. Documento institucional, marzo de 2016.

INMUJERES. Informe Logros 2014 Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018.

INMUJERES. Informe Logros 2015 Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018.

INMUJERES. Informe de Resultados, Enero-marzo 2016. 29 de abril de 2016 (Información proporcionada por INMUJERES)

INMUJERES. *Informe ejecutivo del avance de las líneas de acción que corresponden al Inmujeres del Proigualdad 2013-2018*, Documento de trabajo, junio 2016

INMUJERES, Listado de Convenios y Acuerdos de colaboración enero –diciembre 2015, Documento institucional, 2016.

INMUJERES. *Manual para reportar en la Plataforma de Seguimiento al PROIGUALDAD*, Documento institucional, mayo 2016.

INMUJERES. *Participación del INMUJERES en grupos interinstitucionales e intergubernamentales*, documento de trabajo. 2016

INMUJERES. *Precisiones y ajustes a los indicadores del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 2013*. Documento institucional, diciembre de 2014.

INMUJERES. *Seguimiento al PROIGUALDAD 2013-2018*, Documento de trabajo, 27 de abril de 2016.

Merino, M. El proceso de las políticas públicas: las condiciones del éxito. En: *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: CIDE, 2013. pp. 109-176.

Oficio No. 419-A-13-383 del 14 de agosto de 2013, comentarios de la Unidad de Evaluación de Desempeño de la SHCP al PROIGUALDAD.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Alineación de Estructuras Programáticas 2016*. Disponible en, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/SED>

**NOTA:** Para el desarrollo de la evaluación en su conjunto, el INMUJERES y el CONEVAL proporcionaron una serie de documentos cuya revisión y análisis se realizó como parte del primer entregable. En la anterior bibliografía se referencian, exclusivamente, los documentos que están expresamente referenciados en el informe final.



## Anexos