

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b> Estudio de evaluación externa.	
Página: 1 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>



## **Proyecto INMUJERES-FONDO MVVG-SEMUJER 2008**

### ***Fondo de Apoyo para los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres de las Entidades Federativas***

### **Atención Integral a Mujeres Guerrerenses Víctimas de Violencia de Género**

### ***Estudio de Evaluación Externa***



***Chilpancingo de los Bravo Guerrero 2008***

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente. Este programa es público y queda prohibido su uso con fines partidistas o de promoción personal

	<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b> <b>Estudio de evaluación externa.</b>	
	Página: 2 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

## **Evaluación del Fondo de Apoyo para los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres de las Entidades Federativas**

### **1. Introducción**

La Secretaría de la Mujer del Gobierno del Estado de Guerrero obtuvo financiamiento del Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género (Fondo MVVG). Dicho financiamiento estuvo soportado en la aprobación del proyecto “*Atención integral a mujeres guerrerenses víctimas de violencia de género*”. Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V (INVESPOP) fue invitada a realizar una evaluación externa de este proyecto, presentado ante el Instituto Nacional de las Mujeres. (INMUJERES)

El presente documento contiene los resultados derivados de esta evaluación. Primeramente se expone un resumen ejecutivo con los hallazgos relevantes. En segundo lugar, se plantea la metodología con la que se realizó el ejercicio para dar cumplimiento a los objetivos de evaluación establecidos y detectar las fortalezas y debilidades del Proyecto. Después se presenta la evaluación desarrollada. Esta se realizó a partir de la premisa de que la ejecución correcta de un proyecto – *en condiciones normales a las planeadas*- está vinculada indisolublemente a su planteamiento, de manera que algunas de las deficiencias en la consecución de metas pueden solucionarse en el futuro con un planteamiento mejorado del proyecto. Finalmente, se presentan las conclusiones de la evaluación.

### **2. Resumen ejecutivo**

Se identificaron esfuerzos y resultados particulares en las actividades relativas a los distintos objetivos del **proyecto** que forma parte del Fondo en cuestión. Parece que los más sólidos son los que tienen que ver con la armonización del marco legislativo, tanto penal como civil. Las dos actividades se atendieron plenamente y de una forma tal que reflejan la voluntad política y la visión integral de la SEMUJER respecto al problema de la violencia de género y la búsqueda de que todos los actores institucionales involucrados estén bien alineados con los objetivos de la Secretaría desde la definición de sus atribuciones.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 3 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

Si bien en materia legislativa el avance es claro y palpable, en cuanto a la sensibilización de los funcionarios no es tan claro. Las actividades dirigidas a ministerios públicos, *peritos* y policías posiblemente suman al objetivo buscado, pero no es posible valorar el cumplimiento final de esta sensibilización ya que dada la juventud del proyecto no es posible valorar el grado de solución a un problema detectado, que es el de la falta de una buena actitud por parte de estos funcionarios públicos. Convendrá que en proyectos futuros se valore qué tanto han logrado cambiarse las actitudes de actores relevantes en el cumplimiento de la búsqueda hacia la disminución de la violencia hacia las mujeres.

Las acciones relacionadas con el tercer objetivo también tienen un cumplimiento que si bien indica que se avanza hacia la integración de un sistema estatal; el hecho de conjuntar a los componentes del sistema de acuerdo a la ley y de contar con un reglamento aprobado permite esperar obtener los logros deseados. En la revisión de la situación del ejercicio de los derechos humanos de la mujer en Guerrero se plantean claramente las necesidades en la materia que existen en el Estado, lo cual plantea visiblemente la magnitud de la tarea para el sistema. No obstante, el documento que respalda la tarea tiene ciertas deficiencias que no permiten hacer evidente el esfuerzo realizado y debilitan el impacto y la utilidad que presta.

Finalmente, respecto al cuarto objetivo hay avances significativos en tanto se cumplieron las actividades. En particular, la prueba de capacitación cuenta con un buen material y permite esperar que su reproducción potencial contribuya a tener personal mejor capacitado. Lo que preocupa es que la evaluación del proyecto TELSEMUJER no cumple particularmente con los objetivos de valoración financiera, lo cual pone en riesgo su operación.

Sin que sea evidente la existencia de relaciones causales puntuales entre las posibles deficiencias del proyecto y las de su ejecución, sí puede señalarse que hay algunos aspectos del proyecto que convendrá reforzar a la luz de los propios indicadores de avance que fueron presentados. Esto puede haber sido producto, entre otros, de la obligada interrupción de labores de las instancias involucradas a raíz de la toma de sus instalaciones. No obstante, es conveniente reforzar también algunas de las fases del diseño del Proyecto, particularmente las que se refieren al diseño de los indicadores de evaluación, a fin de que den muestra más clara de los avances que se vayan obteniendo. Los indicadores de procesos tienen una utilidad propia pero limitada, mientras no se conciban a la par indicadores de resultados y de impacto ,

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 4 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

para un segundo año de ejecución del fondo ya se podrá dotar al proyecto de estas herramientas..

### **3. Objetivos de la evaluación**

- a. Valorar el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en el Proyecto.
- b. Identificar áreas de mejora para el desarrollo del Proyecto.

Se buscará alcanzar el cumplimiento de dichos objetivos, a la luz de los establecidos para el programa de *Atención integral a mujeres guerrerenses víctimas de violencia de género*, es decir:

#### **Global**

Fortalecer y desdoblarse operativamente el esquema de asistencia a mujeres víctimas de violencia entre las instancias estatales y municipales, a través de la armonización del marco jurídico-administrativo y la elevación de la capacidad del personal especializado en atención psicológica, orientación y representación jurídica y de trabajo social

#### **Específicos:**

- Revisar y armonizar la legislación civil y familiar con la penal del estado en materia de prevención y asistencia a la violencia contra las mujeres.
- Ampliar las acciones de sensibilización y capacitación de servidoras(es) públicos con responsabilidad en el tema de violencia de género.
- Contribuir a establecer el funcionamiento del Sistema Estatal a partir de la reglamentación vinculada a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Guerrero (LAMVLVEG).
- Contribuir al fortalecimiento y profesionalización de una plantilla de personal que dinamizará un esquema de trabajo de referencias de asistencia externa e interna.

### **4. Metodología**

Las actividades del proyecto se analizaron por separado de acuerdo con el objetivo con el que se identifican más. Con esta estrategia se buscó dirigir el análisis de forma puntual a cada uno de los objetivos planteados y poder, en su caso, establecer las diferencias de cumplimiento de metas.

Con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos de la evaluación, se buscará llevar a cabo un análisis sistemático del proyecto, a fin de determinar la pertinencia del mismo así como el logro de sus objetivos. Sería también deseable realizar un análisis de los resultados, así como de su eficiencia y eficacia. Además, como se señaló anteriormente, se buscó alinear el análisis

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 5 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

con los objetivos del programa del que forma parte y aportar elementos relacionados con la definición y pertinencia de los indicadores para mejorar su gestión. Cabe señalar que no está en el espíritu de esta evaluación que se conforme como una evaluación de impacto, dada la juventud del proyecto y que no se establecieron las condiciones metodológicas para derivar los indicadores que sí podrían permitir dar cuenta de ello.

Antes de iniciar la presentación de hallazgos de la evaluación realizada debe destacarse que varias de las acciones pueden afectar, favorable o desfavorablemente, el cumplimiento de los distintos objetivos, lo cual podría potenciar o modular el alcance de los resultados. Esto podría ser señal de que la instancia responsable del proyecto tiene claridad de su misión, en tantas diversas acciones las dirige hacia un mismo fin y, por ello, se traslapan en su camino y en sus resultados. Sin embargo, por razones de presentación, los hallazgos se muestran en relación con aquel objetivo con el cual se consideró que las acciones tienen mayor relación.

La evaluación del cumplimiento de metas es fundamental ya que permite tener un seguimiento cuantitativo del uso de los recursos, lo cual beneficia la racionalidad en el ejercicio del presupuesto público, la transparencia y la rendición de cuentas. En este contexto, es imprescindible conocer el grado en que se cumplieron los compromisos para poder identificar posibles errores de planeación o vacíos de responsabilidad en los procedimientos, cuyo arreglo sea una condición para el mejor uso de recursos en oportunidades posteriores. A su vez, un cumplimiento adecuado de las metas propuestas es reflejo tanto de una planeación adecuada como de un control de procesos. Esta fase de la evaluación se realizará mediante trabajo de gabinete.

De manera adicional se evaluará la utilidad esperada de algunas acciones dirigidas a personal de los Centros de Atención Integral contra la Violencia (CAIV). Este nivel constituye el de mayor profundidad de análisis y evaluación. Lamentablemente fue el menos explorado en esta evaluación y quedará como un rubro pendiente para ejercicios posteriores.

En este reporte de avance se presentan los resultados de la evaluación del cumplimiento de metas de 2008 y una parte de la evaluación de la utilidad de algunas acciones dirigidas a funcionarios/as públicos.

En cuanto a la utilidad de las acciones para el desempeño profesional de los servidores públicos, se presentan los elementos más destacados. Sin embargo, deberán quedar pendientes los vínculos que puedan establecerse entre los materiales generados y las

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 6 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

percepciones y opiniones de los funcionarios entrevistados, ya que para realizar este análisis sería menester efectuar una recolección directa de campo que escapa a las posibilidades presupuestales y temporales de esta evaluación.

La evaluación de resultados de un programa corresponde con la evaluación *ex dure*. Este tipo de evaluación se centra en la consecución de metas y el logro de los resultados planeados. No obstante, está vinculado a los rubros de evaluación *ex ante* o evaluación del diseño. En este sentido, vale señalar que una evaluación de resultados no puede dissociarse de los criterios de diseño que dieron lugar a los fines buscados.

Los rubros recomendados para la evaluación del diseño de un programa público son:

- a. Diagnóstico del problema focal. Consiste en la definición y el acotamiento del problema focal; esto es, del problema al cual atacará el programa. A esta definición están asociados la identificación de causas y consecuencias del problema, la cuantificación y el planteamiento del perfil de la población objetivo y el planteamiento de los logros previos en los intentos de solución del problema
- b. Planeación estratégica. En este rubro se analizan la misión y visión del programa; los retos y prioridades; objetivos de corto, mediano y largo plazo; los mecanismos para establecer metas e indicadores; las estrategias y líneas de acción; los mecanismos de seguimiento y monitoreo y las cuestiones presupuestales.
- c. Marco lógico. A través de este rubro se analiza de forma esquemática la consistencia interna del diseño del programa, la conceptualización que subyace al diseño de las actividades y los indicadores con los que se puede medir el alcance de los componentes y los propósitos.
- d. Diseño operativo. Este rubro corresponde al análisis de los criterios de selección, seguimiento y acceso al programa; a los mecanismos a través de los cuales la población objetivo se transforma en beneficiaria; a las posibles duplicidades con otras instancias y programa; y a las complementariedades que se pueden establecer con otros programas y dependencias.

De esta forma, la evaluación *ex dure* considerará los elementos de cumplimiento de metas y, la evaluación a partir de los cuatro rubros señalados. Este panorama da lugar a un enfoque complejo de la evaluación del programa *Atención integral a mujeres guerrerenses víctimas de violencia de género*.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 7 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

Para la evaluación completa del programa habría convenido incluir la ejecución de la técnica de entrevistas a profundidad para indagar las formas y vislumbrar el grado en que las diversas acciones han provocado cambios en la población objetivo para, posteriormente, realizar una medición específica de tales cambios. Lamentablemente, la restricción presupuestal dentro de la cual se desarrolló este proyecto impidió realizar las actividades que conformarían una metodología óptima. No obstante, se realizó un esfuerzo a costa de la utilidad económica esperada, para visitar dos puntos de atención: uno en Atoyac de Álvarez donde se efectuó un grupo de enfoque con usuarias y otro con los prestadores del servicio en la Unidad Municipal de Atención Especializada a Mujeres en situación de Violencia construida en el 2006 -2007 bajo un esquema de coinversión entre la SEMUJER y HABITAT y otro en Acapulco donde se entrevistó a las responsables de operar el Refugio para Mujeres en Acapulco y también se realizó una entrevista a profundidad a la directora del Centro de Atención especializada a la Violencia Intrafamiliar de Acapulco (CAIV). Los ejercicios restantes que serían necesarios se enuncian con el fin de hacer un planteamiento completo de los componentes que debería tener una evaluación, que pudiera ser retomado en ejercicios posteriores.

## 5. Evaluación de productos

### 5.1. Respetto al primer objetivo

Metas	Productos	Metodología	Avance
Anteproyecto de reforma y adición de la Legislación Civil y Familiar	Documento proyecto propositivo	Análisis de cumplimiento:	100.0 %
		- Se realizó o no se realizó el documento	Sí se realizó. Existe un documento
		- Alineación del documento con los objetivos de mediano y largo plazo de la Semujer	Alineados
		- Análisis de coherencia normativa del Documento	SI
Anteproyecto de reforma y adición de la Legislación Penal	Documento proyecto propositivo	- Análisis de vacíos normativos en el Documento	En su eventual ejecución.
		Análisis de cumplimiento:	100.0 %
		- Se realizó o no se realizó el documento	Sí se realizó. Existe el documento
		- Alineación del documento con los objetivos de mediano y largo plazo de la Semujer	Alineados
- Análisis de coherencia normativa del Documento	SI		
- Análisis de vacíos normativos en el Documento	En su eventual ejecución.		

	<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b> <b>Estudio de evaluación externa.</b>
Página: 8 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

Los anteproyectos de reforma y adición a la legislación penal y civil fueron proporcionados para la evaluación, por lo que fue posible realizar la evaluación cualitativa. Los documentos son los siguientes:

- a) Anteproyecto de reforma y adición de la Legislación Civil y Familiar.
- b) Anteproyecto de reforma y adición de la Legislación Penal.

Asimismo, se cuenta con el documento *Diagnostico: Situación y ejercicio de los Derechos Humanos de las mujeres Guerrerenses*, que no se expone en este apartado porque su mayor contribución es al tercer objetivo del programa, pero que abona algunos elementos respecto a la armonización del marco legislativo.

Para definir la metodología de evaluación, se consideró que se necesita, entre otras cosas, que pase tiempo para que puedan observarse manifestaciones concretas de la observancia y aplicación de las normas contenidas en los documentos propositivos. Por tal motivo, la evaluación correspondiente se realizó a través de un enfoque de corte cualitativo: se revisaron si los documentos propositivos tenían o no coherencia con los objetivos de mediano y largo plazo de SEMUJER pero, a su vez, se valoró tanto la coherencia normativa del documentos, como los posibles vacíos que pudieran detectarse.

Primeramente, es importante destacar que dichos documentos fueron entregados por la instancia responsable de las acciones, de cuya revisión se observó lo siguiente:

El documento relativo a la legislación penal consiste en la propuesta de reformas legislativas a un conjunto de 10 Códigos y leyes, a saber:

- Código de Procedimientos Penales
- Código Penal del Estado de Guerrero
- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar
- Ley de Atención y Apoyo a la Víctima y al Ofendido del Delito
- Ley de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno
- Ley de Servicio de Defensoría de Oficio
- Ley del Sistema de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad
- Ley Número 281 de Seguridad Pública

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 9 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

- Ley Número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia

Las reformas que se proponen abarcan una gran cantidad de temas que, en general, se puede decir que buscan claramente alcanzar el objetivo de proteger a las mujeres de la violencia, desde varios ángulos. Para los efectos de esta evaluación se clasificó las reformas según su naturaleza, para poder hacer un análisis global.

### Atribuciones

Un buen número de reformas legislativas que establecen atribuciones están dirigidas a los ministerios públicos. La premisa que subyace a esta directriz de las reformas sugeridas es que los ministerios públicos que, entre otros, son funcionarios encargados de promover y dar seguimiento a los delitos relativos a la violencia contra las mujeres, suelen ser un obstáculo más que una ayuda para el ejercicio de los derechos de las víctimas de violencia.

Las atribuciones propuestas para los ministerios públicos se centran en la protección de la seguridad de las víctimas y la garantía de atención médica a las víctimas. Hay una relación directa entre las actitudes señaladas de los ministerios públicos y las reformas que exigen que, a través de los hechos, se pongan de parte de las víctimas. Cabe señalar que, en lo que se denomina reformas de alcance, se incluye como abuso de autoridad “las conductas que excluyen, limiten o impidan el ejercicio de un derecho motivado en la discriminación”. Esto señala la importancia que se le da a la protección de las víctimas en el conjunto de la reforma.

### Alcance

Otras reformas que establecen nuevas atribuciones se dirigen a los consejos Estatal y Municipal de Seguridad Pública; policías Estatal, Municipal y Ministerial; jueces de paz; Tribunal Superior de Justicia; defensoría de oficio; Secretaría de Educación; Procuraduría de la Defensa de los Derechos de la Mujer (**SEMujER**) y Procurador General de Justicia. Para cada uno de ellos se establecen, en el ámbito de sus

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 10 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

atribuciones, la consideración explícita de la promoción y protección de las mujeres contra la violencia.

Otro grupo numeroso de reformas se refieren a disposiciones ya existentes pero a las cuales se les agregan consideraciones o agravantes. Las reformas de alcance buscan, en la mayoría de los casos, ampliar las disposiciones para brindar una protección mayor para la mujer. Por ejemplo, en el delito de homicidio se considera como agravante si la persona tiene “o ha tenido una relación de hecho”, ampliando el alcance del agravante más allá del matrimonio.

Las reformas legislativas de alcance amplían el rango de protección de las mujeres frente a la violencia en varios ámbitos. El más notable es el penal, pero llega a los programas educativos, de comunicación social y de reintegración social en el caso de los reos. Es decir, las reformas de alcance reflejan la visión integral de la lucha contra la violencia de las mujeres.

### Coherencia

Se propone establecer en el Código Penal del Estado de Guerrero, y en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, que los servidores públicos puedan contar con los elementos jurídicos que permitan la expedición y ejecución de las leyes de manera pronta y expedita. En el proyecto de reformas a estos ordenamientos se propone homologar y derogar términos jurídicos y disposiciones que den congruencia en el complejo legislativo. Es decir, que se busca contar con una legislación que elimine en la medida de lo posible los vacíos legales para garantizar a las partes involucradas mayor seguridad y certidumbre. Ello contribuye hacer del estado Guerrero uno de los más comprometidos en el fortalecimiento de los derechos de las mujeres y las familias.

### Derechos

El proyecto de reforma propone diversas adiciones y reformas para no dejar en estado de vulnerabilidad los derechos de los involucrados; particularmente, buscan garantizar que las medidas precautorias garanticen a las víctimas de algún delito su seguridad y protección. Este grupo de medidas coinciden con el espíritu de las reformas en materia de atribuciones. Como se ha señalado, estas últimas buscan ampliar el rango de

	<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b> <b>Estudio de evaluación externa.</b>
Página: 11 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

protección de las mujeres. Los objetivos de las modificaciones que implican derechos son los mismos, asegurar la protección de las víctimas de violencia.

La definición de derechos contempla la responsabilidad de los servidores públicos de llevar a un buen término las leyes y disposiciones.

### Otras reformas

El proyecto de reforma busca ser incluyente. Incorpora definiciones de nuevos delitos que pueden repercutir en la ampliación del ámbito de protección de las mujeres. Además, se hace énfasis en que el agresor debe, como una de las primeras medidas, reparar el daño a las víctimas.

Por otro lado, para el estado y los municipios se establecen responsabilidades de difusión y fomento de valores en la sociedad respeto a la legalidad, los derechos humanos, el derecho a la vida, la prevención de la violencia familiar y la no utilización de la violencia como mecanismo de solución de conflictos.

Como se ha podido observar, las modificaciones legislativas en materia penal buscan, desde distintos ángulos, aumentar el rango de protección de las mujeres. A los funcionarios se les asignan nuevas atribuciones y a las víctimas se les proporcionan nuevos derechos. Se definen nuevos delitos y se amplían las condiciones que agravan los ya existentes.

En particular, los ministerios públicos son el objetivo de varias modificaciones, lo cual coincide con las observaciones de que en ocasiones son más obstáculos que apoyo para las víctimas. En conclusión, las reformas a la legislación en materia penal reflejan una visión global del problema, a la cual corresponde un abordaje desde varios flancos en materia legislativa.

En relación con la Legislación Civil y Familiar, también se revisó el documento propositivo correspondiente y se aplicó una metodología análoga a la de la Legislación Penal.

Se observó que el documento consiste en la propuesta de reformas legislativas a un conjunto de tres códigos y leyes, a saber:

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 12 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

- Código Civil del Estado Libre y Soberano de Guerrero número 358.
- Código de Procedimientos Civiles del Estado Libre y Soberano de Guerrero número 364.
- Ley de Divorcio del Estado de Guerrero.

A partir de los materiales revisados, se pueden distinguir acciones que abarcan distintas vertientes:

Ajustes a procedimientos

Las reformas al Código Civil, al Código de Procedimientos Civiles y a la ley de Divorcio contemplan dar una mejor protección a la familia y los miembros más vulnerables, como los hijos. Las reformas se centran en un ajuste de procedimientos para que los jueces puedan contar con un margen de maniobra mejor y que los casos que les ocupan se resuelvan con mayor celeridad.

Los ámbitos que más focalizan la atención del proyecto de reforma están relacionados con asuntos alimentarios, la violencia familiar y los intereses superiores de la infancia. Varias reformas buscan reducir los plazos y los tiempos de respuesta respecto a cuestiones de pensión alimenticia y de violencia familiar.

Se busca dotar a los jueces de los medios que abonen a dar una mejor respuesta, como pueden ser la ayuda de profesionales en distintas disciplinas que contribuyan a la investigación de la verdad, para generar más certidumbre entre las partes involucradas.

En lo relacionado con los matrimonios, se busca realizar un ajuste al procedimiento de respuesta a la solicitud de disolución del matrimonio en donde las partes de mutuo acuerdo decidan dar fin a su relación de pareja. Una vez disuelto la reforma busca dar seguridad social a los miembros vulnerables de estas relaciones, por lo que se establecen parámetros mínimos que permitan a los hijos y a la mujer contar con los recursos para su sostenimiento físico.

	<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b> <b>Estudio de evaluación externa.</b>
Página: 13 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

### Alcance

Dentro de la serie de modificaciones que se contempla para el código civil, en las relacionadas con alcance se aumenta la edad mínima requerida para el matrimonio. Se busca ampliar el concepto de trabajo a otros ámbitos de actividades diarias en los que la mujer tiene un papel preponderante, como las que tienen que ver con el cuidado del hogar. Se amplían las consideraciones que permitan resguardar a los hijos con el progenitor que muestre las mejores credenciales para la guardia de su custodia.

### Coherencia

La mayoría de las propuestas de reformas que se proponen buscan homologar el término “violencia familiar”.

Otra característica que destaca es la inclusión de términos o expresiones que contribuyen, culturalmente hablando, a la equidad de género, como el término “hijas”.

### Derechos

Las reformas tienen como objetivo garantizar los derechos de las mujeres en ámbitos de las disposiciones civiles con lo se busca responder a demandas tales como su seguridad, integridad, etc. a la par que busca la equidad de género.

### Otras reformas

A los Jueces responsables de la ejecución de la reformas se les otorgan atribuciones que contribuyan a intervenir en asuntos que afecten a la familias en lo relativo a menores, alimentos y violencia familiar.

Asimismo, se establecen medidas precautorias para salvaguardar la vida e integridad de las personas que son víctimas de la violencia.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 14 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

Se observa que las reformas en materia civil persiguen objetivos análogos que las reformas en materia penal: incrementar el rango de protección a las mujeres. La diferencia principal es que unas están dirigidas a la legislación penal y otras a la civil, pero comparten el enfoque global para abordar el problema desde varias perspectivas y hacia distintos actores.

## 5.2. Segundo objetivo

### a) Cumplimiento de metas

En relación con el objetivo que busca la sensibilización de los servidores públicos se identificaron cuatro metas.

Metas	Productos	Metodología	Avance
Capacitación y actualización de 20 funcionarias de los CAIVS	Actualización de una plantilla de personal de 20 profesionales de los CAIVS Acapulco y Chilpancingo.	Análisis de cumplimiento:	
		- Número de sesiones realizadas / Número de sesiones planeadas	4/4
		- Número de asistentes efectivos / Número de asistentes planeados	40/20
		Análisis cualitativo:	
		- Entrevistas a profundidad sobre el grado en que las sesiones modificaron percepciones y actitudes en los asistentes y la utilidad de los contenidos para el desarrollo de las tareas profesionales de los asistentes	<i>Se cuenta con una valoración positiva</i>
7 Talleres regionales con participación de miembros de Unidades Municipales de atención a víctimas de violencia de género	19 Acuerdos de Coordinación de acciones conjuntas SEMIJER-Mpios.	Análisis de cumplimiento:	
		- Número de acuerdos alcanzados / Número de acuerdos programados	3/19
		Análisis cualitativo	
		- Análisis documental sobre el alcance y las limitaciones de los acuerdos	<i>Se explica en documentos anexos al informe principal</i>
Programa de Capacitación a <b>Ministerios y Policías</b> para la aplicación del Protocolo y de intervención en crisis	Capacitación de 90 miembros de cuadros de ministerios públicos y policíacos.	Análisis de cumplimiento:	
		- Número de asistentes a la capacitación / Número de asistentes planeados	79/ 90
		Análisis cualitativo:	<i>Cumplido</i>
		- Análisis del contenido de la capacitación	<i>Favorable</i>
Programa de capacitación y sensibilización con enfoque de género a peritos.	Capacitación de 45 peritos	Análisis de cumplimiento:	
		- Número de asistentes a la capacitación / Número de asistentes planeados	39/45
		Análisis cualitativo:	
		- Análisis del contenido de la capacitación	Se realizó la actividad. Existe un documento

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 15 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

En cuanto al reporte de cumplimiento destaca que el avance del “Programa de Capacitación a Ministerios Públicos y Policías para la aplicación del Protocolo y de intervención en crisis fue reportado con algún retraso. La capacitación de peritos tuvo un cumplimiento cercano a la meta prevista, puesto que los asistentes fueron 79 para los 90 como se tenían planeados; para el caso de la capacitación a los peritos el nivel se situó en 39 de los 45 previstos; lo que nos reporta la SEMUJER es la imposibilidad de que el personal (peritos, ministerios públicos principalmente) tienen agendas de trabajo intensas y la Procuraduría de Justicia del estado decidió “dejar en sus puestos” a otros funcionari@s para participar en otros eventos.

Con los siete talleres regionales, se alcanzaron tres acuerdos municipales en lugar de los 19 que se esperaban. Aquí también la SEMUJER reporta que por mediar un proceso de cambio de autoridades municipales se difirió la actividad, para complementarse con otras referidas al seguimiento del Acuerdo Estatal por la Igualdad entre Hombres y Mujeres, en este sentido las causas de esta y de otras actividades se contemplan en el documento remitido al INMUJERES denominado SOLVENTACION DE OBSERVACIONES AL INFORME FINAL: TABLERO COMPARATIVO DE ACCIONES CON EL CUMPLIMIENTO DE METAS FISICAS.

En cambio, la capacitación de funcionarias de los CAIVs se sobre cumplió, pues asistieron el doble de personas de las que se había planeado.

Puede señalarse que las actividades relacionadas con el segundo objetivo requieren de mayores opciones de análisis como las encuestas de satisfacción para no considerar un riesgo de cumplimiento parcial.

*b) Evaluación de las acciones dirigidas a los funcionarios públicos*

Para hacer esta evaluación se recurrió a la técnica de las entrevistas a profundidad. Las entrevistas a profundidad son instrumentos que se aplican a personas que cumplan un perfil y ciertos atributos definidos previamente en función del objeto y el problema de investigación. En este caso sólo se entrevistó a la directora del CAIV de Acapulco. Durante la entrevista, el entrevistador conduce la charla hacia los temas relevantes del estudio. La dinámica de la entrevista fomenta que la entrevistada profundice en las condiciones específicas en las que se desempeña. Los temas abordados en las entrevistas a profundidad resultan difíciles de cubrir mediante entrevistas estructuradas si no se conocen de antemano las dimensiones, variables y relaciones entre ellas requeridas para abordar el tema en cuestión.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b> <b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 16 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

El desarrollo de la entrevista siguió un guión, que no constituye una serie de preguntas a realizar en un orden ni fraseo estricto, sino una guía de los temas que se busca abordar. En este caso el guión de la entrevista fue el siguiente:

- Trabajo que se lleva a cabo en Centro: de prevención, detección y atención de la violencia.
- Trabajo que realiza la persona entrevistada: prevención, detección y atención de la violencia.
- Recepción de capacitación especializada en las tareas que realiza.
- Conocimiento de la capacitación y actualización destinadas a las funcionarias de los CAIVs.  
Percepción de la función de los Programas:

Sobre la capacitación y actualización indagar:

- Situación antes de la capacitación.
  - En la institución: casos que se atendían, cómo se atendían, quienes eran los encargados
  - Individual: casos que atendía, cómo los atendía, otro responsable.
- Durante la capacitación y después de la capacitación
  - En la institución: reacciones inmediatas a lo que necesitaban; pertinencia en la población objetivo; coherencia de los contenidos del diseño con la política social; cumplimiento del programa en relación con los tiempos establecidos; sostenibilidad del programa.
  - Individual: cambios en su trabajo a partir de la asistencia a los eventos de capacitación
- Expectativas de la capacitación
  - En la institución
  - Individual
- Cómo ven los funcionarios a las usuarias.
  - Identificación con ellas
  - Formas de acercamiento y confianza con las usuarias
- Cómo piensan que las usuarias ven a los funcionarios

En la entrevista con la directora del CAIV de Acapulco no se mencionó explícitamente la “Capacitación y actualización de 20 funcionarias de los CAIVs”, referida como acción del proyecto. No obstante, el tema de la capacitación está presente con mucha claridad en la perspectiva de la directora. En primer lugar, señala que han recibido las funcionarias de los CAIVs capacitación sobre varios temas, por ejemplo:

- Perspectiva de género
- Políticas públicas
- Marco normativo internacional, nacional y estatal; armonización

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 17 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

- Diplomados de intervención en crisis
- Diplomados en violencia, especializada en violencia sexual
- Valoraciones psicológicas
- Integración de equipos
- Empoderamiento de la mujer
- Liderazgo
- Contención emocional

El último tema resulta de una importancia particular porque las psicólogas y abogadas trabajaron durante años sin ese recurso personal y profesional. Al inicio de la administración de Zeferino Torreblanca registraban padecimientos como contracturas, somatizaciones y traumatización vicaria. La capacitación sobre contención emocional les brindó una herramienta que, en última instancia, les permitirá continuar su desempeño profesional.

Otra característica destacable de este curso es que una vez que fue recibido por las funcionarias del CAIV, éstas lo reprodujeron hacia otras funcionarias. Este hecho es sólo un ejemplo de la tendencia general de los procesos de capacitación en los cuales participan los CAIVs de la SEMUJER. En general, las funcionarias de estos son capacitadoras en una gama muy amplia de temas. La SEMUJER, a través de las funcionarias de los CAIVs o de otras instancias, ha dado capacitación a la Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, DIF Municipal, Procuraduría de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia del Estado. La intensidad descrita de las tareas de capacitación desarrolladas hace que puedan ser consideradas explícitamente como parte de los objetivos estratégicos del proyecto, de forma tal que se articulen adecuadamente y hagan sinergias con los otros esfuerzos en ese sentido.

Otro hecho que destaca es la variedad de temas en los que las funcionarias son capacitadas. Ello no obedece a ningún desorden en la organización de las capacitaciones, sino que se corresponde con la naturaleza multifuncional de las funcionarias. En efecto, la directora del CAIV de Acapulco dijo en la entrevista que está encargada de asuntos administrativos (atiende quejas, supervisa personal), operativos, (atiende directamente, toma casos difíciles, hace capacitación) y de vinculación. La capacitación que reciben debe satisfacer todas las necesidades de su desempeño y por ello se justifica que abarque tantos temas.

Esta situación de multifuncionalidad del desempeño de las funcionarias se reproduce en los centros municipales. Ellos se componen de una trabajadora social, una abogada y una psicóloga; no se refirió expresamente personal administrativo ni de apoyo. Las funcionarias especializadas tienen que cumplir con todas las tareas no operativas que se presenten.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 18 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

Requieren tanto capacitación en la especialidad de su trabajo como en cuestiones administrativas y procedimentales.

Otro rasgo destacable de la capacitación que reciben las funcionarias es que al final todo está enfocado a violencia y a la defensa de los derechos de las mujeres. Es decir, aunque la capacitación abarque varios temas, todos terminan encontrando su centro en el punto focal del trabajo de la Secretaría.

Acaso el tema común más sólido entre todos los profesionales de los centros de atención es el del compromiso y la sensibilización. Desde el punto de vista de la entrevistada, y por lo que pudo observar el evaluador, el compromiso con la protección de los derechos de la mujer y su defensa ante la violencia es el rasgo fundamental de estos profesionales. En cambio, parece que se mantiene una gran necesidad de realizar este trabajo con los funcionarios municipales quienes en algunos casos son protectores de los agresores y en los peores casos llegan a ser agresores ellos mismos.

De hecho, se señaló que frente a la disposición negativa de funcionarios municipales el mejor blindaje es la protección de las instancias estatales de gobierno, lo cual da una idea de la magnitud del trabajo que hay que hacer en cuanto a sensibilización en el nivel municipal.

La entrevistada señaló que la capacitación recibida ha sido “de primer nivel”. También hizo énfasis en que las integrantes del equipo de trabajo son especialistas. Ello hace que se pueda marcar una diferencia muy clara entre las necesidades de capacitación y las de actualización; definiendo a ésta como estar al día. Por ejemplo, respecto a la armonización de las leyes se reconoce que cada que hay un avance o modificación, tiene que difundirse a través de la capacitación.

Más que la falta de capacitación, la directora del CAIV señaló la falta de personal y las carencias materiales (espacio, equipo) como un problema a resolver. Si se contrasta esta situación con que al principio de la gestión del gobierno estatal actual la primera demanda de las funcionarias era la capacitación, se puede concluir que los avances en esta materia han sido significativos.

### **5.3. Tercer objetivo**

En relación con el tercer objetivo estratégico, referente al funcionamiento del sistema estatal, se identificaron las siguientes cinco actividades

--	--

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 19 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

Metas	Productos	Metodología	Avance
Impresión del Reglamento de la Ley Estatal de Acceso a una Vida Libre de Violencia.	Impresión de 2500 ejemplares del documento proyecto propositivo	Análisis de cumplimiento:	
		- Número de ejemplares impresos / Número de ejemplares planeados	1,000/2,500
		Análisis cualitativo:	
		- Alineación del reglamento con los objetivos de mediano y largo plazo de la Semujer	Alineados
		- Análisis de coherencia normativa del Reglamento	Cumplida
		- Análisis de vacíos normativos en el Reglamento	Mecanismo de seguimiento para su detección
Impresión del Reglamento del Sistema Estatal de acuerdo a LAMVLVG	Impresión de 2500 ejemplares del documento proyecto propositivo.	Análisis de cumplimiento:	
		- Número de ejemplares impresos / Número de ejemplares planeados	1,000/2,500
		Análisis cualitativo:	
		- Alineación del reglamento con los objetivos de mediano y largo plazo de la Semujer	Alineados
		- Análisis de coherencia normativa del Reglamento	Cumplida
		- Análisis de vacíos normativos n el Reglamento	Mecanismo de seguimiento para su detección
Diagnostico :Situación y ejercicio de los Derechos Humanos de las mujeres Guerrerenses	Documento base para consulta y la definición de acciones afirmativas de género.	Análisis cualitativo:	
		- Se realizó o no se realizó el documento	Sí se realizó el documento
		- Coherencia de las estadísticas presentadas en el documento	Cumplidas
		- Solidez metodológica del documento	Aceptable
		- Viabilidad de la información presentada en el documento	SI
		- Utilidad para el desarrollo posterior del documento	Favorable ya en ejecución positivamente
		- Alcances y límites del documento	Aceptable
Estudio de alineación del Programa Estatal y la LAMVLVEG	Estudio de alineación.	Análisis cualitativo:	
		- Se realizó o no se realizó el estudio	Sí se realizó y existe un estudio comparativo
		- Alcance del estudio	Aceptable
		- Utilidad para el desarrollo posterior del proyecto	Por evaluar
		- Análisis sobre la identificación de desalineación	Por evaluar

Metas	Productos	Metodología	Avance
7 Reuniones Intermunicipales: Seguimiento del Sistema Estatal para la Prevención, atención, supervisión y erradicación de la violencia contra las mujeres	Instalación y operación del sistema estatal de acuerdo a LAMVLVG.	Análisis cualitativo - Se instaló o no se instaló el sistema  - Análisis de alcances del sistema  - Análisis de la normatividad del sistema	Sí. Existe un informe de resultados  Este definido y reglamentado.  Este definida y consensuada institucionalmente.

Por razones de costo en las primeras dos actividades, consistentes en impresiones, las metas se cumplieron al 40%, pues de las 2,500 impresiones programadas en cada caso se lograron

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 20 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

mil. Las otras tres actividades se cumplieron, cuyo análisis se presenta a continuación a partir del documento alusivo que se recibió a este respecto.

El documento presenta información sobre el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en Guerrero en dos vertientes. La primera es la legislativa. En el documento se puede apreciar cierto grado de correspondencia entre la legislación internacional, nacional y estatal respecto al tema de los derechos humanos de las mujeres. El aporte consiste básicamente en presentar, al principio del documento y de cada uno de los apartados, la legislación local, junto con las otras dos, que corresponden a cada grupo de derechos.

El documento parte de la premisa que los acuerdos internacionales signados por México tienen una jerarquía inmediata inferior a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y superior a cualquier ley o código nacional o estatal. Por tanto, son estos acuerdos los que se consideran referentes de la legislación estatal y nacional de la materia.

En efecto, los acuerdos nacionales marcan la pauta del alcance y la dirección del resto de la legislación. Son los documentos que plantean las metas para la legislación y el ejercicio de los derechos en cada entidad federativa.

Así, al principio del documento se plantea un panorama de los acuerdos internacionales en la materia, seguidos de la legislación nacional y la local. La limitación del reporte en esta parte es que no establece una correspondencia puntual entre la legislación nacional ni local con los acuerdos internacionales. Con la información presentada hasta este punto no es posible saber qué planteamientos legislativos mexicanos corresponden con cuáles objetivos o metas internacionales.

En cuanto a la legislación nacional sí es posible que el lector establezca dichas correspondencias, porque se enuncian diversos artículos o fracciones, lo cual permite saber a qué objetivo corresponde. Pero la legislación guerrerense no tiene este desglose; por tanto, no es posible saber a partir de la lectura del documento los objetivos internacionales con los cuales se alinea la legislación local. Esta situación es particularmente destacable porque lo local, tanto la legislación como el ejercicio efectivo de los derechos, debe ser el centro del análisis.

Después del capítulo II, en el cual se presenta un panorama general de la situación demográfica del Estado, en la cual destaca la diferencia en el índice de desarrollo humano entre

	<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b> <b>Estudio de evaluación externa.</b>	
	Página: 21 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

hombres y mujeres, se da paso al análisis del ejercicio de los derechos protegidos. Tales derechos se organizan de la siguiente forma:

### **Capítulo III Derechos Protegidos<sup>1</sup>**

#### **2.1 Derecho a un empleo digno**

- 2.1.1. Legislación internacional
- 2.1.2. Legislación nacional
- 2.1.3 Indicadores de Diagnóstico

#### **2.2 Derecho a la educación**

- 2.2.1. Legislación
- 2.2.2 Indicadores de Diagnóstico

#### **2.3 Derechos sexuales y reproductivos**

- 2.3.1 Legislación internacional
- 2.3.2 Legislación Nacional
- 2.3.3 Legislación estatal
- 2.3.4 Indicadores de Diagnóstico

#### **2.4 Derecho a una vida libre de violencia**

- 2.4.1 Legislación internacional
- 2.4.2 Legislación nacional
- 2.4.3 Legislación estatal
- 2.4.4 Indicadores de Diagnóstico
- 2.4.5 Acceso a la justicia

Como se puede ver, en lo referente a los derechos al empleo digno y a la educación, no hay registro explícito de legislación estatal. Ésta se concentra en los derechos sexuales y reproductivos y a una vida libre de violencia. Estos grupos de derechos están relacionados estrechamente e involucran la razón de ser del programa *Atención integral a mujeres guerrerenses víctimas de violencia de género*, soportado por el Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género (MVVG).

Es patente en la legislación que en Guerrero se ha puesto atención y se ha dedicado trabajo a los temas de violencia de género. En los apartados correspondientes se aprecia el alcance y la naturaleza de la legislación local.

<sup>1</sup> El número del capítulo no corresponde con la numeración del contenido en el texto original. Se ha respetado esta numeración para mantener la correspondencia entre este documento y la fuente

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 22 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

A pesar de los esfuerzos evidentes hechos en la legislación local respecto a esos derechos, la situación del ejercicio de los derechos humanos de la mujer no registra un cambio favorable. En los apartados correspondientes de indicadores de diagnóstico puede observarse que los avances en la materia son escasos. Dicho sea de paso, debe señalarse que el mismo reporte propone que “Como se desprende de la información los principales factores de riesgo para las mujeres se encuentran íntimamente ligados a su condición de mujer, indígena y pobre”<sup>2</sup>. Es decir, la legislación no ha alcanzado a revertir los efectos negativos de las condiciones estructurales económicas, sexuales y raciales.

Por otra parte, si bien los apartados *Indicadores de diagnóstico* logran plantear el panorama general del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en Guerrero, la exposición de los datos es imprecisa. En muchos párrafos no se señala si la información presentada corresponde a Guerrero o al país. Por tanto, el detalle de las cifras presentadas no logra el objetivo de mostrar puntualmente la situación del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en Guerrero, sino que se pierden en la duda de a qué dominio de estudio corresponden.

La siguiente parte del documento corresponde a la Armonización Legislativa; esto es, a las modificaciones que se planeaban para la legislación penal y civil del Estado. Aunque no se exponen los objetivos particulares de cada modificación ni las partes o metas de los acuerdos internacionales a las que corresponden, lo cual habría aclarado la coherencia y consistencia de las reformas planeadas en un marco conceptual y legislativo implícito en los acuerdos internacionales.

En resumen, el documento cumple con el objetivo de presentar un panorama general, aunque impreciso, del ejercicio de los derechos humanos de la mujer en Guerrero, así como de la armonía legislativa en la materia entre el Estado y los ámbitos de derechos protegidos por el derecho internacional.

#### **5.4. Cuarto objetivo**

En relación con el cuarto objetivo, sobre la profesionalización de una plantilla de personal se identificaron las siguientes tres actividades:

---

<sup>2</sup> *Diagnóstico de los derechos humanos de las mujeres en Guerrero*, p. 45.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 23 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

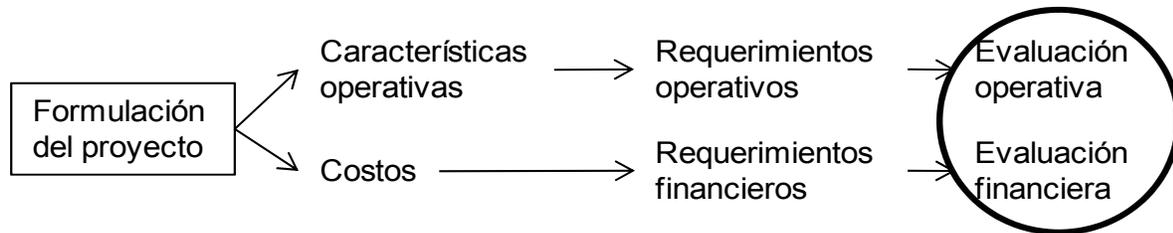
Metas	Productos	Metodología	Avance
Estudio de viabilidad operativa y financiera de la reactivación de la Línea TELSEMUJER	Estudio de viabilidad operativa y financiera	Análisis cualitativo	
		- Se realizó o no se realizó el estudio	Se realizó el estudio
TELSEMUJER Prueba de capacitación para la operación de central telefónica	Adquisición de activos; capacitación de postulantes operarias.	- Grado y calidad en que se desarrolló la evaluación técnica, evaluación financiera y de impacto	Acceptable
		Análisis cuantitativo:	
Estudio de evaluación de procesos operativos de las unidades municipales de atención a mujeres víctimas de violencia	Documento para la instrumentación de un esquema interactivo entre unidades municipales y CAIVS	- Valor de activos adquiridos / Valor planeado de los activos	\$130,000/ \$130,000
		- Número de unidades adquiridas por rubro / Número de unidades planeadas por rubro	1 / 1
		Análisis cualitativo:	
		- Se realizó o no se realizó el documento	Sí se realizó el documento
		- Identificación de duplicación de tareas	
		- Identificación de vacíos de responsabilidad	
		- Análisis de pertinencia de las responsabilidades de acuerdo con el puesto	
		- Análisis de los procedimientos planteados	

Las tres metas identificadas se cumplieron y se dispone de dos documentos para analizar, que se refieren a la viabilidad operativa y financiera de la línea TELSEMUJER y a la prueba de capacitación. Cabe señalar que este último documento no era parte de los productos programados, pero se consideró porque aporta información relevante y sin duda es un aporte al conjunto de esfuerzos del programa.

El documento reportado como el informe de los resultados del estudio de viabilidad no presenta una evaluación de la viabilidad operativa ni financiera de la Línea TELSEMUJER. Un análisis de viabilidad tiene por objetivo establecer el grado en que un proyecto puede realizarse. En este caso particular, el análisis se tendría que enfocar a los aspectos operativos y financieros; es decir, tendría que poder responder en qué grado existen las condiciones operativas para la realización del proyecto; y en qué grado se cuentan con los recursos financieros para tal fin.

La respuesta a ambas cuestiones supone, asimismo, conocer cuáles son los requerimientos operativos y financieros. Es decir, el análisis de viabilidad supone la existencia de un proyecto estructurado y que contenga los requerimientos puntuales de operación y financiamiento.

En términos esquemáticos:



En el documento presentado se presentan elementos de las características operativas del servicio telefónico que se proyecta, pero no se presentan elementos de costo ni se procede a definir puntualmente ningún tipo de requerimiento. Mucho menos se presentan las evaluaciones o análisis de viabilidad.

El documento no presenta en ninguna de sus partes nada que tenga que ver con los costos ni con las fuentes de financiamiento del proyecto. Esto es, los aspectos financieros no están considerados en absoluto en el informe presentado.

En cuanto al análisis de la viabilidad operativa, como se ha señalado, se presentan las características operativas, pero no se sistematizan los requerimientos ni se hace algún ejercicio ni reflexión respecto a la factibilidad de cubrirlos.

Además de los resultados del ejercicio; es decir, el reporte que omite el análisis requerido, puede ampliarse el análisis a aspectos metodológicos. En este aspecto el reporte adolece de varias deficiencias que vale la pena considerar. El éxito de un proyecto depende en buena medida de que se empleara una metodología adecuada. Al destacar las deficiencias metodológicas se pueden entender parcialmente las deficiencias de los resultados.

El ejercicio que se realizó fue el de grupos de enfoque. El planteamiento de esta herramienta no queda claro como mecanismo adecuado para el ejercicio planteado, o al menos no para la totalidad, porque es una herramienta cualitativa de exploración de temas. No es apropiada para establecer puntualmente temas técnicos. En otras palabras, los grupos de enfoque no resultan muy útiles para establecer requerimientos operativos ni mucho menos financieros, particularmente por la forma en que se aborden.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 25 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

Por otra parte, se aprecia que no hay un manejo adecuado de la herramienta, porque se menciona que se harán “entrevistas” en los grupos de enfoque, cuando estos son espacios de discusión en los que el moderador tiene la función de dirigir la discusión, priorizando la interacción entre los participantes, pero no de entrevistar a cada uno de ellos.

No obstante, el grupo de enfoque fue de utilidad para perfilar las características operativas del servicio planeado. Por ejemplo, la necesidad de que las mismas operadoras cuenten con apoyo psicológico se identificó en este ejercicio. Pero la herramienta no sirve, lo cual se ha podido constatar, para establecer la estructura de costos, puntualizar en los requerimientos operativos y financieros, ni mucho menos para analizar la viabilidad del proyecto en estos dos aspectos.

En el reporte no se identifica que se haya hecho el esfuerzo adicional de avanzar hacia el producto requerido.

En cuanto a la prueba de capacitación, se cuenta con la presentación que se usó para realizar la prueba y que resume el contenido. La capacitación abarcó los siguientes temas:

- a) Objetivo de la línea
- b) Beneficios de la línea
- c) Perfil del personal que atiende la línea
- d) Descripción del protocolo de la atención en la línea
- e) Lineamientos de ética
- f) Recomendaciones de seguridad

Los tres primeros temas pueden considerarse de carácter introductorio, porque no ocupan mucho espacio y establecen ciertas premisas del servicio que prestaría la línea.

Por su parte los dos últimos puntos podrían considerarse como de consideraciones finales. También ocupan poco espacio y se refieren a recomendaciones de carácter ético y de seguridad.

El tema central de la presentación es el protocolo de la atención, que a su vez tiene el siguiente contenido:

- Recepción de llamadas
- Detección de casos de violencia de género
- Situación de Crisis

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 26 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

- Situación de Emergencia
- Atención psicológica y orientación
- Seguimiento de casos

Como se ve, el protocolo abarca desde la recepción de las llamadas hasta el seguimiento de casos. Sin que llegue al grado de detalle de un manual de procedimientos, el protocolo sí recurre a varias definiciones y establece criterios y competencias para el desempeño de las profesionales que laborarían en la línea.

Las definiciones son planteamientos objetivos que establecen los rasgos de una situación para poder clasificarla. En este sentido, son elementos de información básicos para que las profesionales identifiquen la situación y la acción que corresponde. Las definiciones son el punto de partida de un desempeño correcto de la atención.

Los criterios de operación que se establecen a partir de las definiciones están orientados a la buena calidad en la atención de las personas que hacen las llamadas. En este sentido, el protocolo de atención está alienado con los grandes objetivos de la SEMUJER.

Además, se procura que las profesionales estén listas para realizar correctamente las interacciones con otros organismos públicos que participan en la atención a las mujeres violentadas. En este sentido, el protocolo adopta la visión integral de la atención a la víctima de violencia y establece principios de operación para que la integración operativa fluya adecuadamente.

Finalmente, los planteamientos sobre las atribuciones establecen principios de orden en el trabajo, lo cual contribuye indudablemente a la profesionalización del personal que labora en la línea.

Después del protocolo se hacen consideraciones de ética, lo cual es un aporte a la profesionalización del personal y sin duda redondea muchos aspectos de la visión que deben tener los profesionales que participan en el proyecto y, en general, en la lucha contra la violencia de género en Guerrero.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 27 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

En resumen, a diferencia del estudio de viabilidad, el programa de capacitación cumple con los objetivos a través de un contenido bien alineado con la visión integral del problema y de la atención a las víctimas, sobre principios conceptuales y operativos claros.

## **6. Evaluación del diseño del proyecto**

Se incluye una evaluación del proyecto porque la evaluación del diseño está ligada a la de su ejecución en la medida en que la concepción de un proyecto determina sustancialmente su desarrollo. Un proyecto bien planeado tiene mayores posibilidades de ser ejecutado exitosamente que uno cuya planeación es deficiente. El proyecto ya fue aprobado y los recursos que solicitó han sido ejercidos. De cualquier forma es útil hacer una evaluación externa del mismo para tener elementos que permitan reflexionar sobre el cumplimiento de metas y, en un momento posterior y de ser el caso, evaluar el impacto del programa. Así, en este punto la atención se concentró en revisar el cumplimiento de las siguientes metas:

Uno de los elementos destacables del diseño del proyecto es que mantiene una línea de continuidad: “Las acciones de capacitación y sensibilización tienen una continuidad del 2005 a la fecha”<sup>3</sup>. Esta situación otorga ventajas al diseño, puesto que se aprovecha la identificación previa del problema focal y la experiencia acumulada en los procesos de operación.

### **6.1. Problema focal**

No obstante que se retoma una trayectoria de política pública, el diseño enuncia los problemas focales:

La violencia contra las mujeres y el fenómeno de la feminización de la pobreza son dos problemáticas que requieren de la atención prioritaria y que con particular urgencia han sido el centro de atención de las acciones, programas y proyectos de la SEMUJER<sup>4</sup>

Se observa que se enuncian dos problemas, pero el diseño del proyecto está orientado a uno: el de la violencia contra las mujeres. Si bien el segundo problema puede ser materia del trabajo prioritario de la SEMUJER, sería conveniente acotar el diseño al problema que ataca este proyecto en particular. De la forma que se menciona actualmente, pudiera pensarse que el proyecto atacaría la feminización de la pobreza, lo que no sucede; al contarse con la aclaración respectiva del área de la SEMUJER que elaboró el proyecto de que el mismo se acota a las

<sup>3</sup> Proyecto INMUJERES-FONDO MVVG-SEMUJER 2008, p. 4.

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 6.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 28 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

bases operativas del Fondo MVVG, y que el tema de la feminización de la pobreza no se aborda con acciones específicas del proyecto. De hecho, para que sucediera, se necesitaría, entre otras cosas, conocer los determinantes del fenómeno y disponer de cifras base que permitieran darle seguimiento en el tiempo para valorar si se camina en el sentido requerido. En este caso, se necesitaría disponer de indicadores de corte negativo, ya que sería deseable que bajara el grado de feminización de la pobreza. Esto es posible valorarlo a la luz de la información disponible. En este sentido, es conveniente formular una acotación precisa para poder dar cuenta de la contribución del proyecto a los objetivos en que está circunscrito. Si bien no es el objeto central del proyecto atacar el problema de la feminización de la pobreza, este fenómeno sí puede ser contemplado como parte del contexto del problema central. El proyecto presenta información sobre la situación de las mujeres en Guerrero y las compara con el contexto nacional. El panorama desfavorable que se presenta justifica el destino de recursos públicos para desarrollar programas que contribuyan a mejorar la situación de la mujer en el Estado.

Más adelante en el diseño del proyecto se señalan lo que puede entenderse como líneas prioritarias del trabajo del proyecto; a saber:

- Formación y actualización del personal
- Establecimiento del esquema operativo y funcional de las unidades municipales
- Adecuación del marco jurídico y administrativo
- Capacitación de los cuerpos policiaco y pericial

El señalamiento de estas líneas de acción muestra una concepción institucional integral del programa para atacar el problema de la violencia contra las mujeres. Por otro lado, el proyecto define de forma general la población objetivo del programa mediante la presentación de cifras sobre la incidencia de violencia contra las mujeres en el Estado. Basta destacar que señala que en 2006, 62 de cada cien mujeres Guerrerenses registraron “algún incidente de violencia física, psicológica y patrimonial”<sup>5</sup>.

Además, se presentan antecedentes de la demanda potencial para 2008:

Por otro lado en el 2007 la demanda de violencia intrafamiliar que la SEMUJER atendió de acuerdo a registros de los CAIVS de Acapulco y Chilpancingo: ascendió a 3418 casos de un total de 3848 personas beneficiadas; este dato de acuerdo con su frecuencia se desagrega en:

---

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 7.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 29 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

Psicológica 71.0% (2452 casos), la violencia física 11.3% (389 personas), violencia económica el 8.3% (282 casos) sexual 8.0%; estas referencias “se repiten” en las unidades municipales por lo que la estructuración de programas de trabajo de CAIVS y Unidades Municipales además de Consejos y Direcciones de la Mujer en los municipios deben considerar esta base de referencia.<sup>6</sup>

A pesar de disponer de estudios específicos del tema para el Estado, el diseño del proyecto no presenta ni precisa un perfil de la población objetivo. No obstante, el nivel de población afectada y el contexto señalado de feminización de la pobreza sugiere que el programa está orientado a la atención de las mujeres guerrerenses que han sufrido violencia, particularmente a aquellas de menores recursos. Para un ejercicio posterior este perfil podrá formarse, a partir de la existencia de un número de casos amplio de personas que han sido atendidas previamente y que permitirían perfilar la población objetivo a partir de la experiencia fáctica y no de ejercicios proyectivos. Si bien cualquiera de los enfoques puede considerarse impreciso, el disponer de un perfil más asociado al fenómeno podría permitir focalizar de manera más eficiente los recursos, ante la expectativa de que los recursos lleguen de manera más dirigida a quienes más lo necesitan. De hecho, los dos enfoques de formulación de perfil podrían usarse para distinguir más claramente entre la población potencial y la población objetivo del proyecto. Por otro lado, cabe señalar que es apropiado que no se comprometa un patrón de población beneficiaria.

En tal sentido, es preferible explicitar el perfil de la población a atender. Con este elemento **se** podrían ampliar y justificar muchos de los requerimientos del programa, desde el perfil del personal hasta la infraestructura, pasando por la capacitación requerida y los protocolos de intervención. Por otro lado, sería más fácil identificar si existen duplicidades o coincidencias entre intervenciones de distintas instancias, a fin de que en caso de que existan se buscarán mecanismos de eficiencia que dieran cabida a sinergias positivas y mejor uso de recursos.

El diseño del proyecto también hace una exposición breve de los principales logros del PAIMEF en 2007, los cuales pueden resumirse como sigue:

- 750 funcionarias y funcionarios sensibilizados en 2006
- 1,156 funcionarios del sistema de justicia participantes en eventos en 2007

---

<sup>6</sup> *Ibid.* p. 8.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 30 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

- 37 acciones de formación y capacitación para mujeres de diversos sectores sociales en 2007

Los resultados planteados corresponden, probablemente, a un análisis del cumplimiento de metas (aunque no se sabe cuáles eran las metas y por tanto no se puede evaluar si se cumplieron, se excedieron o no se lograron). Sería interesante saber si el cumplimiento de metas contribuyó o no al logro de los objetivos específicos de los logros anteriores. Es decir, sería útil conocer una evaluación o una reflexión sobre el impacto de la gestión de los programas en años anteriores y de esta forma ligarlo con un nuevo ejercicio del Fondo MVVG INMUJERES 2009.

Al no presentar el porcentaje de cumplimiento de las metas de ejercicios anteriores, un proyecto no permite al evaluador conocer la trayectoria del programa en cuanto a su eficacia. Esta información puede mostrar la eficacia previa del proyecto o, en su caso, un elemento que justifique que se destinaran más recursos en el año 2009.

En suma, muchos de los elementos de la definición y acotamiento del problema focal están implícitos y pueden ser encontrados con una lectura atenta del proyecto. No obstante, sería recomendable que fueran explícitos. Se tienen que hacer algunas inferencias y varios reordenamientos para comprender la definición del problema, los objetivos, la visión y los antecedentes del proyecto.

Se entiende que el orden de la exposición obedece al formato que se debe presentar; no obstante, la exposición debe mejorarse.

## **6.2. Planeación estratégica**

La misión y visión del programa quedan bien perfiladas. La misión podría contemplarse en el contexto de la reducción de la incidencia de violencia contra las mujeres a través de la inversión en infraestructura, la formación de personal especializado, la adecuación del marco normativo y la capacitación y sensibilización de los cuerpos policiaco y pericial. De esta misión se destaca inmediatamente la visión: “un abordaje integral”<sup>7</sup>. Este tipo de abordaje busca la creación y aprovechamiento de una sinergia institucional, que potencie las capacidades institucionales individuales.

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 12

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 31 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

Las prioridades del programa están dadas por los componentes de la misión; a saber: formación y actualización del personal; establecimiento del esquema operativo y funcional de las unidades municipales; adecuación del marco jurídico y administrativo; capacitación de los cuerpos policiaco y pericial

Los objetivos del programa ya han sido señalados tanto a nivel general como específicos en los antecedentes del documento. Todos los objetivos enunciados pueden entenderse como objetivos de corto plazo porque corresponden directamente con las acciones concretas que se desarrollaron en el proyecto.

En cambio, no existe un enunciado sobre los objetivos de mediano y largo plazo. No obstante, parece evidente que al menos el objetivo de largo plazo puede enunciarse como: *Eliminar la violencia contra las mujeres en el estado de Guerrero.*

Los objetivos del programa se agrupan en dos estrategias, una directa y otra indirecta. En la primera se incluyen:

1. Las acciones de capacitación del personal que trabaja en los CAIVs y que atiende directamente a las mujeres víctimas de la violencia de género.
2. La integración de una red informática que contribuirá a sistematizar los registros y el seguimiento de los casos
3. Estudiar la viabilidad de la reactivación de la línea telefónica TELSEMUJER

Como su nombre indica y se desprende de las acciones incluidas, la estrategia directa implica aquellas instancias que atienden directamente a la población objetivo.

En la estrategia indirecta se incluyen las acciones que tienen que ver con:

1. La adecuación legal y normativa
2. La capacitación y sensibilización de los ministerios públicos y cuerpos policiaco y pericial

La diferenciación en las estrategias transmite una diferenciación analítica en los distintos rubros en los que el **proyecto** tiene incidencia. Estas estrategias son complementarias porque ambas son parte de la concepción de la integralidad y atención institucional. No obstante, parece evidente que la naturaleza de las tareas que desarrollan dentro de cada una es distinta. El tipo de capacitación que requiere alguien que atiende directamente a las afectadas por la violencia de género es distinto a la sensibilización que necesita un ministerio público. Asimismo, la

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 32 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

separación de las estrategias de atención directa e indirecta puede ser una herramienta de utilidad en el caso de que sea necesario establecer prioridades presupuestales ante un incremento no planeado de los costos o una disminución en el financiamiento.

Uno de los puntos más desarrollados del proyecto es el que corresponde a la fuente y el destino de los recursos. Esto se entiende porque es un proyecto presentado con el objeto de obtener el financiamiento. La transparencia con la que se deben gestionar los recursos públicos obliga a presentar claramente la información sobre la distribución de los recursos. Sin embargo, desde el punto de vista general de la evaluación es destacable en términos positivos la claridad en el planteamiento del uso de recursos.

Los elementos que no se incluyeron en la propuesta y que sería recomendable que fueran incluidos son qué mecanismos se utilizaron para definir metas e indicadores. Las metas y los indicadores no sólo deben ser claros y medibles, sino que deben estar justificados; es decir, debe establecerse que las metas corresponden con los recursos solicitados y los alcances del programa. De otro modo se corre el riesgo de establecer metas muy bajas, seguras de cumplir pero ineficientes en cuanto al uso de recursos, o muy altas, cuyo cumplimiento no sea factible y sólo carguen presión sobre los recursos, comprometiendo la calidad de los entregables.

Posiblemente uno de los elementos más ausente del diseño del proyecto son los mecanismos para establecer las metas y los indicadores, así como las fases de seguimiento y monitoreo del programa. Los mecanismos existen, dado que existe un ejercicio de evaluación. No obstante, no están ampliamente planteados dentro del proyecto. Una ejemplificación que podría darse a este respecto es que se desconoce si una vez después de llevadas a cabo las estrategias de capacitación se realiza seguimiento para corroborar el grado de aplicabilidad de los conocimientos transmitidos a través de las estrategias de capacitación; de poco o nada serviría que se invierta en los cursos o talleres si después de atendidos los asistentes no los aplican en sus ámbitos de trabajo, sin perder la perspectiva de género.

Al igual que en cuanto a la definición y acotación del problema focal, algunos elementos correspondientes a la planeación estratégica que es conveniente que se incorporen en el diseño del proyecto están ausentes. El más destacable es la ausencia de una justificación de las metas y los indicadores, que justifiquen los alcances del proyecto.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 33 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

### **6.3. Matriz del marco lógico**

La matriz revisada cumple con lo básico de la metodología, la cual debe mejorarse. La matriz del marco lógico es una herramienta fundamental para el logro de proyectos exitosos, por lo que es indispensable que se contemple en ejercicios posteriores con recomendaciones como:

1. Indicadores. La propuesta de incluir indicadores de eficacia, eficiencia e impacto; Un indicador es una variable o un conjunto de variables, como cantidades, porcentajes, proporciones, relaciones, etc. Este tipo de indicador debe estar incluido. Además, los indicadores no deben ser demasiado genéricos para poder incorporar el resultado de la evaluación en un sentido específico.

Para el punto 4.1. se presenta un “Catálogo básico de indicadores de resultados susceptibles de aplicarse en la ejecución y evaluación del proyecto”. Estos indicadores deben estar asociados a alguna de las actividad, componente, propósito y fin, para subsanar la deficiencia que pueda ser identificada.

2. En cuanto a los Supuestos: también deben mejorarse. Los supuestos son eventos o condiciones que se espera que se cumplan. El enunciado de los supuestos son eventos o condiciones que se espera que no se cumplan para que se pueda cumplir el concepto (Fin, propósito, componente o actividad). En este sentido, se estaría hablando de situaciones indeseables, no de supuestos.
3. Componentes: se esperaría que los componentes se desagregaran según las estrategias. Es decir, que al menos hubiera un componente de acciones directas y uno de acciones indirectas.
4. Actividades: hay que establecer un listado de actividades. En la página siguiente a la matriz (20) hay un cronograma de actividades. Se puede asumir que esas actividades corresponden con el componente, propósito y fin de la matriz, para que no sea una deficiencia destacable , las actividades deben estar enunciadas en la propia matriz

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 34 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

En sí, la matriz del marco lógico del 2009 debe permitir comprender cómo ha sido concebido y cómo funcionará el proyecto. Como ya se ha señalado, el proyecto completo presenta estas ideas, lo cual contribuye a tener gran parte de la información que se requiere, pero la concentración de esa información en la matriz debe ser mejorada.

#### **6.4. Diseño operativo**

En los términos generales que se plantea el diseño operativo, es clara la complementariedad institucional planteada:

1. La SEMUJER es la institución rectora del programa
2. 21 ayuntamientos son la contraparte operativa de la ejecución de la propuesta
3. El personal designado de la SEMUJER para la ejecución del programa y su correspondiente evaluación pertenece a la Procuraduría de la Defensa de los Derechos de la Mujer
4. Las siete delegadas regionales fueron el vínculo directo con beneficiarias
5. Las delegadas municipales y el personal de las unidades fueron los coordinadores pivote
6. La Dirección General de Programas y Enlaces Institucionales monitoreó y formuló informes parciales y final.

Pero en esta complementariedad se perciben aparentes inconsistencias en las tareas. Por ejemplo:

1. Se esperaba que las delegadas municipales y el personal de las unidades fueran el vínculo directo con las beneficiarias, no coordinadores pivote. Seguramente existe una justificación a esta condición de operación, pero no se observó de manera explícita.
2. Pareciera que las delegadas regionales debieran ser enlaces, no contactos directos.
3. El personal de la Procuraduría de la Defensa de los Derechos de la Mujer no debe constituirse en juez y parte dentro del proceso.
4. Se registra un posible desfase entre el monitoreo y la formulación de reportes que hace la Dirección General de Programas y Enlaces Institucionales y la ejecución del proyecto que hace la Procuraduría de la Defensa de los Derechos de la Mujer. Sería mejor que la instancia ejecutora y la formuladora de informes establecieran un proceso de integración más amplio.

<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
Página: 35 de 36	<i>Fecha: Diciembre del 2008</i>

## 7. Conclusiones

El diseño del programa contiene la mayoría de los elementos que se espera que sean incluidos, pero los tiene, en varios casos, en una estructura cuya presentación no los muestra explícitamente. Esto puede generar un problema de claridad en el planteamiento que puede afectar la ejecución posterior del otro programa.

El diseño del proyecto debe contemplar con amplitud los indicadores de desempeño correspondientes tanto a las actividades como a los otros elementos del marco lógico. El evaluador propuso algunos indicadores básicos para la medición del cumplimiento de metas, pero esto no garantiza que sean los más adecuados para el programa, desde el punto de vista de la organización que lo formuló. Por otro lado, una parte bastante relevante es la modificación de la realidad cultural que subyace en torno al tema de la violencia y no se tiene visualizado en el Proyecto información alusiva a ello. Faltaría, en este sentido, disponer de indicadores específicos que reflejen el impacto preciso que se ha logrado.

No es posible determinar en qué medida la ausencia de un mayor soporte en la formulación de indicadores de gestión, particularmente los de logros de metas, fueron un elemento determinante en las insuficiencias detectadas. A partir de la generación de los indicadores propuestos por el evaluador se detectaron algunas omisiones y otros cumplimientos parciales. Esto se puede interpretar como una ineficacia parcial del proyecto, pero también podría pensarse en que los indicadores planteados por el evaluador no fueron los más adecuados. En todo caso, la ausencia de un planteamiento claro y explícito de los indicadores de gestión puede afectar la evaluación del cumplimiento de metas. Por otro lado, puede representar dificultad para dar cabida a la integralidad de acciones y buenas prácticas que pudieran detectarse oportunamente.

Otra limitante de la evaluación es que el evaluador externo no tuvo acceso a todos los materiales generados en las diversas actividades que, a la luz del amplio esfuerzo sensiblemente visible, podría aportar elementos favorables para la evaluación integral. Por ello, no fue posible realizar un análisis completo de contenido, que habría complementado a los indicadores. Después de este ejercicio se sabe que algunas actividades se cumplieron parcial y otras totalmente, pero no se sabe si los contenidos o las características específicas de esas actividades corresponden con los objetivos del programa.

	<b>Investigaciones Sociales, Políticas y de Opinión Pública, S. A. de C. V</b>	
	<b>Estudio de evaluación externa.</b>	
	Página: 36 de 36	<b>Fecha: Diciembre del 2008</b>

Dentro de los límites del ejercicio impuestos por la falta de material, se observó que el segundo objetivo es el menos desarrollado, porque no se realizó una actividad, otras se cumplieron parcialmente y no se contaron con materiales para evaluar el contenido de lo desarrollado. Si esta situación observada corresponde con la situación efectiva, tendrían que fortalecerse las acciones que lo componen, porque la capacitación adecuada de las personas que atienden el fenómeno es sustantiva para que los objetivos de la Secretaría se cumplan.

Otra observación es que entre los materiales analizados priva una calidad heterogénea. Mientras las propuestas de reformas al marco legislativo son completas y bien alineadas con la visión y los objetivos de la SEMUJER, el diagnóstico del ejercicio de los derechos tiene algunas deficiencias de presentación y el documento del estudio de viabilidad definitivamente no cumple los objetivos.

Esto señala la necesidad de buscar estrategias para asegurar que las metas se cumplan, además de tiempo y forma, en contenido y calidad. De otra forma, se corre el riesgo de tener eslabones débiles en las cadenas de los programas de la Secretaría.

En cuanto a la utilidad de las acciones dirigidas a los profesionales de los CAIVs, se percibió en la entrevista que son bien valoradas.

En resumen, el programa **Atención integral a mujeres guerrerenses víctimas de violencia de género**, tuvo en 2008 una cantidad de trabajo y esfuerzo detectable a lo largo de la revisión realizada, aunque refleja algunas deficiencias de diseño, en un sentido estricto se dio cumplimiento a 15 de las 17 metas globales comprometidas. Asimismo del programa se rescatan las percepciones positivas captadas en entrevistas.