



**EPADEQ**

**ESTUDIOS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO Y LA EQUIDAD EPADEQ,  
S.C.**

**EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA SO10  
FORTALECIMIENTO A LA TRANSVERSALIDAD DE LA  
PERSPECTIVA DE GÉNERO DEL INSTITUTO NACIONAL  
DE LAS MUJERES**

---

**INFORME FINAL**

**Coordinadora: Martha Fabiola Zermeño Núñez**

**Equipo de investigación:**

**Moisés Domínguez Pérez**

**Mario Yadín Zermeño Núñez**

**Lilia Yoali Pérez Montesinos**

**EPADEQ**

**15/11/2013**



EPADEQ

## Contenido

PRESENTACIÓN.....	4
1. RESUMEN EJECUTIVO.....	5
2. DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA .....	17
Problemática que el Programa pretende atender .....	18
Contexto y condiciones en las que opera .....	20
Principales procesos en la normatividad vigente.....	25
3. METODOLOGÍA.....	30
Enfoque metodológico.....	31
Metodología para la consecución de los objetivos de la evaluación .....	33
Alcances de la evaluación.....	35
Procesos del Programa Objeto de Análisis.....	35
Selección de casos que conformaron la muestra analítica .....	39
Selección de IMM.....	46
4. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE PROCESOS DEL PROGRAMA.....	50
DESCRIPCIÓN DEL PROCESO OPERATIVO GENERAL.....	50
DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS POR PROCESO CRÍTICO.....	62
1. ELABORACIÓN DE REGLAS DE OPERACIÓN .....	62
2. PLANEACIÓN DE PROYECTOS .....	77
3. PROCESO DE DICTAMINACIÓN.....	94
4. AJUSTE DE PROYECTOS .....	107
5. FIRMA DE CONVENIOS .....	114
6. INFORME DE CIERRE.....	121
7. GENERACIÓN, INTEGRACIÓN Y REVISIÓN DE PRODUCTOS.....	130
8. RENDICIÓN DE CUENTAS.....	142
9. AUDITORIA .....	149
5. HALLAZGOS Y RESULTADOS .....	154



**EPADEQ**

IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES BUENAS PRÁCTICAS, FORTALEZAS Y CUELLOS DE BOTELLA.....	154
BUENAS PRÁCTICAS Y FORTALEZAS .....	154
CUELLOS DE BOTELLA:.....	159
ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD DEL PROGRAMA .....	180
6. ESTUDIOS DE CASO: DESCRIPCIÓN EN PROFUNDIDAD Y ANÁLISIS .....	194
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	231
8. BITÁCORA DE CAMPO Y BASES DE DATOS .....	247
9. RELACIÓN DE ANEXOS.....	251



EPADEQ

## PRESENTACIÓN

El presente documento corresponde al Informe Final de la “Evaluación de Procesos del Programa SO10 Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género” que fue llevada a cabo por Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad, EPADEQ SC, para el Instituto Nacional de las Mujeres en el año 2013. Este Informe se integra por los siguientes capítulos: Resumen Ejecutivo; Diagnóstico; Metodología; Descripción y Análisis de Procesos; Hallazgos y Resultados; Estudios de Caso; Conclusiones y Recomendaciones; Bitácora de Campo y Bases de Dato, así como los siguientes Anexos:

- I. Ficha de identificación del Programa
- II. Equivalencia de procesos
- III. Propuestas de modificaciones a la normatividad
- IV. Matriz FODA
- V. Recomendaciones
- VI. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión
- VII. Descripción de procesos y flujograma
- VIII. Instrumentos de recolección de información



EPADEQ

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

El Programa “Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género”, tiene como Objetivo principal: *Contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género en las Políticas Públicas y en la Cultura Institucional, a través de actividades que coordinen y promuevan las instancias públicas responsables de la igualdad de género en las entidades federativas y municipios, orientadas a desarrollar sus capacidades y disminuir la discriminación contra las mujeres y las desigualdades entre mujeres y hombres (ROP 2013).*

Para lograr este objetivo el Programa busca fortalecer a las instancias de las mujeres existentes en el ámbito municipal y en el de las entidades federativas para que, a través de las acciones de ellas, los gobiernos locales en los cuales están insertas avancen en la institucionalización de la perspectiva de género. Con tal fin, el Programa lleva a cabo diversos procesos operativos, de los cuales fueron seleccionados para la presente evaluación los considerados *críticos* para el logro de sus objetivos<sup>1</sup>.

Luego de varios años de operación, este Programa cuenta con una experiencia de trabajo acumulada que obra en favor de los objetivos sustantivos que persigue el INMUJERES. Es de destacarse en particular la experiencia y conocimiento del equipo operativo y directivo del Programa respecto de los fines, medios y obstáculos que enfrenta la transversalización de la perspectiva de género en nuestro país, lo cual es resultado del contacto sistemático con los mecanismos de género estatales y municipales que constituyen las Instancias Ejecutoras del Programa. Esta situación, aunada al monto de recursos presupuestales que año con año destina al financiamiento de sus proyectos, lo convierten en un pilar importante en los procesos de institucionalización de la perspectiva de género en las administraciones públicas locales.

No obstante esta relevancia estratégica, el Programa registra diversos problemas operativos que limitan su eficacia, eficiencia, calidad y, por tanto, la posibilidad de alcanzar su impacto potencial. Varios de estos problemas derivan de la reciente integración de las dos vertientes que lo

---

<sup>1</sup> Para determinar dichos procesos críticos, se llevaron a cabo reuniones de trabajo entre el equipo evaluador, la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG), encargada de operar el Programa, y la Dirección General del Evaluación y Desarrollo Estadístico (DGEDE).



**EPADEQ**

componen, municipal y estatal, ante la cual no se han diseñado aún los procesos e instrumentos que posibiliten una total conformación como Programa articulado.

Con el fin de aportar elementos que permitan trascender los problemas identificados, se llevó a cabo en 2013 la presente evaluación de procesos, para la cual se requirió generar información sobre la forma en la que se lleva a cabo la operación del Programa en la práctica. Con este fin se realizó un ejercicio de investigación de corte cualitativo, el cual mediante diversas estrategias analíticas, permitió ubicar y explicar las interacciones que posibilitan los resultados en la gestión del programa.

Para lograr su propósito, el trabajo de investigación siguió estrategias analíticas de estudio de tres casos de entidades federativas en donde el Programa se aplica (multicaso). El análisis de los procesos operativos fue a profundidad, dirigido a ubicar evidencia empírica suficiente para comprender y explicar la gestión del Programa en su dinámica interna y en el contexto en que opera, teniendo así elementos para identificar los principales cuellos de botella en su operación, así como las buenas prácticas que sigue.

A continuación se señalan los principales resultados de la evaluación, ordenados por proceso *crítico*. En primer término se muestran los principales problemas identificados y posteriormente las recomendaciones que se plantean. El detalle y argumentación de los mismos se encontrará en el cuerpo del Informe de la evaluación.

- Elaboración de Reglas de Operación (ROP)

En este proceso se identifican dos grandes problemas, el primero refiere a su falta de reglamentación operativa, lo que ocasiona dificultades de coordinación entre los actores internos involucrados. El segundo de ellos consiste en que el producto que deviene de este proceso no está adecuado a las necesidades y características de las instancias de las mujeres a las que está dirigido; particularmente en 2013 esta problema se agudizó al incorporar el Programa entro de su población objetivo a las instancias municipales de las mujeres (IMM), atendida mediante otro Programa hasta 2012,<sup>2</sup> las cuales cuentan con características muy diferentes con respecto a las

---

<sup>2</sup> Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (FODEIMM).



**EPADEQ**

instancias de las entidades federativas (IMEF), generando que sean 2 universos de población distintos, a los cuales las ROP no están plenamente adecuadas.

- Planeación de Proyectos

Para que las instancias ejecutoras presenten proyectos de buena calidad, que contribuyan plenamente al logro del objetivo del Programa, es necesario que sean asesoradas y acompañadas por el INMUJERES en la etapa de planeación.

Al respecto, se identifican 2 problemas fundamentales ligados a esta etapa de operación. En primer término, la capacitación que brinda el Instituto a las Instancias Ejecutoras (principal insumo de este proceso) no está adecuada a las necesidades de las mismas y resulta insuficiente. Influye en este problema la heterogeneidad en capacidades y perfiles de las mismas instancias así como la falta de una estrategia integral de capacitación.

El otro problema relevante identificado, radica en que el Programa carece de capacidad operativa (de infraestructura y de recursos humanos) para brindar el acompañamiento y asesoría necesarios para que las instancias ejecutoras puedan realizar una adecuada planeación de sus proyectos, lo que ocasiona que éstas entreguen proyectos deficientes, al tiempo que recurran a agentes externos (Consultoras privadas) para la elaboración de los mismos.

- Dictaminación de proyectos

En este proceso se identifican dos problemas relevantes, por un lado, que el diseño actual del mismo no garantiza el carácter experto que debiera tener la Comisión Dictaminadora, y por otro, que no se dispone de las actividades y condiciones necesarias para que los proyectos presentados por las Instancias Ejecutoras sean revisados con el tiempo y la profundidad necesaria.

Los principales efectos de estos problemas es que no existe la garantía de que las recomendaciones emanadas de esta Comisión (que se asientan en el acta de dictaminación, principal producto de este proceso) contribuyan de manera sustantiva a una mejor orientación estratégica de los proyectos. Lo anterior representa un aspecto crítico en la operación del Programa toda vez que la ejecución de este proceso requiere del despliegue de múltiples recursos (financieros, humanos y de tiempo), sin que esté plenamente garantizada la calidad y pertinencia



**EPADEQ**

de su producto final. Por tanto su contribución al logro de los resultados del Programa está comprometida.

Esta situación obedece a varios factores, entre los que sobresalen los siguientes: 1) disposiciones normativas que establecen que la Comisión Dictaminadora esté integrada fundamentalmente por personas de la Administración Pública Federal, lo cual ocasiona que se restrinjan las posibilidades integrar a personas con el perfil experto requerido (amplio conocimiento en materia de transversalización de la perspectiva de género), 2) falta de mecanismos que permitan que las personas dictaminadoras cuenten con información relevante sobre los antecedentes y contextos locales en que operan los proyectos y 3) disposición normativa que establece tiempo insuficiente para la revisión y valoración de los proyectos.

- Ajuste de Proyectos

En esta etapa, el problema que se presenta es que las observaciones y recomendaciones que emite la Comisión Dictaminadora para fortalecer los proyectos que presentaron las instancias, no siempre son comunicadas en tiempo y forma por parte del Programa, debido a que no cuenta con el personal y la infraestructura informática y de comunicación suficiente; por lo cual este proceso suele tener retrasos considerables en su ejecución, propiciando retrasos en los procesos subsecuentes.

- Firma de Convenios

Aunque el INMUJERES y muchas instancias no presentan problemas para llevar a cabo la firma de convenios de colaboración, requisito indispensable para ejecutar los proyectos, varias instancias municipales centralizadas presentan dificultades para reunir la documentación requerida toda vez que deben gestionarla con otras instancias de gobierno.

- Informe de Cierre

La principal problemática de este proceso radica en el tiempo limitado con que cuentan las instancias ejecutoras para la ejecución y cierre de las acciones del proyecto, pues al limitarse el periodo ejecución se dispone de un lapso muy acotado para elaborar el Informe de Cierre, lo que puede ocasionar que éste contenga errores u omisiones relevantes o que se entregue



**EPADEQ**

extemporáneamente. Esta situación dificulta el correcto análisis al que debe ser sometido el Informe por parte del Programa así como ocasiona empalme de actividades con el proceso subsecuente.

- Ejecución, integración y revisión de Productos

Este proceso consiste en la ejecución propiamente dicha de los proyectos por parte de las IMM e IMEF, por lo que es fundamental para el logro de los objetivos del Programa. Se complementa con la integración de los productos, y con la revisión de éstos por parte del INMUJERES. El principal problema identificado es que, así como sucede en la etapa del Informe de Cierre, el periodo en que se lleva a cabo este proceso suele ser acotado, tanto para la ejecución de los proyectos como para la revisión de los productos derivados de éstos, lo que compromete la calidad de los mismos y su utilización estratégica, y con ello el logro mismo de los objetivos del Programa. Este acortamiento en los tiempos es producto de los desfases registrados en los procesos previos como consecuencia de los distintos cuellos de botella existentes.

Los hallazgos de la evaluación muestran que el acortamiento en el periodo real de ejecución de los proyectos es uno de los problemas operativos más importantes del Programa, toda vez que la adecuada realización de los productos comprometidos en los proyectos representa una de las actividades sustantivas más relevantes en la consecución de sus objetivos, y esto solo puede lograrse en un marco en el que se cuente con el tiempo suficiente para ello.

Adicionalmente, destaca como un problema relevante en el desarrollo de este proceso que el Programa no contempla acciones específicas para contrarrestar el hecho de que diversas Instancias Ejecutoras cuentan con poca experiencia y capacidad para seleccionar adecuadamente a consultoras externas que cuenten con el perfil necesario para el desarrollo de las metas comprometidas en los proyectos, lo cual repercute en la calidad de los productos generados.

Otro de los problemas identificados en este proceso es la insuficiente asesoría y acompañamiento que brinda el Programa a las Instancias Ejecutoras en la etapa ejecución de sus proyectos (realización de los productos); esta es una ausencia importante toda vez que existe una marcada necesidad de fortalecer sus capacidades y habilidades para la orientación y gestión de políticas de igualdad, lo cual resulta estratégico para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Programa.



## EPADEQ

Finalmente, otro de los problemas detectados en este proceso consiste en que el Programa no cuenta con un esquema operativo para revisar y dar seguimiento a los productos generados por las Instancias Ejecutoras y a su uso en los distintos Estados y Municipios, por lo cual carece de información que le permita monitorear, dar seguimiento y evaluar el alcance de sus acciones en relación con los objetivos planteados.

- Rendición de cuentas

El principal problema de este proceso es la carencia de un sistema integral de información que facilite la generación sistemática de reportes. Esta situación ocasiona retrasos e inconsistencias en la información cuantitativa que se reporta, así como en el análisis e integración de los diferentes informes comprometidos.

Adicionalmente, la falta de integración sistemática de información genera una sobre carga de trabajo cada vez que se debe integrar un reporte o informe, lo cual afecta el tiempo destinado a la realización de los procesos sustantivos del Programa, lo que puede afectar de manera indirecta la calidad de resultados.

- Auditoria

El principal problema detectado en este proceso es que el mismo se inserta en un contexto en el cual el Programa registra falta de personal y carencia de un sistema integral de información; por lo que las distintas auditorías que se aplican al año representan una saturación de trabajo, lo cual contribuye a la generación de retrasos en otros procesos del Programa pues la mayoría de las auditorías se realizan en tiempos en que se desarrollan los procesos sustantivos de operación del Programa.

A **nivel global**, la evaluación identificó tres grandes cuellos de botella del Programa que afectan el adecuado desarrollo de su proceso operativo, ellos son la carencia de un Manual de Procedimientos, la carencia de un Sistema de Información en el cual se sistematice y registre la información que se despende de la gestión cotidiana del Programa y la insuficiencia del presupuesto del Programa destinado a su operación, específicamente para fortalecer los procesos



**EPADEQ**

relacionados con la asesoría, capacitación, seguimiento y acompañamiento a instancias ejecutoras.

En la siguiente tabla se muestran de manera sintética los principales problemas o cuellos de botella identificados en la gestión del Programa:

Proceso crítico	Cuellos de Botella
<b>1. Elaboración de Reglas de Operación</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. El procedimiento para la elaboración de las Reglas de Operación no se encuentra diseñado ni regulado formalmente.</li><li>2. Se carece de mecanismos participativos que garanticen la inclusión de la visión, necesidades y características de las Instancias Ejecutoras y el personal operativo del Programa en el proceso de elaboración de Reglas de Operación.</li></ol>
<b>2. Planeación de proyectos</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Las acciones de capacitación que brinda el INMUJERES a las Instancias Ejecutoras no son suficientes para fortalecer sus habilidades y conocimientos para una adecuada planeación y ejecución de sus proyectos.</li><li>2. El formato para la presentación de proyectos no se ajusta al perfil de las instancias ejecutoras, sobre todo las de orden municipal.</li><li>3. Existen limitaciones para brindar la asesoría y acompañamiento necesarios a las Instancias Ejecutoras para la adecuada planeación de sus proyectos.</li></ol>
<b>3. Dictaminación de proyectos</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. No existe garantía de que todas las personas integrantes de la Comisión Dictaminadora cuenten con el perfil idóneo para hacer una revisión sustantiva de los proyectos.</li><li>2. Los proyectos no son analizados por la Comisión Dictaminadora con la profundidad necesaria para emitir recomendaciones que contribuyan a su fortalecimiento metodológico, conceptual y estratégico.</li><li>3. Las personas integrantes de la Comisión Dictaminadora regularmente carecen de información relevante sobre los contextos locales en que operan los proyectos, así como respecto del desempeño, retos y avances de las Instancias Ejecutoras que los presentan.</li></ol>
<b>4. Ajuste de proyectos</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Existen dificultades importantes para mantener una comunicación oportuna y suficiente entre INMUJERES e Instancias Ejecutoras para transmitir el sentido y alcance de las observaciones derivadas de la dictaminación y asesorarlas</li></ol>



EPADEQ

	para solventar los ajustes requeridos.
<b>5. Firma de Convenios</b>	2. Existe dificultad para cumplir algunos requisitos administrativos y legales por parte de Instancias con menor capacidad operativa y de gestión, como las Instancias municipales no descentralizadas.
<b>6. Informe de Cierre</b>	<p>1. Se carece de un esquema operativo que garantice que el proceso de revisión de los informes de cierre se lleve a cabo de manera sistemática, estandarizada, estratégica y con oportunidad.</p> <p>2. El formato para la presentación de informes de cierre no se ajusta al perfil de las instancias ejecutoras, sobre todo las de orden municipal.</p> <p>3. Los plazos para la elaboración y revisión de los informes de cierre no se corresponden con los tiempos de operación real del Programa.</p>
<b>7. Integración y Revisión de Productos</b>	<p>1. El tiempo del que disponen efectivamente las Instancias Ejecutoras para la ejecución de los proyectos es muy reducido y compromete el desarrollo efectivo y eficaz de los mismos, y por tanto el cumplimiento de las metas con calidad.</p> <p>2. La capacidad de diversas Instancias Ejecutoras para dar una adecuada orientación y seguimiento al desarrollo de las acciones de los proyectos son limitadas y se compromete la garantía de que se logren las metas con la calidad requerida para garantizar el cumplimiento del propósito.</p> <p>3. Diversas Instancias Ejecutoras cuentan con poca experiencia y capacidad para seleccionar a consultoras externas con la experiencia y calidad necesarias para el adecuado desarrollo de las metas comprometidas en los proyectos.</p> <p>4. El Programa no cuenta con un esquema operativo para revisar y dar seguimiento a los productos generados por las Instancias Ejecutoras y a su uso en los distintos Estados y Municipios, por lo cual carece de información que le permita monitorear, dar seguimiento y evaluar el alcance de sus acciones en relación con los objetivos planteados.</p>
<b>CUELLOS DE BOTELLA DEL PROCESO OPERATIVO GLOBAL QUE IMPACTAN EN EL CONJUNTO DE PROCESOS CRÍTICOS</b>	<p>1. Carencia de un manual de procedimientos del Programa.</p> <p>2. Carencia de un sistema de información único para recolectar, sistematizar y utilizar información generada en las distintas etapas del proceso de operación del Programa.</p> <p>3. Insuficientes recursos humanos, de infraestructura y de gastos de operación para brindar el acompañamiento</p>



EPADEQ

necesario a las Instancias Ejecutoras.

4. Falta de sinergias y coordinación con otras áreas operativas del INMUJERES para articular esfuerzos y fortalecer la estrategia operativa con el conjunto de Instancias Ejecutoras.

Ante los problemas identificados a continuación se presentan las principales recomendaciones que se desprenden de la evaluación:

#### **Elaboración de Reglas de Operación**

- ✓ Contar con un documento normativo que regule el proceso de elaboración de ROP y que permita hacerlo más eficiente y efectivo.
- ✓ Elaborar las Reglas de Operación mediante un proceso participativo que incluya el punto de vista del personal operativo del Programa y las Instancias Ejecutoras, a fin de que dicha normativa sea más adecuada a las características del contexto en el que opera.

#### **Planeación de Proyectos**

- ✓ Que el área de capacitación del Instituto sea la instancia que diseñe e imparta los cursos, así como evalúe el aprovechamiento de la capacitación que se imparta a las instancias ejecutoras, a fin de que ésta sea de mayor impacto y efectivamente funcione como un medio de fortalecimiento de capacidades de tales instancias para elaborar su proyecto.
- ✓ Incrementar y actualizar la infraestructura de comunicaciones y de los sistemas de información del Programa, así como incrementar el personal encargado de darle seguimiento y acompañamiento a los proyectos.
- ✓ Firmar Convenios con organizaciones de la sociedad civil expertas en planeación de proyectos de género y que se encuentren en las distintas entidades federativas del país, para que las instancias ejecutoras cuenten con un apoyo sustantivo en la formulación de sus proyectos y así contribuir a que las condiciones de su implementación sean más tendientes a lograr los resultados e impactos esperados.
- ✓ Con el fin de orientar a las IMM e IMEF para la contratación de consultoras con el perfil adecuado para el desarrollo de los productos, se propone generar un mecanismo de certificación de consultoras especializadas en los diversos temas relacionados con el tipo de productos que se realizan en el marco de los proyectos. Dicho mecanismo se debe



**EPADEQ**

basar en la definición y validación de una serie de criterios o requisitos por cumplir por parte de las consultoras que deseen brindar sus servicios a las IMM e IMEF en el marco del Programa. Esta certificación particular puede integrarse en el Catálogo en Línea de Servicios Profesionales en Género (CALISEG) con que ya cuenta el INMUJERES, pero debe tener un mecanismo de registro y validación particular, que garantice que las consultoras que forman parte de él cumplan con los requisitos establecidos.

### **Dictaminación de Proyectos**

- ✓ Tomando en consideración los cuellos de botella identificados en este proceso se recomienda que el programa valore la adopción de una de las siguientes dos alternativas:

1) Eliminar el proceso de Dictaminación llevado a cabo por una Comisión Dictaminadora externa, toda vez que su existencia hasta ahora no ha mostrado beneficios sustantivos para la operación del Programa que justifiquen los costos (humanos, financieros y de tiempo) que su realización genera. En este escenario, el propio Programa realizaría la revisión y dictaminación de los proyectos conforme los criterios y requisitos establecidos en las ROP.

2) Mantener el proceso de Dictaminación por parte de una Comisión Dictaminadora externa pero realizar adecuaciones sustantivas en sus condiciones y procedimientos que permitan garantizar la consecución de un producto final de calidad. En este escenario se hacen tres recomendaciones: a) Fortalecer el carácter experto y profesionalizar a la Comisión Dictaminadora por medio de la incorporación de personas de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil especialistas en transversalización de la perspectiva de género, considerando una retribución económica por el trabajo de dictaminación realizado, 2) Integrar al material que se entrega a las personas dictaminadoras antecedentes e información contextual de los proyectos y 3) Ampliar el tiempo de revisión y análisis de los proyectos contemplado para su valoración.

### **Ejecución, integración y revisión de productos**



**EPADEQ**

- ✓ Desplegar y fortalecer las acciones de asesoría y acompañamiento a la ejecución de los proyectos, particularmente de aquellos que impulsan instancias ejecutoras del ámbito municipal.
- ✓ Implementar acciones de seguimiento al uso de los bienes y servicios producto de la ejecución de los proyectos de las instancias ejecutoras.

#### **Recomendaciones a nivel de Programa**

- ✓ Diseñar un manual de procedimientos que regule a todos los procesos del Programa.
- ✓ Elaborar los instrumentos necesarios para asegurar la adecuada sistematización y utilización de información generada con la ejecución del Programa (sistema de información).
- ✓ Gestionar ante las áreas administrativas correspondientes el incremento del porcentaje de presupuesto del Programa destinado a su operación (al 2.8%), específicamente para fortalecer los procesos relacionados con la asesoría, capacitación, seguimiento y acompañamiento a instancias ejecutoras.

Como conclusión general que se desprende de la evaluación, se considera que institucionalizar la perspectiva de género en la administración pública implica que ésta se transversalice en todas las políticas públicas y en el modo de funcionar de los gobiernos estatales y municipales, tarea a todas luces imposible de alcanzar mediante la acción de un sólo Programa Federal.

En esta tarea la contribución que pretende hacer el Programa está enfocada a la promoción de ese objetivo por parte de las instancias de las mujeres en los ámbitos municipales y de las entidades federativas; sin embargo, la clave para lograr lo anterior reside en buena medida en lograr que dichas instancias cuenten con capacidades técnicas y políticas suficientes para la incidencia en sus ámbitos respectivos, lo que implica, entre otros factores, conocimientos en materia de perspectiva de género y de políticas públicas, así como habilidades políticas para la incidencia.

Tomando en cuenta las limitadas capacidades operativas y de infraestructura que detentan la mayoría de las instancias de las mujeres en los ámbitos locales, específicamente en el orden municipal, a lo que se suma el bajo perfil político y de conocimientos en género por parte del



## **EPADEQ**

personal de las mismas, resultan insuficientes las actividades integradas al Programa para lograr su objetivo primordial. Las instancias ejecutoras requieren del despliegue de otras actividades, incluso componentes, impulsados por el Programa, orientadas a dar acompañamiento y asesoría sistemática para la formulación y ejecución de los proyectos, lo cual permitirá asegurar que sus productos sean de alta calidad, así como que sean utilizados efectivamente en la transversalización de la perspectiva de género en las administraciones públicas de su ámbito de acción correspondiente.



EPADEQ

## 2. DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA

El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género es instrumentado por el Instituto Nacional de las Mujeres, con el objetivo de *“contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género en las Políticas Públicas y en la Cultura Institucional, a través de actividades que coordinen y promuevan las instancias públicas responsables de la igualdad de género en las entidades federativas y municipios, orientadas a desarrollar sus capacidades y disminuir la discriminación contra las mujeres y las desigualdades entre mujeres y hombres”* (Regla de Operación 2013).

Para cumplir con su cometido apoya proyectos de las 32 Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), los gobiernos municipales y de las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) – las cuales pueden trabajar de manera coordinada o separada- orientados a fortalecer sus capacidades para impulsar la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y en la cultura organizacional de las instituciones de gobierno del ámbito de las entidades federativas, así como para realizar acciones estratégicas de manera coordinada con otras instituciones públicas para atender y disminuir brechas de desigualdad de género.

Este año 2013, el Programa adquirió nuevas características toda vez que fusionó el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas (PFTPG) y el Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad de Género entre Mujeres y Hombres (FODEIMM); los cuales se sujetaron a Reglas de Operación a partir de los años 2010 y 2011 respectivamente y funcionaban como Fondos desde el año 2008.

Los dos programas se orientaban a fortalecer y potencializar el proceso de transversalización e institucionalización de la perspectiva de género, pero en ámbitos de gobierno distintos y con poblaciones objetivo diferentes. El PTPG se dirigía a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), y el de FODEIMM a los gobiernos municipales a través de las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) centralizadas o descentralizadas, legalmente constituidas.



**EPADEQ**

**Problemática que el Programa pretende atender**

Como se señala en su objetivo general, el Programa se propone contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y cultura institucional en los ámbitos estatal y municipal. Es decir, responde a la necesidad de incorporar de manera transversal la perspectiva de género en el quehacer público y la cultura institucional de los órdenes de gobierno estatal y municipal como estrategia para avanzar hacia la institucionalización de la perspectiva de género en la gestión pública, y con ello hacia una sociedad más justa e igualitaria. El supuesto es que un Estado sensible y comprometido con la igualdad de género promoverá en su organización interna condiciones que permitan la igualdad entre las mujeres y hombres que lo integran, así como impulsará mediante políticas públicas la igualdad de género en la sociedad.

La transversalidad de la perspectiva de género es una estrategia para transformar la labor del Estado de forma tal que sean consideradas, atendidas y eliminadas las desigualdades entre mujeres y hombres. La puesta en práctica de la misma implica la inclusión de la perspectiva de género en todos los procesos y ámbitos de la administración pública; para lo cual es indispensable fortalecer las capacidades de los gobiernos en diversas dimensiones, ya que se trata de un proceso que demanda conocimientos y habilidades técnicas y políticas específicas.

Por su parte la institucionalización de la perspectiva de género“(…) *es el resultado de un proceso político-institucional en el cual se legitima el desarrollo de acciones tendientes a reconocer y superar las desigualdades entre los sexos.*

*Su característica fundamental es que el valor de la igualdad de género esté incluido y forme parte cotidiana de las prácticas y estructuras que organizan la intervención política, de manera que como valor social oriente la elección de alternativas, la forma de implementarlas y su evaluación en términos de mayores niveles de bienestar social para hombres y mujeres y erradicación de desigualdades de género” (Zermeño, 2012; 16).*

Actualmente en México se cuenta con avances significativos en materia de transversalización e institucionalización de la perspectiva de género. Destaca la existencia de un marco normativo que fija obligaciones a los poderes públicos para lograr la plena igualdad y no discriminación de las mujeres, así como la erradicación de la violencia que por motivos de género se ejerce en contra de



## EPADEQ

ellas; igualmente se cuenta con criterios de género establecidos en las normas presupuestarias. También por disposición de ley se cuenta con un mecanismo nacional para el avance de las mujeres, así como se han erigido mecanismos estatales y municipales con el mismo cometido. También en los ámbitos del poder judicial y legislativo y de los gobiernos federal y estatal, se han venido erigiendo mecanismos (IMEF e IMM) que promueven la consecución de objetivos de género como los señalados tanto en su ámbito organizacional interno como en las políticas que impulsan hacia la sociedad.

Sin embargo aún falta mucho por realizar, entre otras cosas es necesario fortalecer el desarrollo de las capacidades humanas, materiales, técnicas, metodológicas y operativas de las instancias de los poderes públicos del ámbito estatal y municipal para que incrementen su incidencia en el logro de la plena vigencia de los derechos de las mujeres en todo el país.

Bajo ese marco, hablando específicamente del Programa a evaluar, en primer término es importante señalar que para éste cuenta con un adecuado diseño y ejecución se requiere de un diagnóstico que refleje las características del problema que se pretende atender; una línea de base en la que se identifiquen las capacidades institucionales con las que cuentan las IMEF, las IMM y los gobiernos municipales, y con base en ello, la definición de las capacidades que es preciso fortalecer para potencializar el proceso de transversalización de la perspectiva de género y lograr la institucionalización.

Actualmente el Programa no dispone de ese diagnóstico integral en el que se dé cuenta del estado de la cuestión en el tema. No obstante, cuenta con un estudio comparativo de la situación de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, el cual aporta información sobre el marco normativo; estructura orgánica; presupuestos etiquetados para la igualdad entre mujeres y hombres; leyes y sistemas para la igualdad y una vida libre de violencia y vinculación de las IMEF con las IMM.

En el documento se identifican algunos aspectos de las IMEF que requieren ser fortalecidos para que el proceso de transversalización de la perspectiva de género en las entidades federativas sea más efectivo y logre impactar también en los municipios. Concretamente se señalan como áreas



**EPADEQ**

de oportunidad la insuficiencia de recursos destinados por los gobiernos estatales a las IMEF y la falta de mecanismos efectivos de coordinación con el ámbito municipal.

No obstante las aportaciones de este estudio, el Programa no cuenta aún con un análisis de las capacidades institucionales (estatales y municipales) para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y la cultura institucional.

En el 2012 el FODEIMM y el PFTPG fueron objeto de una Evaluación de Consistencia y Resultados (ECyR) en el marco del Programa Anual de Evaluación (PAE) del CONEVAL. Como resultado, se formularon las siguientes recomendaciones:

- Para el PFTPG: Elaboración de diagnóstico que permita definir claramente la problemática a atender, la cobertura del programa, la justificación teórica y empírica sobre el tipo de intervención y la correspondencia entre los objetivos.
- Para FODEIMM: elaborar un documento oficial actualizado con el diagnóstico de las capacidades de los gobiernos municipales para transversalizar la perspectiva de género.

Las recomendaciones expuestas son vigentes, pero a la luz de las características actuales del Programa, ahora también es importante generar diagnósticos que aporten información sobre los mecanismos de coordinación entre las entidades federativas y los municipios para transversalizar la perspectiva de género. El cumplimiento de ello permitirá que el Programa, además de identificar el problema al que se dirige, cuente con una adecuada caracterización del mismo.

### **Contexto y condiciones en las que opera**

El Programa se desarrolla con fundamento en un marco legal que incluye instrumentos de derecho internacional así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y la Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres.



## EPADEQ

Resulta importante resaltar que desde 2010 el Programa Transversalidad venía operando durante tres ejercicios fiscales con prácticamente las mismas Reglas de Operación, lo que hizo que sus procesos operativos arribarán a una alta consolidación operativa. En este 2013, como producto de la absorción que hizo del Programa FODEIMM, fue redefinido de manera importante en cuanto a sus objetivos, población objetivo, tipos de participación, entre otras cuestiones medulares. No obstante que planteó la innovación de algunos procedimientos y acciones operativas, en general siguen manteniéndose esencialmente los mismos procesos operativos que le caracterizan desde 2010.

Otro factor que es importante tomar en cuenta respecto de la operación del Programa es que en este 2013 se viene desarrollando el proceso de transición de administración gubernamental, derivado de la toma de posesión del nuevo gobierno federal el 1º de diciembre de 2012. Esto ha implicado algunos cambios en las Reglas de Operación, en la redefinición de los objetivos del Programa en el marco de la nueva política de igualdad de género, e incluso en el marco de los mandatos del Programa Nacional de Desarrollo actual. Aunado a ello se encuentra el hecho de que no sólo a nivel central sino en varias entidades federativas el inicio de nuevas administraciones gubernamentales ha implicado la renovación del personal que venía operando el Programa.

En este marco, la evaluación de procesos será puede ser un referente importante para la valoración de la manera actual de operar del Programa a la luz de estos cambios.

Por otro lado, respecto de las orientaciones generales del Programa se observa que los cambios a los postulados básicos planteados en su normatividad, son congruentes con los objetivos y estrategias que el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 (PND) plantea respecto de la perspectiva de género en la labor de gobierno, pues la visualiza como una estrategia que debe ser incorporada en todas las políticas públicas y acciones de la presente administración con el objetivo de impulsar un proceso de transformación que inicie al interior de las instituciones públicas:

*“En la consecución del objetivo de llevar a México a su máximo potencial, además de las cinco Metas Nacionales la presente Administración pondrá especial énfasis en tres Estrategias Transversales en este Plan Nacional de Desarrollo: i) Democratizar la Productividad; ii) Un*



**EPADEQ**

*Gobierno Cercano y Moderno; y iii) Perspectiva de Género en todas las acciones de la presente Administración:*

*(...) **Perspectiva de Género.** La presente Administración considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres. Es inconcebible aspirar a llevar a México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos. Éste es el primer Plan Nacional de Desarrollo que incorpora una perspectiva de género como principio esencial. Es decir, que contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación.*

*(...)*

*Por tanto, el Plan Nacional de Desarrollo instruye a todas las dependencias de la Administración a alinear todos los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales en torno a conceptos tales como Democratizar la Productividad, un Gobierno Cercano y Moderno, así como Perspectiva de Género” (Gobierno Federal, PND; 22)*

De este modo, el Programa se inserta en un contexto político nacional favorable al impulso de la institucionalización de la perspectiva de género en el quehacer público, lo cual puede ser un factor potencialmente favorable para su gestión.

Este año el Programa dispone de un presupuesto de 342 millones de pesos, de los cuales podrá destinar hasta el 1.4% para gastos operativos; el resto será transferido a los proyectos autorizados a su población objetivo.

Es importante señalar que el monto máximo que se asigna a los proyectos presentados de manera independiente por las IMM será de 240 mil pesos para proyectos orientados al desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales; 500 mil para políticas públicas de igualdad entre mujeres y hombres; y de 700 mil para acciones estratégicas de coordinación para la igualdad de género que sean realizadas de manera coordinada con otras instituciones públicas estatales. En



**EPADEQ**

tanto, las IMEF pueden recibir hasta 7 millones 300 mil pesos para el desarrollo de proyectos independientes.

Además se otorga un incentivo de 20% a los proyectos que sean realizados por las IMEF y las IMM en forma coordinada. Respecto a esta distribución conviene considerar que en el país existen 32 IMEF, mientras que al III trimestre de 2013 el INMUJERES tiene un registro de 1,507 municipios con IMM y 294 apoyadas para este año.

A partir de la percepción del personal que opera el Programa desde las oficinas centrales, se identificaron un conjunto de situaciones importantes respecto de las condiciones y el contexto en el que opera el Programa. Las cuales se señalan a continuación.

En lo que refiere a nivel central se identifica que la rotación del personal constituye el principal problema para la consolidación de la operación del Programa, puesto que ello rompe la curva de aprendizaje obtenida hasta cierto momento e implica mayores tiempos para optimizar los aprendizajes del personal que se incorpora, lo que su vez demora la especialización en políticas públicas y género del personal que brinda acompañamiento a las instancias ejecutoras.

En este nivel central, también se identificó que existe insuficiencia de personal operativo e infraestructura adecuada (teléfonos suficientes, instalaciones con espacios suficientes y adecuados para realizar las actividades, conectividad accesible y oportuna, entre otros) para llevar a cabo la gestión cotidiana del Programa, lo cual es particularmente crítico dado el cúmulo de procesos operativos y la complejidad de algunos de ellos.

Un aspecto central es el hecho de que la ejecución de una parte sustantiva del Programa recae justamente en las Instancias Ejecutoras conformadas por las IMEF y las IMM o Gobiernos Municipales, las cuales son las responsables de desarrollar todas las acciones que emanan de los Proyectos, por lo cual, las condiciones en que operan estas instancias son parte sustantiva del contexto del Programa.

En este sentido, un aspecto a destacar en el caso de las Entidades Federativas es que el personal responsable de dar seguimiento al Programa generalmente no tiene una plaza de estructura y su salario depende de los recursos que el Programa traslada a las IMEF como gasto para operación,



## EPADEQ

por lo cual no está garantizada la continuidad, pues se incorporan al laborar únicamente unos meses del año, a partir de la dictaminación favorable de los proyectos. También se señaló que la complejidad de los proyectos que se presentan en este ámbito requiere de personal con un perfil más especializado; con mayor preparación y experiencia en políticas públicas y transversalización de la perspectiva de género, así como con conocimientos sobre el funcionamiento de la administración pública local. Lo cual no siempre es factible de lograr a nivel estatal.

En el ámbito de los municipios se identifican diversas condiciones para la operación del Programa, entre las que destaca la inexistencia de equipos de trabajo consolidados; al respecto el equipo central de operación del Programa señaló que generalmente los proyectos son impulsados y realizados por 1 o 2 personas que en muchos casos laboran en condición de trabajador/a eventual, es decir, sin plaza de estructura. Adicionalmente, existen casos en los cuales quien opera el Programa a nivel municipal lo hace como parte de un conjunto muy amplio de obligaciones, es decir, no se dedicada exclusivamente a la planeación e implementación del proyecto, lo cual afecta en la eficiencia y efectividad de las acciones.

Adicionalmente, tanto en el caso de las IMEF e IMM se contrata al personal con recursos federales y por régimen de honorarios, lo que implica que no se les considere como parte de la administración pública.

También se identifica como parte del contexto de operación del Programa que una parte sustantiva de la ejecución de los proyectos en las Entidades Federativas y Municipios queda a cargo de consultoras externas, que son contratadas por las Instancias Ejecutoras para la elaboración de los productos comprometidos en los proyectos. Por lo que cobran un papel relevante en una etapa central del proceso operativo del Programa.

Todas las situaciones señaladas forman parte del contexto de operación del Programa e influyen en la eficiencia y eficacia de los procesos operativos, por lo que son aspectos que se toman en cuenta en la evaluación.



**EPADEQ**

Principales procesos en la normatividad vigente

Para lograr el objetivo del Programa, las Reglas de Operación contemplan, de manera general, la realización de los siguientes procesos fundamentales que son descritos en la matriz que se muestra a continuación:

PROCESO	DESCRIPCIÓN DEL PROCESO Y ACTORES INVOLUCRADOS
<b>Elaboración de Reglas de Operación del Programa</b>	La <b>Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género*</b> tiene la encomienda de elaborar las Reglas de Operación (ROP), las cuales deben retomar las recomendaciones y acuerdos derivados de evaluaciones y auditorías realizadas al Programa. La <b>Coordinación de Asuntos Jurídicos</b> las revisa y vierte opinión en ellas y finalmente son remitidos a la <b>Dirección General de Administración y Finanzas</b> para que gestione su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
<b>Planeación de Proyectos</b>	Es obligación de la <b>Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género</b> brindar capacitación, asesoría y acompañamiento a las <b>Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas/Instancias Municipales de las Mujeres</b> , para que integren una planeación estratégica de proyectos que requerirían ser financiados con apoyo del Programa. Esto con la intención de que cumplan los criterios para la formulación de proyectos establecidos en las ROP y que además sean pertinentes con las necesidades y capacidades de la instancia ejecutora y su contexto, a fin de que cuenten con las mejores condiciones para el logro de los objetivos del Programa.
<b>Recepción de proyectos y documentación jurídica</b>	En este proceso la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género recibe todos los proyectos que presenten las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas/Instancias Municipales de las Mujeres, mientras que la Coordinación de Asuntos Jurídicos se encarga de la documentación jurídica que acompañe a los proyectos, de acuerdo a lo requerido en las ROP.



EPADEQ

<p><b>Revisión y Validación de proyectos y documentación jurídica</b></p>	<p>La <b>Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género</b> revisa y valida que los proyectos y documentación anexa sean viables técnica y económicamente, de acuerdo a los lineamientos plasmados en las ROP; mientras que la <b>Coordinación de Asuntos Jurídicos</b> hace lo propio con la documentación jurídica de cada proyecto.</p>
<p><b>Dictaminación de proyectos</b></p>	<p>De acuerdo a las ROP, para este proceso <i>el INMUJERES conformará una Comisión Dictaminadora con el fin de valorar la congruencia y viabilidad; conceptual, técnica, metodológica, financiera y temporal de los proyectos. La Comisión estará integrada por personas que formen parte de la Administración Pública Federal, quienes tendrán derecho a voz y voto y por personas de los Consejos Social o Consultivo del INMUJERES quienes tendrán derecho a voz, asentándose sus opiniones en el acta respectiva. Las personas integrantes de la Comisión deberán tener experiencia en los ámbitos temáticos de los proyectos a dictaminar.</i></p>
<p><b>Notificación de Resultados Comisión</b></p>	<p>Una vez emitida el Acta de Dictaminación, el INMUJERES notifica de manera electrónica a la IMEF e/o IMM el resultado final de la dictaminación en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de la sesión de Dictaminación correspondiente.</p>
<p><b>Ajuste de Proyectos</b></p>	<p>La Comisión Dictaminadora puede emitir observaciones y recomendaciones a proyectos que sean técnica y financieramente viables para ser dictaminados. En caso de que se hayan notificado observaciones y recomendaciones para realizar ajustes al proyecto por parte de la Comisión, la IMEF e/o IMM contarán con diez días hábiles a partir de la notificación electrónica, para adecuar el proyecto y entregarlo al INMUJERES.</p>
<p><b>Elaboración de Oficio de Autorización</b></p>	<p>Una vez solventadas las observaciones y recomendaciones por parte de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas/Instancias Municipales de las Mujeres cuyos proyectos hayan sido seleccionados, la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género elabora el oficio de autorización y la Coordinación de Asuntos Jurídicos realiza el trámite para la firma de dichos oficios y la autorización de recursos ante la Dirección de Administración y Finanzas.</p>
<p><b>Firma de Convenios</b></p>	<p>Proceso en el cual se suscriben los convenios entre las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas/Instancias Municipales de las Mujeres y el INMUJERES. En dichos convenios están asentadas las responsabilidades tanto de las instancias ejecutoras (IMEF, IMM o gobierno municipal, según sea el caso) como del INMUJERES, como convocante, para la realización de los</p>



EPADEQ

	proyectos aprobados.
<b>Dispersión de Recursos</b>	Este proceso que es llevado a cabo por Dirección General de Administración y Finanzas y la Coordinación de Asuntos Jurídicos, y consiste en la entrega de recursos a las instancias ejecutoras seleccionadas para la elaboración de sus proyectos. De acuerdo a las ROP <i>la radicación de recursos a la cuenta que la IMEF, Municipio e/o IMM notifique, se realizará en una sola exhibición; en un plazo no mayor a quince días hábiles posteriores a la firma del convenio; siempre y cuando, la Dirección General de Administración y Finanzas cuente con todos los documentos e información requerida para tal efecto.</i>
<b>Contraloría Social</b>	Las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas e Instancias Municipales de las Mujeres como ejecutoras de los proyectos deben promover y ayudar a operar la creación de una Contraloría Social, la cual está encargada de asegurar que la utilización de los recursos se dirija al cumplimiento de las actividades programadas en los proyectos. La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género realiza acciones de planeación, integración de normatividad, capacitación a enlaces y seguimiento a las actividades de Contraloría Social.
<b>Informes Trimestrales</b>	En este proceso las IMEF e IMM ejecutoras de los proyectos integran informes trimestrales sobre el avance de sus respectivos proyectos, los cuales son recibidos por la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género, para su revisión y análisis a fin de emitir, en su caso, observaciones y recomendaciones que deberán ser tomadas en cuenta por las instancias ejecutoras.
<b>Visitas de Seguimiento</b>	<p>El INMUJERES realiza visitas de seguimiento para verificar el cumplimiento de los objetivos y el ejercicio de los recursos; para ello toma como base los medios de verificación señalados en los proyectos y sostiene reuniones de trabajo con actores estratégicos.</p> <p>Las visitas se realizan a través de la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (mediante la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas, para el caso de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, y de la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios para el seguimiento a las Instancias Municipales de las Mujeres)</p> <p>Las instancias ejecutoras facilitarán las condiciones para que se realicen las visitas de campo y tienen la obligación de proporcionar la información requerida para el monitoreo, seguimiento y evaluación de los avances,</p>



EPADEQ

	<p>ejercicio de los recursos, cumplimiento de las metas y generación de productos; asimismo, deben integrar el contenido de indicadores y demás medios de verificación para las acciones programadas.</p>
<b>Informe de cierre</b>	<p>Las IMEF, Municipios e/o IMM entregarán el Informe de Cierre del Ejercicio presupuestal del proyecto autorizado en forma impresa y magnética, de manera improrrogable a más tardar el 31 de diciembre del año fiscal en el que se autoriza el proyecto; se adjunta al mismo el soporte documental de los recursos devengados, señalándose el importe de los recursos no devengados.</p> <p>El INMUJERES revisa el Informe de Cierre y, en su caso, emite, en un plazo no mayor a quince días hábiles contados a partir de la recepción del mismo, las observaciones de dicho cierre que le son notificadas vía electrónica a las IMEF e/o IMM para su aclaración o solventación, la cual cuenta con un plazo para ello no mayor a 10 días hábiles, contados a partir de su notificación.</p>
<b>Reintegro de recursos no ejercidos</b>	<p>En el caso de que las IMEF, Municipios e/o IMM no hayan ejercido todos los recursos para el logro de sus respectivos productos, deben reintegrarlos a la Tesorería de la Federación. La Dirección General de Administración y Finanzas da seguimiento a este proceso.</p>
<b>Productos</b>	<p>En paralelo a la elaboración de los Informes trimestrales y final, las IMEF, Municipios e/o IMM generan y entregan al INMUJERES los productos correspondientes al desarrollo de los proyectos. La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género los revisa y, en su caso, emitirá observaciones o recomendaciones que tendrán que ser solventadas por las instancias ejecutoras, para posteriormente canalizarlos a la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico, quien se encargará de cargar los productos en el Sistema SSEFI, para su catalogación en el Centro de Documentación (CEDOC) del Instituto.</p>



EPADEQ

<b>Oficio de terminación</b>	Solventadas las observaciones realizadas al Informe de Cierre de Ejercicio del Proyecto, el INMUJERES emite y notifica un oficio de terminación de proyecto. Este documento es una condición indispensable para que las IMEF, Municipio e IMM estén habilitadas para acceder a los recursos del Programa en el ejercicio fiscal siguiente.
<b>Auditorías</b>	El Programa puede ser sujeto a auditorías programadas por parte de la Auditoría Superior de la Federación o por el mismo INMUJERES. Es responsabilidad de la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género la integración de información solicitada y, en su caso, la solventación de observaciones y/o recomendaciones que de estas deriven. La Dirección General de Administración y Finanzas es la encargada del seguimiento al desarrollo de las eventuales auditorías.
<b>Evaluaciones</b>	El Programa está sujeto a evaluaciones externas de acuerdo al Programa Anual de Evaluación del CONEVAL, como la presente evaluación de procesos, cuya coordinación está a cargo de la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico. Esta instancia es también la encargada de darle seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora que deriven de las evaluaciones.

\*En todos los procesos, la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género opera a través de la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas, para el caso de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, y de la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios para el seguimiento a las Instancias Municipales de las Mujeres



EPADEQ

### 3. METODOLOGÍA

Los objetivos de la evaluación son los siguientes:

#### **Objetivo general**

Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del programa que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del programa. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

#### **Objetivos específicos**

- A. Describir la gestión operativa del Programa mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.
- B. Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.
- C. Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del programa.
- D. Elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

Para cumplir con los objetivos señalados se desarrolló la siguiente metodología.



Toda evaluación de procesos busca indagar acerca del funcionamiento operativo de una acción planificada, en este caso, de un programa público gubernamental. Se busca saber si los procesos y procedimientos seguidos en la operación contribuyen de manera eficiente a la realización del objetivo del proyecto a nivel de propósito. Partiendo del supuesto de que exista un diseño correcto del Programa, se esperaría que la gestión de sus procesos apunte a la obtención del objetivo.

Para llevar a cabo este tipo de evaluación resulta necesario analizar la pertinencia, coherencia, continuidad y consistencia existente entre los procesos y procedimientos llevados a cabo. Dicho análisis permitirá ubicar los factores que resultan determinantes para la (buena o mala) operación del Programa, a fin de desarrollar acciones que permitan modificarlos y fortalecerlos a fin de asegurar la mejora de su gestión.

Dado que esta evaluación requiere generar información sobre la forma en la que se lleva a cabo la operación en la práctica, se llevó a cabo un ejercicio de investigación de corte cualitativo, el cual mediante diversas estrategias analíticas, permitió ubicar y explicar las interacciones que posibilitan los resultados en la gestión del programa. La selección del enfoque cualitativo obedece a que permite profundizar en las características específicas del objeto de estudio, ofreciendo mayor riqueza interpretativa y ahondando en la contextualización de los resultados, por lo cual resulta idóneo para el tipo de evaluación a emprender.

Para lograr su propósito, el trabajo de investigación siguió estrategias analíticas de estudio de tres casos de entidades federativas en donde el Programa se aplica (multicaso). Más adelante se señala en detalle los criterios utilizados para la conformación de la muestra de entidades federativas que se tomaron como base para realizar la evaluación. El análisis de los procesos operativos fue a profundidad, dirigido a ubicar evidencia empírica suficiente para comprender y explicar la gestión del Programa en su dinámica interna y en el contexto en que opera, teniendo así elementos para identificar los principales cuellos de botella en su operación, así como las buenas prácticas.



## EPADEQ

El enfoque cualitativo, se dirige a la comprensión profunda de los procesos organizacionales, sus dinámicas, estructuras e interacción entre los distintos elementos que componen el Programa, así como su relación con los resultados observables. Para ello llevó a cabo la realización de trabajo de gabinete y de campo.

El trabajo de gabinete es el conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización, la sistematización y la valoración de información contenida en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos, sistemas de información, entre otros. Este análisis se enfocó en valorar, además de los aspectos normativos, el marco contextual en el que se desarrolla el programa y la información recabada en el trabajo de campo. Además, permitió desarrollar los instrumentos de recolección de información en campo con actores que resultan clave en la implementación del Programa.

El trabajo de campo contempló la estrategia de levantamiento de información mediante las técnicas cualitativas de entrevistas semi-estructuradas a actores clave en la realización de los procesos y grupos focales. En el caso de las instancias ejecutoras seleccionadas se aplicaron las entrevistas, mientras que en el caso de oficinas centrales se trabajó con ambas técnicas.



## Metodología para la consecución de los objetivos de la evaluación

La metodología de la evaluación se refiere a la lógica interna de la investigación y se concreta en los procedimientos o técnicas para la construcción de la evidencia que dieron sustento a los hallazgos de la evaluación, así como los criterios bajo los cuales fue analizada dicha evidencia. A continuación se presenta la manera en la cual se organizó la investigación a fin de alcanzar los objetivos establecidos.

En relación al objetivo general, su logro es resultado de la integración del análisis de todos y cada uno de los objetivos específicos.

En cuanto al objetivo A. *Describir la gestión operativa del Programa mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo*, las acciones a desplegar por la Consultoría contemplaron tanto trabajo de gabinete como de campo. En relación a trabajo de gabinete, se centró en la descripción de los procesos operativos que lleva a cabo el Programa, incluyendo la participación de las distintas instancias que intervienen, lo cual se realizó en un primer momento con base en lo que señala la normatividad, esto es las Reglas de Operación y otros documentos que norman la operación del Programa. El trabajo en campo permitió registrar y analizar cómo opera el Programa en la práctica. Con base en los resultados de ambos trabajos, se obtuvo la descripción de la gestión operativa del Programa que es vigente en la práctica.

En cuanto al objetivo B. *Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo*, para su obtención se desplegó trabajo de gabinete y campo. En relación a este último, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad con informantes clave (dada su vinculación estratégica con los procesos operativos desplegados en el marco del Programa). Entre las y los informantes clave del Programa se incluyeron entrevistas a titulares de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), enlaces del Programa en las IMEF, titulares de las Instancias de las Mujeres en los Municipios (IMM) así como las y los coordinadores y asesores regionales designados por el Programa a nivel central. Las entrevistas se



**EPADEQ**

orientaron a indagar sobre las percepciones que las y los informantes tienen respecto de los problemas, limitantes o cuellos de botella, tanto operativos como normativos, que obstaculizan la buena gestión del Programa. Así como también se investigaron las fortalezas y buenas prácticas en la gestión del Programa.

Como parte del trabajo de gabinete para el logro de este objetivo B, en primera instancia se analizó la información aportada por las y los informantes clave recogida en el trabajo en campo y posteriormente se realizó una síntesis de la misma que permitió obtener una comprensión integral de la gestión. A la par que la generación de información, el análisis y la síntesis de los datos obtenidos constituye un aspecto de central importancia en los procesos de evaluación. El análisis de la información aportada por las y los actores permitió identificar y resaltar los hallazgos importantes, mientras que mediante la síntesis se combinaron los resultados de las distintas fuentes de información (tanto de diversos actores como de información documental) para obtener una comprensión más completa y objetiva, con lo cual fue factible ubicar las limitantes y obstáculos que enfrenta la gestión, así como también sus fortalezas y buenas prácticas.

Para el cumplimiento del objetivo C. *Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del programa*, se llevó a cabo un trabajo de gabinete, mediante el análisis y síntesis de la información obtenida en campo, así como de la información documental relativa a la normatividad y diseño del Programa.

Finalmente, para el logro del objetivo D, *Elaborar recomendaciones generales y específicas que el programa pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo*, se llevará a cabo trabajo de gabinete. Con base en los análisis derivados de alcanzar los objetivos A, B y C, se harán recomendaciones generales y específicas de carácter operativo y normativo para fortalecer la implementación del Programa.

Las fases, actividades y fechas programadas para el desarrollo de la investigación se muestran en la siguiente tabla:



EPADEQ

Fase	Actividad	Fecha-Plazo
I	Análisis de gabinete	22 al 30 de mayo de 2013
II	Diagnóstico	31 de mayo de 2013
III	Revisión diagnóstico	3 de junio al 14 de junio de 2013
IV	Trabajo de campo	19 de junio al 15 de agosto de 2013
V	Análisis de la información	16 de agosto al 13 de septiembre de 2013
VI	Primer informe	17 de octubre de 2013
VII	Revisión del informe	18 de octubre al 24 de octubre de 2013
VIII	Informe final	30 de octubre de 2013
IX	Revisión del informe final	31 de octubre al 7 de noviembre de 2013
X	Atención a recomendaciones al Informe Final, de existir	8 al 14 de noviembre de 2013

### Alcances de la evaluación

Conforme a lo señalado en el Anexo Único señalado anteriormente, el equipo evaluador elaboró una propuesta de “los alcances de la evaluación de procesos”, misma que fue ser validada por la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico del INMUJERES. Tales alcances enmarcan los resultados de la Evaluación y atienden a la delimitación de dos elementos: los procesos objeto de análisis y los casos que conformaron la muestra analítica.

### Procesos del Programa Objeto de Análisis

En dicho Anexo Único se señala que un elemento que podrá tomarse en cuenta para plantear el alcance de la evaluación, “es el grado de consolidación operativa del Programa (el cual) podrá determinarse a priori a partir de algunos elementos como: 1) si existen documentos que normen el proceso; 2) si los procesos están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias



**EPADEQ**

ejecutoras; 3) si los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores; 4) si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión; 5) si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.”

Conforme a una primera revisión de los procesos operativos del Programa a nivel de la norma, así mismo con base en el conocimiento que tiene este equipo evaluador del Programa,<sup>3</sup> se puede señalar que este Programa cumple en general con todos los elementos señalados, a partir de lo cual se le puede catalogar como de “de alto grado de consolidación operativa”. Como consecuencia de lo anterior, siendo un Programa con una alta estandarización de procesos operativos se consideró que no era necesario llevar a cabo una revisión de todos y cada uno de sus procesos, por lo cual se centró la atención en aquellos procesos que resultan críticos para la gestión del Programa, los cuales fueron analizados a profundidad.

Los procesos críticos son aquellos que resultan de especial importancia dada la relevancia que implican para la obtención de los objetivos del Programa y porque derivado de la práctica se ha ubicado que resultan problemáticos en su desahogo.

De este modo, a fin de arribar a la selección de procesos críticos a incluir en la evaluación para su análisis puntual se definieron dos criterios

1) **Alta Relevancia:** que se trate de procesos sustantivos en la operación del programa y el cumplimiento de objetivos programados.

2) **Alta problemática:** que se trate de procesos identificados *a priori* como difíciles en la operación del programa, es decir con una *problemática potencial alta* derivada de diversos factores como los que se señalan a continuación:

- cantidad de actores que intervienen,
- cantidad y complejidad de procedimientos y actividades que involucran,
- falta de control interno del proceso por intervención de actores o factores externos,

---

<sup>3</sup> EPADEQ llevó a cabo en 2010 la evaluación en materia de Diseño del Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM). También realizó las Evaluaciones 2011-2012 en materia de consistencia y resultados al propio FODEIMM y al Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, que en este año 2013 ha absorbido al FODEIMM.



**EPADEQ**

- exigencias normativas complejas,
- insuficiencia de recursos: financieros, humanos, equipamiento o técnicos,
- división del proceso entre las áreas operativas de la institución responsable de la operación del Programa: recursos financieros, jurídico, seguimiento a municipios y a estados, etc.

Los procesos se seleccionaron a partir de que cumplen con los dos criterios señalados. Para llegar a esa valoración se llevó a cabo una reunión de trabajo con el personal responsable del programa en la institución, así como el personal responsable del área de evaluación. En dicha reunión se reflexionó de manera conjunta, equipo de evaluación externa y personal institucional, a fin de calificar la presencia de los criterios definidos.

A partir de ello se definieron los siguientes procesos que constituyeron el objeto de análisis en la evaluación (sombreados en color verde):

	PROCESOS	Cumplimiento de criterios		Factores identificados que inciden en la problemática potencial
		Alta Relevancia	Problemática Potencial	
1	Elaboración de RO	si	Si	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cantidad de actores que intervienen</li> </ul>
2	Planeación de Proyectos	si	Si	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cantidad de actores que intervienen,</li> <li>• falta de control interno del proceso por intervención de actores o factores externos,</li> <li>• exigencias normativas complejas,</li> </ul>
3	Recepción de proyectos y documentación jurídica	no	No	
4	Revisión y validación de proyectos y documentación jurídica			<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
5	Dictaminación de proyectos	si	Si	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cantidad de actores que intervienen,</li> <li>• exigencias normativas complejas,</li> </ul>
6	Notificación de resultados comisión	si	No	
7	Ajuste de proyectos	si	Si	<ul style="list-style-type: none"> <li>• cantidad de actores que intervienen,</li> <li>• falta de control interno del proceso por intervención de actores o factores externos,</li> </ul>



EPADEQ

				<ul style="list-style-type: none"> <li>exigencias normativas complejas,</li> </ul>
8	Elaboración de oficio de autorización	si	No	
9	Firma de convenios	si	Si	<ul style="list-style-type: none"> <li>falta de control interno del proceso por intervención de actores o factores externos</li> </ul>
10	Dispersión de recursos	si	No	
11	Contraloría social	no	Si	
12	Informes trimestrales	no	Si	
13	Visitas de Seguimiento	si	No	
14	Informe de cierre	si	Si	<ul style="list-style-type: none"> <li>falta de control interno del proceso por intervención de actores o factores externos</li> </ul>
15	Reintegro de recursos no ejercidos	si	No	
16	Productos (generación, integración y revisión)	si	Si	<ul style="list-style-type: none"> <li>falta de control interno del proceso por intervención de actores o factores externos,</li> </ul>
17	Oficio de terminación	si	No	
18	Auditorías	si	Si	<ul style="list-style-type: none"> <li>falta de control interno del proceso por intervención de actores o factores externos,</li> <li>exigencias normativas complejas,</li> <li>insuficiencia de recursos: financieros, humanos, equipamiento o técnicos,</li> </ul>
19	Evaluaciones	si	No	
20	Rendición de Cuentas	si	Si	<ul style="list-style-type: none"> <li>división del proceso entre las áreas operativas de la institución responsable de la operación del Programa: recursos financieros, jurídico, seguimiento a municipios y a estados, etc.</li> <li>exigencias normativas complejas,</li> </ul>

De este modo, de los 20 procesos operativos identificados por el Programa en su gestión, se seleccionaron los 9 iluminados anteriormente en verde a ser incluidos en la evaluación que se realizó y cuyos resultados se muestran en el presente Informe.



## Selección de casos que conformaron la muestra analítica

La selección de varias entidades federativas, como casos que sirvan de muestra para llevar a cabo la evaluación de procesos, tuvo como propósito contar con experiencias diversas en la aplicación de los procesos operativos del Programa, los cuales fueran referencia sobre las constantes y variantes que se dan en la aplicación de tales procesos, y con ello ubicar sus fortalezas, cuellos de botella, limitaciones o vacíos.

Dados los objetivos y el enfoque cualitativo del estudio, el objetivo no fue establecer una muestra estadísticamente representativa de las entidades federativas, así como tampoco realizar un reporte particular de cada uno de ellos o una comparación entre los casos que forman parte de la muestra, sino detectar, mediante un análisis a profundidad de casos, el tipo de problemas e inconsistencias, o bien virtudes y consistencias, que tiene el desarrollo de procesos en contextos variados. De ahí que el análisis de los procesos críticos definidos en el apartado anterior se llevó a cabo a profundidad partir de lo observado en los casos seleccionados, y sólo se realizan comparaciones puntuales que ilustren por ejemplo los alcances y limitaciones de los procesos dependiendo de algunas características de las Instancias Ejecutoras.

Para determinar la muestra se definieron una serie de criterios de selección basados aquellos factores que a priori (es decir, antes de llevar a cabo la evaluación) se consideraron que pudieran incidir en marcar diferencias en la gestión operativa de los estados. Ello fue así porque fue de interés del estudio analizar la operación de los procesos en contextos diferenciados, y de esta manera poder contar con mejores elementos para detectar aquellos cuellos de botella que habrá que ajustar.

Conforme a las bases técnicas determinadas por el INMUJERES para la evaluación, el universo de entidades federativas en condiciones de formar parte de la muestra de casos para la evaluación de procesos fue de 18, dado que en las restantes 14 se estaban llevando a cabo procesos electorales y fue definición de dicha institución no incluirlos en la selección. Bajo esa consideración, son los siguientes estados los que conformaron dicho universo:



## EPADEQ

1. Baja California Sur
2. Campeche
3. Colima
4. Chiapas
5. Distrito Federal
6. Guanajuato
7. Guerrero
8. Jalisco
9. Estado de México
10. Michoacán
11. Morelos
12. Nayarit
13. Nuevo León
14. Querétaro
15. San Luis Potosí
16. Sonora
17. Tabasco
18. Yucatán

Es importante explicar que la muestra de casos en principio se compone de entidades federativas, no obstante que las Instancias Ejecutoras del Programa son además de las IMEF las IMM. Lo anterior es una definición contenida en las bases técnicas de la evaluación emitidas por el INMUJERES, no una definición de este equipo evaluador. Por ello, una vez que en una primera etapa se definieron las entidades federativas que formaron parte de la muestra de casos para evaluar los procesos, se seleccionaron en un segundo momento aquellos municipios e IMM que dentro de ellas fueron beneficiarias del Programa.



EPADEQ

## Selección de Entidades Federativas

Con el objeto de definir las entidades federativas que formaron parte de la muestra analítica de casos, se diseñaron criterios de clasificación, mismos que se delimitaron retomando las opiniones e información proporcionada por la unidad administrativa coordinadora de la evaluación y la unidad responsable del Programa, planteadas en reunión sostenida en las oficinas del INMUJERES el día 30 de mayo de 2013. Los mismos responden a aspectos que se consideran importantes en la capacidad de gestión de las entidades ejecutoras.

Criterio	Descripción	Unidad de Medida	Justificación
<p><b>1.- Índice de Desarrollo Relativo al Género</b></p>	<p>Mide las desigualdades sociales y económicas entre mujeres y hombres en los siguientes aspectos:</p> <p>1) Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer.</p> <p>2) Acervo de conocimientos, medido por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria.</p> <p>3) Un nivel de vida decoroso, medido por la estimación de ingreso proveniente del trabajo.<sup>4</sup></p>	<p>Índice elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.</p> <p>Para esta investigación se hizo una clasificación de entidades federativas en tres grupos, a partir de ubicar a los valores de las 18 entidades federativas en 3 subconjuntos: Alto: valores por arriba de la media nacional en más de 1%; Medio: valores en un rango de variación menor al 1% respecto de la media nacional, en escala ascendente y descendente; Bajo: valores por debajo de la media nacional en más de 1%.</p>	<p>Se parte del supuesto, ratificado por las y los operadores del Programa a nivel central, de que una IMEF de entidad federativa con mayor desigualdad y menor desarrollo, cuenta con menos capacidades para desplegar adecuadamente el Programa. De esta manera se busca indagar cómo opera el Programa en contextos estatales variados respecto de las desigualdades en el desarrollo de las mujeres.</p>
<p><b>2.- Grado de continuidad en la aplicación de los procesos establecidos para la operación el Programa</b></p>	<p>Refiere al número de años que la administración actual de la IMEF ha aplicado de manera continua los procesos operativos del Programa. Para su estimación se considera el número de años que tiene la administración actual en el gobierno.</p>	<p>Alto: 3 o más años Bajo: 2 años o menos</p>	<p>Se parte del hecho de que entre más años lleva la IMEF operando el Programa, cuenta con más experiencia respecto de sus procesos, con lo que tendrá mayores capacidades para operarlos, así como como más elementos para identificar sus fortalezas y debilidades. Asimismo, al incluir en la muestra analítica a entidades con diversos grados de continuidad en la aplicación de los procesos, se busca detectar los problemas</p>

<sup>4</sup> Estrategia de Género PNUD-México 2010-2012. Pnud México, s/f. Disponible en [http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Estrategia\\_de\\_Genero\\_PNUD\\_Mexico\\_2010-2012.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Estrategia_de_Genero_PNUD_Mexico_2010-2012.pdf)



EPADEQ

			operativos que se presentan en instancias ejecutoras de nueva administración, por cambio de gobierno, así como aquellos procesos que han probado su eficacia al paso de los ciclos de operación.
<b>3.- Desempeño en la gestión del Programa</b>	<p>Refiere al desempeño mostrado por las instancias ejecutoras de la entidad (IMEF) a partir de la valoración de las personas responsables de la operación del Programa.</p> <p>Considera los siguientes criterios para valorar el desempeño:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Capacidad de vinculación con actores estratégicos.</li> <li>2.- Perfil del personal.</li> <li>3.- Cumplimiento del marco normativo federal.</li> <li>4.- Esquemas de planeación consolidados.</li> <li>5.- Mayor impacto de sus acciones.</li> <li>6.- Metas más articuladas con otros fondos federales y proyectos estatales.</li> </ol>	<p>Desempeño alto</p> <p>Desempeño medio</p> <p>Desempeño bajo</p>	<p>En reunión sostenida con personal del Programa, a partir de su experiencia en la operación y seguimiento al desempeño de las instancias ejecutoras, establecieron una categorización de las IMEF a partir de valorar su desempeño en una escala de 3 valores, alto, medio y bajo, con base en los criterios considerados por ellos/ellas como referentes de tal desempeño.</p>

Antes de aplicar los criterios señalados, se estableció un *criterio filtro* relativo a la experiencia de las instancias estatales en la gestión del último ciclo operativo completo; pues se consideró necesario que las IMEF tuvieran por lo menos la experiencia de un ciclo en la gestión de los dos componentes del Programa (estatal y municipal), a fin de que pudieran aportar información de calidad sobre los procesos operativos que desarrollan. Por ello, se tomó como universo de selección todas las IMEF que contaron con proyecto *FODEIMM* y *Transversalidad* en el año 2012.

Como se observa en la siguiente tabla, fueron 10 las entidades federativas que cumplieron con el criterio y por tanto formaron parte del universo sobre el cual se hizo la selección de la muestra:

Entidad Federativa	PROYECTO FODEIMM 2012	PROYECTO TRANSVERSALIDAD 2012
Campeche	Si	Si
Distrito Federal	No	No
Nuevo León	No	Si
Baja California Sur	Si	Si
Sonora	No	Si
Querétaro	Si	Si
Colima	No	Si
Jalisco	Si	Si
Morelos	Si	Si
México	Si	Si
Yucatán	Si	Si
San Luis Potosí	Si	Si
Tabasco	Si	Si
Guanajuato	Si	Si
Nayarit	No	Si
Michoacan	Si	No
Guerrero	Si	No
Chiapas	Si	No

En la siguiente matriz analítica se muestra la aplicación de los criterios planteados en las 10 entidades del universo de selección. Como se puede observar se hizo una primera agrupación de los estados en tres subconjuntos, dependiendo del IDG. A fin de obtener diversidad en la muestra, se definió la selección de una entidad para cada uno de los subconjuntos; para guiar dicha selección se partió de considerar la inclusión de un estado con condiciones contextuales y operativas altas, uno con condiciones contextuales y operativas medias y un tercero con condiciones contextuales y operativas bajas. En la selección de estos tres estados se tomaron en cuenta los tres criterios definidos.



EPADEQ

APLICACIÓN DE CRITERIOS DE SELECCIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Entidad Federativa	IDG	Grado de continuidad en la aplicación de los procesos operativos	PROYECTO COORDINADO	ENTIDADES CARACTERIZADAS POR UN ALTO DESEMPEÑO	ENTIDADES CARACTERIZADAS POR DESEMPEÑO MEDIO	ENTIDADES CARACTERIZADAS POR DESEMPEÑO BAJO
	2005					
CAMPECHE	0.836	Alto			SÍ	
BAJA CALIFORNIA SUR	0.8472	Bajo			SÍ	
QUERETARO	0.8244	Alto		SÍ		
JALISCO	0.8157	Bajo	SÍ		SÍ	
MORELOS	0.8147	Bajo				SÍ
MEXICO	0.8031	Bajo	SÍ		SÍ	
YUCATAN	0.7956	Bajo	SÍ		SÍ	
SAN LUIS POTOSI	0.7945	Alto		SÍ		
TABASCO	0.7847	Bajo				SÍ
GUANAJUATO	0.7844	Bajo			SÍ	



Partiendo de las definiciones anteriores que se orientan a la selección de entidades federativas con condiciones de operación y contextuales diversas, fueron 3 las entidades federativas que satisficieron plenamente el perfil para formar parte de la muestra de casos: Querétaro, Jalisco y Tabasco.

**Querétaro: estado con condiciones contextuales y operativas altas (IDG alto, alto nivel de desempeño y alto grado de aplicación sistemática de procesos operativos):**

En el caso del Estado de Querétaro, cuenta con un índice de desarrollo relativo al género (IDG) alto, es decir por encima de la media nacional. Además se caracteriza por un grado alto de aplicación sistemática de los procedimientos operativos del Programa, en virtud de que ha habido continuidad institucional pese a los cambios que se dieron en la administración estatal, cuestión que las y los operadores del Programa a nivel central relacionan con el alto desempeño en la operación del Programa y en logro de sus objetivos.

**Jalisco: estado con condiciones contextuales y operativas medias (IDG medio, medio nivel de desempeño)**

Jalisco por su parte, es un estado con un IDG medio (con una variación menor al 1% respecto del valor de la media nacional). De acuerdo con la percepción de las y los operadores del Programa tiene un desempeño medio en la operación y en logro de sus objetivos.

Otra razón de la inclusión de Jalisco es que tiene programado llevar a cabo al menos un proyecto en coordinación con instancias municipales.

**Tabasco: estado con condiciones contextuales y operativas bajas (IDG bajo, bajo nivel de desempeño y bajo grado de aplicación sistemática de procesos operativos)**

Finalmente el estado de Tabasco cuenta con un IDG menor a la media nacional, tiene un grado bajo de aplicación sistemática de los procedimientos operativos del Programa en virtud de que tiene menos de un año de ejercicio la administración de gobierno estatal, y que no hubo continuidad en la IMEF local. Con base en la percepción de las y los operadores del Programa, la



**EPADEQ**

IMEF local ha tenido un bajo desempeño en la operación y en la obtención de los objetivos del Programa.

La muestra seleccionada integra un grupo de estados que satisfacen la diversidad de condiciones y contextos buscada, pues integra un estado con IDG alto, uno medio y uno bajo; un estado con desempeño alto, uno medio y uno bajo, así como un estado con proyecto coordinado y un estado con continuidad alta.

**MUESTRA DE ESTADOS**

Entidad Federativa	IDG	Grado de continuidad en la aplicación de los procesos operativos	PROYECTO COORDINADO	ENTIDADES CARACTERIZADAS POR UN ALTO DESEMPEÑO	ENTIDADES CARACTERIZADAS POR DESEMPEÑO MEDIO	ENTIDADES CARACTERIZADAS POR DESEMPEÑO BAJO
	2005					
QUERETARO	0.8244	Alto		Sí		
JALISCO	0.8157	Bajo	Sí		Sí	
TABASCO	0.7847	Bajo				Sí

**Selección de IMM:**

Se definió la selección de dos IMM por estado integrante de la muestra, con las cuales se trabajó a profundidad para indagar la gestión de sus procesos operativos en el marco del Programa. Al igual que en el caso de las entidades federativas, para seleccionar a dichas instancias municipales se contempló como *criterio filtro* la experiencia en la gestión de por lo menos el último ciclo operativo completo. Por ello, se tomó como universo de selección todas las IMM que contaron con proyecto en el año 2012 y que pertenecieran a los estados seleccionados en la muestra.

**MUNICIPIOS APOYADOS EN 2012 POR FODEIMM,**

**ESTADOS SELECCIONADOS EN LA MUESTRA**

Estado	Municipio
Tabasco	Jalpa de Méndez
Tabasco	Macuspana
Tabasco	Paraíso
Jalisco	San Ignacio Cerro Gordo
Jalisco	San Diego de Alejandría
Jalisco	Jocotepec
Jalisco	Tlaquepaque
Jalisco	Tonaya
Jalisco	Cuquío
Querétaro	Corregidora
Hidalgo	Mixquihuala de Juárez

Una vez definido el universo, se aplicó como criterio de selección el IDG de cada municipio, bajo la misma consideración señalada para el proceso de selección de las entidades federativas, es decir, se parte del supuesto de que un IMM de municipios con mayor desigualdad y menor desarrollo, cuenta con menos capacidades para desplegar adecuadamente el Programa. De esta manera se busca indagar cómo opera el Programa en contextos municipales variados respecto de las desigualdades en el desarrollo de las mujeres.

Como se observa en la siguiente tabla, en el caso de Querétaro, se selecciona la IMM de Corregidora, pues fue la única que fue beneficiaria en 2012 para ese estado. Dado que el IDG de ese municipio es superior a la media nacional, a fin de garantizar diversidad en la muestra, se procedió a seleccionar en el caso de Jalisco y en el caso de Tabasco, a dos municipios que tuvieran un IDG muy bajo respecto de la media y dos más cercano a ella, a fin de contar con cinco municipios variados.



## EPADEQ

Bajo ese criterio se seleccionaron los municipios de San Diego de Alejandría y Cuquío en Jalisco por tener el IDH más bajo de los considerados en el universo, y los municipios de Paraíso y en Tabasco por registrar el IDG más cercano a la media nacional.

La selección se muestra en la siguiente Tabla:

Estado	Municipio	IDG, 2005
Tabasco	Jalpa de Méndez	0.7635
Tabasco	Macuspana	0.7572
Tabasco	Paraíso	0.7886
Jalisco	San Ignacio Cerro Gordo	No disponible, se constituyó como municipio en 2007
Jalisco	San Diego de Alejandría	0.7293
Jalisco	Jocotepec	0.782
Jalisco	Tlaquepaque	0.8400
Jalisco	Tonaya	0.7783
Jalisco	Cuquío	0.7302
Querétaro	Corregidora	0.8926
<b>IDG Nacional, 2005</b>		<b>0.8145</b>

Cabe señalar que la muestra originalmente seleccionada tuvo algunas modificaciones derivadas de situaciones encontradas en campo. En primero término fue sustituido el municipio de Cuquío por la razón de que el personal de la Instancia Municipal de la Mujer en ese municipio señaló desconocer completamente la operación del Programa por acabar de recibir el encargo y no contar con antecedente. En su lugar se incluyó el municipio de Tlaquepaque del mismo estado.

Adicionalmente se tomó la decisión de integrar información de otros municipios toda vez que se hizo necesario recabar más información de la operación municipal del Programa, esta necesidad se hizo patente en virtud de que algunas de las Instancias Municipales no contaban información



## EPADEQ

acerca del ciclo completo de operación del Programa por haber tenido cambios recientes en su administración. De esta manera se agregaron otras instancias municipales para quedar integrada la muestra de la siguiente forma:

### Instancias Ejecutoras de corte Estatal:

- Instituto Queretano de las Mujeres
- Instituto Estatal de las Mujeres de Tabasco
- Instituto Jalisciense de las Mujeres

### Instancias Ejecutoras de corte Municipal:

- Dirección de Atención a la Mujer de Jalpa de Méndez, Tabasco
- Dirección de Atención a la Mujer de Centla, Tabasco
- Atención a las Mujeres del Municipio de Paraíso, Tabasco
- Instituto Municipal de las Mujeres en Tlaquepaque, Jalisco
- Instituto Municipal de las Mujeres de San Diego Alejandría, Jalisco
- Instituto Municipal de la Mujer de Corregidora, Querétaro
- Coordinación de Atención y Participación de la Mujeres de Guanajuato, Guanajuato
- Instituto Municipal de la Mujer de Mixquihuala de Juárez, Hidalgo

Cabe señalar que en el proceso de investigación se ubicó que la gestión operativa del Programa en los distintos casos analizados se lleva a cabo de manera muy similar por lo cual, salvo las particularidades encontradas que se registran en los hallazgos, la información y el análisis reflejado en los resultados de la evaluación se plantean en términos generales, resaltando las diferencias encontradas en los distintos contextos investigados, cuando el caso lo amerita. Si no hace la especificación respectiva quiere decir que los resultados aplican para todos los casos.



EPADEQ

#### 4. DESCRIPCIÓN Y ANALISIS DE PROCESOS DEL PROGRAMA

En este apartado se describen y analizan los procesos operativos del Programa. En una primera parte se hace una descripción del proceso operativo global del Programa y en un segundo momento se presenta una descripción a profundidad y análisis de cada uno de los procesos operativos críticos del Programa que se incluyeron en la evaluación, conforme a la metodología elaborada que se describe en el capítulo anterior. Es relevante anotar que esta descripción y análisis toma como base tanto lo establecido en la norma como lo realizado en la práctica que fue identificado mediante la realización de la investigación.

##### DESCRIPCIÓN DEL PROCESO OPERATIVO GENERAL

El objetivo del proceso general objeto de evaluación es fomentar la coordinación de acciones y capacidades entre los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en los tres ámbitos de gobierno con el fin de impulsar y facilitar a las Instancias de las Mujeres, en las Entidades Federativas y en los Municipios, el acceso a recursos económicos para incidir en el logro de la igualdad entre mujeres y hombres, y el ejercicio de dichos recursos se aplique de manera corresponsable, aprovechando las herramientas metodológicas, técnicas, normativas y de negociación.

Con base en ello es que opera el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, cuyos objetivos son los siguientes:

##### **General**

Contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género en las Políticas Públicas y en la Cultura Institucional, a través de actividades que coordinen y promuevan las instancias públicas responsables de la igualdad de género en las entidades federativas y municipios, orientadas a desarrollar sus capacidades y disminuir la discriminación contra las mujeres y las desigualdades entre mujeres y hombres.



**EPADEQ**  
**Específicos**

1. Fortalecer las capacidades de las Instancias de las Mujeres de las Entidades Federativas y las Instancias Municipales para que, a través de proyectos que impulsen o realicen acciones de incidencia de política pública, contribuyan a la prevención y atención de hechos que impliquen una desigualdad de género.
2. Fortalecer los procesos de transversalidad en las políticas públicas vinculadas con la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia de género.
3. Apoyar proyectos orientados a la mejora, diseño, planeación, implementación y evaluación de políticas públicas que incidan en la implementación de acciones tendentes a la disminución de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en las entidades federativas y en los municipios.
4. Hacer visibles las necesidades e intereses estratégicos de las mujeres en todos los niveles, áreas y etapas de su desarrollo humano, con el fin de plantear acciones que garanticen el acceso y ejercicio de sus derechos humanos.

Para el cumplimiento del objetivo general y de los objetivos específicos, el Programa contempla la operación de las siguientes Modalidades:

1. Fortalecimiento coordinado a la transversalidad de la perspectiva de género (IMEF e IMM), y
2. Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género (IMEF ó IMM).

Para llevar a cabo dichas modalidades, la operación del Programa se orienta a la distribución de recursos entre las distintas Instancias Ejecutoras a fin de que lleven a cabo proyectos para impulsar la transversalidad de la perspectiva de género. El importe distribuible se asigna a los proyectos que cumplan con los términos y requisitos establecidos en ROP y que hayan sido dictaminados de manera favorable por la Comisión Dictaminadora.

Las vertientes susceptibles de apoyo son:

- “A” Desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales.
- “B” Políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres.
- “C” Acciones estratégicas de coordinación para la igualdad de género.



La Cobertura del Programa abarca las 32 entidades federativas y los municipios del territorio nacional.

La Población Objetivo está constituida por las 32 Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, los Gobiernos Municipales y las Instancias Municipales de las Mujeres.

Las IMEF, las IMM y/o el Gobierno Municipal serán responsables de la ejecución y del ejercicio de los recursos autorizados a su proyecto

El INMUJERES es la instancia normativa, facultada para interpretar las Reglas y para resolver los casos no previstos en las mismas.

La siguiente tabla muestra la descripción del proceso operativo de alto nivel que es llevado a cabo por el INMUJERES en la gestión del Programa, así como las distintas áreas e instancias que en él intervienen y los insumos o productos que se generan.

No	Rol / Actividad	Descripción	Entrada	Salida
<b>DGIPEG/CAJ/DGAF</b>				
1	Elaboración de Reglas de Operación.	La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género tiene la encomienda de elaborar las Reglas de Operación (ROP), las cuales deben retomar las recomendaciones y acuerdos derivados de evaluaciones y auditorías realizadas al Programa. La Coordinación de Asuntos Jurídicos las revisa y vierte opinión en ellas y finalmente son remitidos a la Dirección General de Administración y Finanzas para que gestione su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información PAE</li> <li>• Reglamento de la Ley Federal De Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Última Reforma DOF 05-11-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas de Operación</li> <li>• Publicación DOF.</li> </ul>



EPADEQ

No	Rol / Actividad	Descripción	Entrada	Salida
			2012. •	
<b>DGIPEG/ /INSTANCIAS EJECUTORAS (IMEF/IMM Y/O MUNICIPIOS )</b>				
2	Planeación de Proyectos.	Es obligación de la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género brindar capacitación, asesoría y acompañamiento a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas/Instancias Municipales de las Mujeres, para que integren una planeación estratégica de proyectos que requerirían ser financiados con apoyo del Programa. Esto con la intención de que cumplan los criterios para la formulación de proyectos establecidos en las ROP y que además sean pertinentes con las necesidades y capacidades de la instancia ejecutora y su contexto, a fin de que cuenten con las mejores condiciones para el logro de los objetivos del Programa.	• ROP.	• Proyectos documentados .
<b>DGIPEG/CAJ</b>				
3	Recepción de proyectos y documentación jurídica.	En este proceso la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género recibe todos los proyectos que presenten las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas/Instancias Municipales de las Mujeres, mientras que la Coordinación de Asuntos Jurídicos se encarga de la documentación jurídica que acompañe a los proyectos, de acuerdo a lo requerido en las ROP.	• Proyectos documentados. • Documentación jurídica. • ROP.	• No aplica.
<b>DGIPEG/CAJ</b>				
4	Revisión y Validación de proyectos y documentación jurídica.	La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género revisa y valida que los proyectos y documentación anexa sean viables técnica y económicamente, de acuerdo a los lineamientos	• Proyectos documentados. • Documentación jurídica. • ROP.	• Validación de Proyectos.



EPADEQ

No	Rol / Actividad	Descripción	Entrada	Salida
		plasmados en las ROP; mientras que la Coordinación de Asuntos Jurídicos hace lo propio con la documentación jurídica de cada proyecto.		
<b>DGIPEG/ Comisión Dictaminadora</b>				
5	Dictaminación de proyectos.	De acuerdo a las ROP, para este proceso el INMUJERES conformará una Comisión Dictaminadora con el fin de valorar la congruencia y viabilidad; conceptual, técnica, metodológica, financiera y temporal de los proyectos. La Comisión estará integrada por personas que formen parte de la Administración Pública Federal, quienes tendrán derecho a voz y voto y por personas de los Consejos Social o Consultivo del INMUJERES quienes tendrán derecho a voz, asentándose sus opiniones en el acta respectiva. Las personas integrantes de la Comisión deberán tener experiencia en los ámbitos temáticos de los proyectos a dictaminar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Validación de Proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acta de dictaminación</li> </ul>
<b>INMUJERES</b>				
6	Notificación de Resultados Comisión.	Una vez emitida el Acta de Dictaminación, el INMUJERES notifica de manera electrónica a la IMEF e/o IMM el resultado final de la Dictaminación en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de la sesión de Dictaminación correspondiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acta de dictaminación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Notificación electrónica.</li> </ul>



EPADEQ

No	Rol / Actividad	Descripción	Entrada	Salida
6.1	¿El Proyecto requiere ajustes?	¿Documento requiere ajustes? Si, ir a actividad 7, Ajuste de Proyectos. No, ir a actividad 8, Elaboración de Oficio de Autorización.		
<b>DGIPEG/ INSTANCIAS EJECUTORAS (IMEF, IMM Y/O MUNICIPIOS)</b>				
7	Ajuste de Proyectos.	La Comisión Dictaminadora puede emitir observaciones y recomendaciones a proyectos que sean técnica y financieramente viables para ser dictaminados. En caso de que se hayan notificado observaciones y recomendaciones para realizar ajustes al proyecto por parte de la Comisión, la IMEF e/o IMM contarán con diez días hábiles a partir de la notificación electrónica, para adecuar el proyecto y entregarlo al INMUJERES.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos con Observaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos ajustados.</li> </ul>
<b>DGIPG/CAJ</b>				
8	Elaboración de Oficio de Autorización.	Una vez solventadas las observaciones y recomendaciones por parte de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas/Instancias Municipales de las Mujeres cuyos proyectos hayan sido seleccionados, la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género elabora el oficio de autorización y la Coordinación de Asuntos Jurídicos realiza el trámite para la firma de dichos oficios y la autorización de recursos ante la Dirección de Administración y Finanzas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos ajustados y aceptados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficio de autorización.</li> <li>• Autorización de recursos.</li> </ul>
<b>CAJ/DGIPEG/DGAF/INSTANCIAS EJECUTORAS (IMEF, IMM Y/O MUNICIPIOS)</b>				
9	Firma de Convenios.	Proceso en el cual se suscriben los convenios entre las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas/Instancias Municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos autorizados.</li> <li>• Oficio de autorización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenios suscritos.</li> </ul>



EPADEQ

No	Rol / Actividad	Descripción	Entrada	Salida
		de las Mujeres y el INMUJERES. En dichos convenios están asentadas las responsabilidades tanto de las instancias ejecutoras (IMEF, IMM o gobierno municipal, según sea el caso) como del INMUJERES, como convocante, para la realización de los proyectos aprobados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorización de recursos.</li> </ul>	
<b>DGAF/CAJ</b>				
10	Dispersión de recursos.	Este proceso que es llevado a cabo por Dirección General de Administración y Finanzas y la Coordinación de Asuntos Jurídicos, y consiste en la entrega de recursos a las instancias ejecutoras seleccionadas para la elaboración de sus proyectos. De acuerdo a las ROP la radicación de recursos a la cuenta que la IMEF, Municipio e/o IMM notifique, se realizará en una sola exhibición; en un plazo no mayor a quince días hábiles posteriores a la firma del convenio; siempre y cuando, la Dirección General de Administración y Finanzas cuente con todos los documentos e información requerida para tal efecto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenios suscritos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega de recursos.</li> </ul>
<b>DGIPEG/INSTANCIAS EJECUTORAS (IMEF/IMM Y/O MUNICIPIOS)</b>				
11	Contraloría Social.	Las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas e Instancias Municipales de las Mujeres como ejecutoras de los proyectos deben promover y ayudar a operar la creación de una Contraloría Social, la cual está encargada de asegurar que la utilización de los recursos se dirija al cumplimiento de las actividades programadas en los proyectos. La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género realiza acciones de planeación, integración de normatividad, capacitación a enlaces y seguimiento a las actividades de Contraloría Social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No aplica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación, integración de normatividad, capacitación a enlaces y seguimiento a las actividades de Contraloría Social.</li> </ul>



EPADEQ

No	Rol / Actividad	Descripción	Entrada	Salida
<b>INSTANCIAS EJECUTORAS (IMEF/IMM Y/O MUNICIPIOS) / DGIPEG</b>				
12	Informes trimestrales.	En este proceso las IMEF e IMM ejecutoras de los proyectos integran informes trimestrales sobre el avance de sus respectivos proyectos, los cuales son recibidos por la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género, para su revisión y análisis a fin de emitir, en su caso, observaciones y recomendaciones que deberán ser tomadas en cuenta por las instancias ejecutoras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información de los proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes trimestrales.</li> </ul>
<b>/DGIPEG/ (DFTPG/DIPGEM)</b>				
13	Visitas de seguimiento.	El INMUJERES realiza visitas de seguimiento para verificar el cumplimiento de los objetivos y el ejercicio de los recursos; para ello toma como base los medios de verificación señalados en los proyectos y sostiene reuniones de trabajo con actores estratégicos. Las visitas se realizan a través de la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (mediante la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas, para el caso de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, y de la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios para el seguimiento a las Instancias Municipales de las Mujeres). Las instancias ejecutoras facilitarán las condiciones para que se realicen las visitas de campo y tienen la obligación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información requerida.</li> <li>• Integración de indicadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte de visitas.</li> </ul>



EPADEQ

No	Rol / Actividad	Descripción	Entrada	Salida
		de proporcionar la información requerida para el monitoreo, seguimiento y evaluación de los avances, ejercicio de los recursos, cumplimiento de las metas y generación de productos; asimismo, deben integrar el contenido de indicadores y demás medios de verificación para las acciones programadas.		
<b>DGIPEG/ /INSTANCIAS EJECUTORAS (IMEF/IMM Y/O MUNICIPIOS)</b>				
14	Informe de Cierre.	Las instancias Ejecutoras describirán con suficiencia las metas y objetivos logrados en relación a lo programado en los proyectos, así como las actividades que para ello se realizaron y el monto ejercido en relación con el autorizado por rubro por parte del INMUJERES como institución que otorga el apoyo. La integración del Informe es responsabilidad de las Instancias Ejecutoras, en tanto que la revisión la realizan las y los Enlaces de Seguimiento a Proyectos de la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas, para el caso de las IMEF, y la Dirección de Institucionalización de y Promoción de la Perspectiva de Género en Entidades y Municipios para el caso de Municipios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de metas y objetivos logrados.</li> <li>• Informe de actividades.</li> <li>• Informe de gastos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de cierre integrado, corregido y terminado.</li> </ul>
14.1	¿El Proyecto tuvo recursos excedentes?	¿Recursos excedentes? Sí, ir a actividad 15, No, ir a actividad 16,		
<b>DGAF/INSTANCIAS EJECUTORAS (IMEF/IMM/Municipios)</b>				
15	Reintegro de recursos no ejercidos.	En el caso de que las IMEF, Municipios e/o IMM no hayan ejercido todos los recursos para el logro de sus respectivos productos, deben reintegrarlos a la Tesorería de la Federación. La Dirección General de Administración y	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de gastos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega de excedente de recursos.</li> </ul>



EPADEQ

No	Rol / Actividad	Descripción	Entrada	Salida
		Finanzas da seguimiento a este proceso.		
<b>INMUJERES/INSTANCIAS EJECUTORAS (IMEF/IMM/Municipios)</b>				
16	Productos.	A la par que las IMEF, Municipios e/o IMM elaboran y entregan al INMUJERES los Informes trimestrales y final, generan, integran y entregan al INMUJERES los productos generados en el desarrollo de los proyectos. La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género los revisa y, en su caso, emitirá observaciones o recomendaciones que tendrán que ser solventadas por las instancias ejecutoras, para posteriormente canalizarlos a la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico, quien se encargará de cargar los productos en el Sistema SSEFI, para su catalogación en el Centro de Documentación (CEDOC) del Instituto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporte de Actividades.</li> <li>• Reporte de Productos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productos generados.</li> </ul>
<b>INMUJERES/INSTANCIAS EJECUTORAS (IMEF/IMM/Municipios)</b>				
17	Oficio de terminación.	Solventadas las observaciones realizadas al Informe de Cierre de Ejercicio del Proyecto, el INMUJERES emite y notifica un oficio de terminación de proyecto. Este documento es una condición indispensable para que las IMEF, Municipio e IMM estén habilitados para acceder a los recursos del Programa en el ejercicio fiscal siguiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de cierre de ejercicio del proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficio de terminación de proyecto.</li> </ul>
<b>Unidad Fiscalizadora/</b>				
18	Auditorías.	El Programa puede ser sujeto a auditorías programadas por parte de Unidades Fiscalizadoras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitud Unidad Fiscalizadora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría.</li> </ul>



EPADEQ

No	Rol / Actividad	Descripción	Entrada	Salida
		<p>facultadas legalmente para ello; la Auditoría Superior de la Federación, por la Secretaría de la Función Pública o por el mismo INMUJERES. Es responsabilidad de la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género la integración de información solicitada y, en su caso, la solventación de observaciones y/o recomendaciones que de estas deriven. La Dirección General de Administración y Finanzas es la encargada del seguimiento al desarrollo de las eventuales auditorías.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información del Programa.</li> </ul>	
<b>DGEDE</b>				
19	Evaluaciones	<p>El Programa está sujeto a evaluaciones externas de acuerdo al Programa Anual de Evaluación del CONEVAL, como la presente evaluación de procesos, cuya coordinación está a cargo de la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico. Esta instancia es también la encargada de darle seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora que deriven de las evaluaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Anual de Evaluación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de Proyectos.</li> </ul>
<b>INMUJERES</b>				
20	Rendición de cuentas	<p>La Rendición de Cuentas es una tarea que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben realizar para informar y argumentar las decisiones y acciones públicas que se realizan</p>	<p>Solicitud de información</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información requerida</li> </ul>



**EPADEQ**

En el Anexo VII se presenta el diagrama de flujo, tanto del proceso operativo de alto nivel del Programa, como de cada uno de los procesos críticos analizados, así como las abreviaturas utilizadas en la Tabla.



**EPADEQ**

## **DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS POR PROCESO CRÍTICO**

Como se señaló anteriormente, en este apartado se presenta la descripción a profundidad y análisis de cada uno de los nueve procesos operativos críticos del Programa que se incluyeron en la investigación, conforme a la metodología de análisis de la evaluación.

Los temas integrados en el análisis a profundidad de cada uno de los procesos críticos del programa que son objeto de la presente evaluación corresponden a los temas definidos por el INMUJERES en los Términos de Referencia de la Evaluación.

### **1. ELABORACIÓN DE REGLAS DE OPERACIÓN**

#### **1. Descripción del Proceso**

El proceso de revisión, integración y elaboración de Reglas de Operación es la primera parte de todo programa federal que utilice recursos públicos para su implementación y operación.

De acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las Reglas de Operación son las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos.

El Reglamento de la mencionada ley establece que “las dependencias y entidades deberán prever en las reglas de operación de los programas sujetos a éstas conforme a lo previsto en el Presupuesto de Egresos o en los instrumentos jurídicos a través de los cuales se canalicen recursos, la obligación de reintegrar a la Tesorería los recursos que no se destinen a los fines autorizados y aquéllos que al cierre del ejercicio no se hayan devengado”.<sup>5</sup>

Por lo anterior, el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), cuenta con Reglas de Operación que se actualizan anualmente y se publican en el Diario Oficial de la Federación como mecanismo de

---

<sup>5</sup> REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Última Reforma DOF 05-11-2012.



**EPADEQ**

rendición de cuentas del uso de los recursos públicos y de transparencia con respecto a los mismos.

Procedimientos:

**1.1** La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG) elabora las Reglas de Operación (ROP) del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (el Programa), para lo cual conforma un equipo de trabajo integrado por personal de la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas (DFTPEG), que es el área encargada de operar el Programa con las Instancias Estatales de las Mujeres (IMEF), y la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios (DIPGEM), encargada de la operación con las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM).

**1.2** La Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ) lleva a cabo una revisión del documento desde el punto de vista legal, el cual una vez validado es remitido a la Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF).

**1.3** La DGAF remite el documento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), instancia que cuenta con la atribución de aprobar las Reglas de Operación; y a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), cuyo principal objetivo es *promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad*, y que, por tal motivo, tiene la facultad de verter observaciones a las instituciones encargadas de operar programas sujetos a reglas de operación, en el proceso de elaboración de las misma, así como la obligación de dar en última instancia su visto bueno para la publicación del documento definitivo en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

**1.4** En caso de existir observaciones, la SHCP y la COFEMER las envían a la DGAF.

**1.5** La DGAF envía el documento a la DGIPEG para realizar los ajustes necesarios.

**1.6** La DGIPEG, realiza los ajustes y envía a la CAJ.



**EPADEQ**

**1.7** La CAJ revisa el documento y validado lo envía a la DGAF.

**1.8** La DGAF envía a la SHCP y la COFEMER el documento con modificaciones para su validación y autorización.

**1.8** En caso de no existir nuevas observaciones por parte de la SHCP y la COFEMER; y una vez validadas las Reglas de Operación, la DGAF, gestiona su publicación en la página oficial del INMUJERES y en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Cabe señalar que la descripción anterior tiene como base la información proporcionada en el trabajo en campo por las y los servidores públicos, ya que este proceso no está regulado por algún documento normativo interno.

## **2. Insumos y recursos**

Los insumos de los que dispone el equipo de trabajo encargado de elaborar las ROP, son las recomendaciones y aspectos susceptibles de mejora que emanan de evaluaciones externas a las que está sujeto el Programa, en términos del Programa Anual de Evaluación (PAE) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); así como las recomendaciones que emanan de las auditorías realizadas al Programa. Con base en ello y a partir de la valoración que hacen de la operación del Programa se elabora una propuesta de Reglas de Operación.

Los recursos humanos de que dispone el proceso, se conforman por los mandos de la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas (DFTPEG), que es el área encargada de operar el Programa con las Instancias estatales de las Mujeres (IMEF), y de la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios (DIPGEM), encargada de la operación con las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM).

El perfil del personal encargado de la elaboración de las ROP es adecuado en cuanto a formación y experiencia en la función pública y el tema sustantivo del Programa, pues es personal que ocupa



**EPADEQ**

cargos de Dirección en el Instituto justamente en las áreas responsables del Programa; no obstante, dado su carácter directivo no cuenta con toda la información necesaria respecto de la operación cotidiana del Programa, y con ello de los problemas cotidianos que enfrenta. A diferencia del personal operativo conformado por Jefes/as de Departamento y Enlaces, quienes tienen relación directa con las instancias ejecutoras y sus respectivos proyectos, y que, de acuerdo con la información proporcionada por los mismos en el desarrollo del trabajo de campo de la evaluación, no participa en el proceso de elaboración de ROP.

La cantidad de personal disponible para la elaboración de este proceso no es suficiente, pues como fue señalado con anterioridad el personal que elabora las Reglas es el mismo que dirige la operación del Programa, y dicha tarea debe realizarla al mismo tiempo que coordina las actividades de cierre de ejercicio, por lo cual se registra saturación de trabajo en detrimento de la eficacia y calidad en el desarrollo del mismo. Las siguientes citas ilustran la información proporcionada en campo acerca de este problema:

*El tiempo mandado (para elaborar las ROP) es suficiente, pero la falta de personal y la sobre carga de trabajo limitan la capacidad para cumplir con los tiempos. (Entrevista DIPGEM, 2013).*

En el año 2013, debido al cambio de Administración en el Gobierno Federal, fueron publicadas las Reglas de Operación dos meses después de cuando generalmente se hacía,<sup>6</sup> es decir, el 28 de febrero, lo que repercutió en que las Instancias Ejecutoras tuvieran menos tiempo para planear y presentar sus proyectos ante el INMUJERES. Adicional al retraso inicial, el 29 de Marzo del 2013, las ROP fueron modificadas para ajustar el Programa con los lineamientos de la Cruzada contra el Hambre, política pública federal de desarrollo social. Posterior a ello, el 24 de mayo se dio a conocer en el DOF una nueva modificación a las ROP fueron nuevamente modificadas, donde se ampliaban los plazos para recibir proyectos hasta el 28 de junio, generando retrasos importantes en todos los procesos y consecuentemente disminuyendo el tiempo para la ejecución de los proyectos, que resulta fundamental para el cumplimiento de los objetivos del Programa. Además

---

<sup>6</sup> De acuerdo con los decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de años anteriores, la fecha máxima de emisión de las Reglas de Operación de los Programa Federales debía ser el último día del ejercicio fiscal del año anterior. Cabe señalar que el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, precisamente atendiendo al factor de cambio de administración del Gobierno Federal, en un transitorio establecía como fecha máxima de publicación el 28 de febrero de 2013, por lo que el Programa cumplió con las fechas legalmente establecidas.



**EPADEQ**

del retraso, estas modificaciones subsecuentes provocaron cierto grado de confusión entre algunas instancias ejecutoras respecto de la manera de presentar sus proyectos.

*Sí (son claras las ROP), excepto porque ampliaron en las ROP, posteriormente a su publicación, el llenado del formato para los municipios que estamos en la Cruzada contra el hambre, lo que hizo fuera más complicado el proceso para nosotras. (Entrevista IMM, 2013).*

No se identificaron problemas en este proceso relacionados con los recursos financieros ni con la infraestructura disponible.

### **Productos**

El producto de este proceso son las Reglas de Operación del Programa, elaboradas y publicadas; las cuales constituyen el documento rector del Programa, a partir del cual las Instancias Ejecutoras pueden planear los proyectos y solicitar los recursos necesarios para ejecutarlos.

### **Sistemas de información**

El Programa no dispone de información que le permita monitorear el proceso de elaboración de ROP, puesto que no cuenta con un sistema de información único para recolectar, sistematizar y utilizar información pertinente para dar seguimiento al desarrollo de las distintas etapas del Programa.

### **Coordinación**

Para la elaboración de las ROP, la coordinación entre el INMUJERES y los actores externos como los son la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es adecuada.

No obstante, en el ámbito interno del INMUJERES sí existen problemas de coordinación y organización entre los actores involucrados, lo que repercute en la calidad del producto final. Un factor que incide en este problema de coordinación interna es que no existe un manual de organización o documento que sirva para regular la organización de este proceso, por lo que no está claro en cuál de las dos direcciones que dirigen el Programa recae la responsabilidad de coordinar su elaboración, lo que ocasiona, entre otras cosas, que algunos actores involucrados



**EPADEQ**

consideren que sus ámbitos de operación no sean tomados en cuenta de la misma manera que otros.

**Equipo evaluador (EE):** *¿Considera que existe una buena organización entre las áreas y personas que elaboran las ROP?*

**Entrevistada (E):** *No, no hay una buena organización porque falta un documento que regule los tiempos, actividades, funciones y tipos de participación.*<sup>7</sup>

*Se tiene que empezar a trabajar con más anticipación porque los tiempos en los que se inicia la elaboración de Reglas son complicados ... empezar a trabajar tan tarde implica que se empalman procesos... además a veces el Diario Oficial de la Federación (DOF) no tiene espacio para publicar las Reglas, pues es cuando todos los programas deben hacerlo.*<sup>8</sup>

Por otro lado, para la elaboración de ROP, actualmente no se coordinan la DIPGEM y la DFTPEG con las Instancias Ejecutoras (IMM e IMEF), lo que ocasiona que el documento final carezca de una visión integral que tome en cuenta las distintas realidades en las que opera el Programa.

### **Pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla**

El objetivo de este Proceso es pertinente, pues como producto del mismo se obtendrá el documento que conjunte las disposiciones que regulan la operación del Programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Este proceso es necesario para regular las actividades y procedimientos relacionados con la operación y desarrollo del Programa, por lo cual es pertinente que sea el primer proceso en llevarse a cabo.

Sin embargo, como se detalla posteriormente, las condiciones en las que opera limitan el cumplimiento de su propósito con la calidad necesaria.

---

<sup>7</sup> Entrevista con personal de la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas

<sup>8</sup> Entrevista con personal de la CAJ, 2013.



**EPADEQ**

### **Importancia estratégica del proceso.**

El objetivo de este proceso es la elaboración del documento rector del Programa, a partir del cual se orientarán todas las acciones del Programa y se establecerán responsabilidades de todos los actores involucrados.

En dicho documento se establecerán las características de los proyectos que podrán ser financiados; los mecanismos de selección; a quién va dirigido el Programa; los montos que podrán ser otorgados, los mecanismos de seguimiento y de rendición de cuentas para asegurar que los proyectos son ejecutados adecuadamente, en aras del logro de los objetivos del mismo; las plazos de las distintas etapas del Programa, y todo el resto de disposiciones que precisan la forma de operarlo. Por ello constituye un proceso con una alta importancia estratégica en la gestión del Programa.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio.**

De acuerdo a la opinión de varias instancias ejecutoras, las ROP no son lo suficientemente claras como para orientarles en el diseño de sus proyectos, sobre todo este es el caso de las instancias en las que se registra un cambio de administración reciente, por lo que su personal tiene un conocimiento del Programa muy inicial. Asimismo, opinan que los contenidos de las mismas no siempre se corresponden con las necesidades y características de las instancias municipales y/o estatales de las mujeres. Las siguientes citas ilustran la opinión al respecto de distintas personas de las instancias ejecutoras entrevistadas en campo:

*“Considero que están bastante completas, pero sí surgen dudas al momento de leerlas, aunque creo que es principalmente porque somos nuevos en el cargo y es el primer año que metemos proyecto.”* (Entrevista realizada a IMEF, 2013)

*“Ahora sí (son claras), pero al inicio no. Pero estas nuevas reglas no se corresponden con la realidad local. Hemos ido solo a uno o dos encuentros al año. En mi estado la realidad de proyectos conjuntos, conforme a la modalidad, no opera. El gobierno del estado tiene una política muy*



**EPADEQ**

*conservadora para temas de derechos sexuales y reproductivos, como es prioridad en mi municipio.” (Entrevista realizada a IMM, 2013)*

En complemento de la visión anterior, las titulares de Instancias Ejecutoras entrevistadas consideraron que sería valioso que ellas participaran en el proceso de elaboración de ROP:

*“Las instancias ejecutoras deberían participar en el proceso, porque quienes operan pueden opinar sobre cómo deben operar los procesos. Se debe retroalimentar el proceso.” (Entrevista realizada a IMEF, 2013)*

*“Sí, nuestra participación como instancias ejecutoras puede ayudar a que se agilicen los procesos, al hacerlos más sencillos y operativos, y que de esa manera, por ejemplo, se puedan repartir los recursos de una manera más rápida, que se aminoren los requerimientos burocráticos presentes en las ROP.” (Entrevista realizada a IMEF, 2013)*

*“Totalmente, las reglas deberían ser flexibles para algunos aspectos. Por ejemplo el proyecto se presenta en abril, se aprueba en agosto y de todos modos debes comprobar en diciembre, lo que rompe la lógica de las metas. Los procesos y los resultados se ven alterados. Si la Federación conoce los tiempos y lógicas de procesos, las ROP deberían responder a eso.*

*Otra cosa, los proyectos se deben adecuar a la realidad local. Muchos proyectos implican involucrar a otras autoridades, pero es muy difícil de lograr. Cuando tus metas dependen de otros, es la locura. Se debe convocar para que se conozca nuestra experiencia. No hay retroalimentación en el famoso federalismo.*

*Las ROP dejan que los municipios decidan en su ámbito local lo de las asignaciones, sabes que tiene que ser personal especializado. Pero a nivel local el municipio debe licitar y a veces a nivel federal ya viene asignado el proyecto con la persona que lo va a realizar, pero cuando le dices al INMUJERES que te respalde, te dice eso lo resuelve el municipio. Pero cuando ya tienes los dedos en la puerta, o lo licitas o lo pierdes, y es un lujo para los municipios perder el recurso.*

*Los municipios con poca experiencia son presas de las consultoras. Se debe fortalecer más a las instancias, dándoles las herramientas para lograr que el objetivo se cumpla. Es decir, que los*



**EPADEQ**

*dineros (sic) se pasen al fortalecimiento de las instancias locales. Es un tema de tiempos, modalidades, reglas. El periodo de renovación de administraciones hace que no se puedan presentar proyectos, se debe ampliar el plazo para que puedan llevarlo a cabo.”* (Entrevista realizada a IMM, 2013)

Respecto al tiempo en que son publicadas las ROP, hubo divergencia de opiniones, en virtud de la experiencia que les ha tocado vivir a las personas entrevistadas. Quienes este 2013 fue la primera vez que solicitaron apoyo al Programa consideraron que las ROP fueron publicadas tardíamente, lo que les disminuyó el tiempo de planeación y ejecución de sus proyectos; pero quienes llevan más tiempo en sus cargos, y por consiguiente solicitando apoyo al Programa, consideran que normalmente es oportuno el tiempo con el que se dan a conocer las ROP, para elaborar y presentar sus proyectos:

*“Fue muy corto el periodo que tuvimos desde que salieron publicadas hasta que presentamos proyecto, creo que este año en especial fue así debido al cambio de administración federal y además, fue en especial difícil para nosotros y lo sentimos más corto debido a nuestra inexperiencia.”* (Entrevista realizada a IMEF, 2013)

*“Para las nuevas administraciones no (es oportuno el tiempo con que se dan a conocer las ROP para elaborar y presentar los proyectos). No tienen experiencia, no tienen proyecto y quedan en manos de las consultoras.”* (Entrevista realizada a IMM, 2013)

*“Este año salieron con atraso, pero considero que fue por la coyuntura del cambio de gobierno, en otros años el tiempo con que contamos a partir de la publicación de las ROP es bastante oportuno.”* (Entrevista realizada a IMM, 2013)

### **La existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el Programa.**

El Programa no dispone de mecanismos para conocer la satisfacción de las Instancias Ejecutoras respecto al proceso de elaboración de ROP.



**EPADEQ**

### **Principales problemas del proceso.**

El principal problema relacionado con este proceso es que sus procedimientos operativos no se encuentran regulados en algún documento normativo. Es decir, no está establecido detalladamente en algún documento rector del programa y del INMUJERES cuáles son los insumos, fases de trabajo, actividades, área responsable y principales actores que tienen que intervenir en la elaboración de Reglas de Operación del Programa, más allá de los mandatos generales que establece la Ley General de Desarrollo Social, la SHCP y la COFEMER.

Un factor que incide en esta carencia de regulación operativa interna respecto de este proceso es el hecho de que el Programa no cuenta con un Manual de Procedimientos o Lineamientos operativos, por lo cual existen diversos procesos del Programa que se llevan a cabo de manera poco sistemática, siendo la elaboración de Reglas de Operación uno de ellos.

También incide en la existencia de este problema el hecho de que el INMUJERES no cuenta con una área normativa responsable de la elaboración de las Reglas de Operación, lineamientos y Normatividad de sus diversos programas, por lo cual su realización recae en las propias áreas operativas, quienes la llevan a cabo más como una labor adicional que como parte de su labor sustantiva. De esta forma, tanto su organización como el tiempo que se le dedica resultan insuficientes.

Este problema tiene importantes consecuencias en la gestión del Programa, una relevante es que al no existir dicho Manual no está establecido cómo se repartirán las responsabilidades entre los actores que participan en el proceso de elaboración de ROP, por lo que se generan problemas de coordinación entre los mismos.

Los problemas más recurrentes están asociados a que las áreas sustantivas responsables de la operación del Programa no encuentran las vías adecuadas para que sus respectivas necesidades estén reflejadas en las Reglas de manera articulada y coherente. Existe la percepción de que las necesidades y capacidades de las instancias municipales no fueron consideradas este año en las ROP de la misma manera en que sí lo fueron las de las instancias estatales, lo que se refleja, por ejemplo, en que los formatos que tienen que ser llenados por las instancias ejecutoras para



**EPADEQ**

presentar sus proyectos no están adaptados a las características de las IMM. La siguiente cita obtenida en el trabajo de campo ilustra:

*“El formato único propició que hubiera confusión en el llenado para las IMM pues sólo se solicitan datos relacionados con la entidad federativa y con las IMEF, no con el municipio; esto además, provocó que se dejen de recabar datos importantes que pudieran servir para llevar a cabo una planeación más estratégica.”* (Grupo focal, personal operativo de la DIPGEM, 2013).

Otra consecuencia a resaltar, es que no existe personal designado formalmente como responsable de realizar este proceso, por lo que es realizado directamente por personal Directivo del Programa que tiene otras funciones sustantivas, lo cual implica ocasiona traslape y saturación de actividades en detrimento del adecuado desarrollo del proceso de ejecución del Programa.

Por todo lo anterior, este proceso es susceptible a atrasos, como sucedió en el presente año (2013), situación vinculada al cambio de administración federal pero que deja de manifiesto la vulnerabilidad del proceso ante la falta de regulación del mismo.

De la misma manera, el logro de los objetivos del Programa también puede verse comprometido como consecuencia de la falta de regulación de este proceso fundamental, ya que, como se ha mencionado anteriormente, el Programa opera a través de dos direcciones del INMUJERES, una encargada de los proyectos que ejecutan las IMEF y otra de los de las IMM; por ello, para alcanzar los objetivos, es necesaria una adecuada coordinación entre las 2 direcciones que garantice que las ROP, como instrumento rector del Programa, contemple tanto las necesidades de las IMM como de las IMEF. No obstante, al no existir lineamientos operativos para la realización de este proceso, se carece de una coordinación regulada y por tanto se dificultan las condiciones para que las ROP contengan una visión más integral del universo que atiende el programa.

El otro problema relevante detectado es que el Proceso no contempla mecanismos o acciones suficientes para garantizar que las Reglas de Operación tengan la coherencia necesaria con las características operativas del Programa y con la realidad de los lugares donde opera. Esto es resultado de que el proceso no contempla procedimientos para integrar la visión de las instancias ejecutoras de los estados y municipios así como tampoco para integrar el punto de vista de quienes operan directamente al Programa en sus dos vertientes, que son quienes enfrentan los



**EPADEQ**

problemas cotidianos adyacentes a los procesos definidos en las Reglas (este proceso es llevado a cabo básicamente por el personal directivo del Programa).

Este aspecto es de suma importancia en la operación del Programa, toda vez que es muy diverso y complejo su universo de atención. Los municipios y entidades federativas cuentan con características muy divergentes entre sí, además de que el perfil educativo y la experiencia de las titulares de las instancias ejecutoras también son muy variados. Hay casos, por ejemplo, de titulares de IMEF con grados académicos de postgrado y amplia experiencia en género y políticas públicas, mientras que hay titulares de IMM que cuentan con estudios sólo a nivel básico y sin experiencia previa en la administración pública, lo que complejiza la adaptación de las ROP a las distintas necesidades y realidades de los municipios y estados, al tiempo que determina la necesidad de esta inclusión a fin de contribuir a generar las condiciones necesarias de éxito.

A lo anterior hay que agregar que el Programa responde a dos lógicas integradas, una relacionada con la operación de la vertiente de transversalidad en los estados y la segunda vinculada a la incidencia a nivel municipal. Estas dos vertientes requieren de la existencia de Reglas de Operación más completas e integrales, que integren las necesidades operativas de ambas, lo cual solo será posible si se contemplan los mecanismos adecuados para incluir la visión del personal operativo así como de las instancias ejecutoras (IMEF e IMM) en la elaboración de este proceso. Hasta este ejercicio fiscal, este no ha sido un proceso participativo, lo cual se constituye en una importante área de oportunidad.

De acuerdo con la información proporcionada por servidoras y servidores públicos entrevistados, un factor que dificulta incluir la participación de las instancias ejecutoras u operativas en este proceso es el insuficiente personal con que cuenta el Programa para su operación. Sin embargo, como se verá posteriormente, es importante hacer de este un proceso participativo, a través de métodos ágiles y económicos que permitan la elaboración de reglas más sólidas y acordes a las necesidades operativas. Esto constituye asimismo una solicitud reiterada de las distintas instancias ejecutoras, tanto a nivel estatal como municipal:

*“(las ROP) deben tomar en cuenta la vulnerabilidad y las carencias de cada municipio, y eso sólo puede ser a través de nosotras...” (Entrevista IMM, 2013).*



**EPADEQ**

*“... nuestra la participación como instancias ejecutoras puede ayudar a que se agilicen los procesos, al hacerlos más sencillos y operativos, y que de esa manera, por ejemplo, se puedan repartir los recursos de una manera más rápida, que se aminoren los requerimientos burocráticos presentes en las ROP.” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“...quienes operan pueden opinar sobre cómo deben operar los procesos. Se debe retroalimentar el proceso.” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“... las personas que elaboran las ROP no tienen consciencia de lo que implica la implementación del proyecto. Nosotras como instancias nos enfrentamos a problemáticas que el INMUJERES no conoce...” (Entrevista IMEF, 2013).*

Como un ejemplo de carencias importantes en ROP derivadas de la falta de inclusión de la visión de las Instancias Ejecutoras en su elaboración, está el hecho de que las mismas no establecen mecanismos de capacitación diferenciada para las titulares de las instancias, atendiendo a sus distintos perfiles o a las distintas características de sus instancias, lo que podría ayudar en mejorar la calidad de los proyectos presentados.

*“...los procesos de capacitación se retrasan para nosotras a partir de las necesidades de atención de las titulares que tienen menos experiencia o que no han tomado este tipo de capacitaciones; los temas se vuelven menos congruentes e insuficientes, porque debido a esta situación, cada que asistimos a una capacitación es como empezar de nuevo, nos vuelven a sensibilizar en género y volvemos a ver los conceptos básicos de género y políticas públicas, lo cual está bien para las titulares nuevas, pero para las que ya las hemos tomado y que tenemos más experiencia, es como un retroceso.” (Entrevista IMM, 2013).*

*“No, para nosotras por ser nuevas (la capacitación) nos pareció confusa.” (Entrevista IMM, 2013).*

Por otro lado, como consecuencia de este problema, las ROP carecen de esquemas operativos encaminados a garantizar la continuidad de los proyectos en cada instancia en un ejercicio de mediano y largo plazo que permita avanzar en el proceso de transversalización de la perspectiva de género. En otras palabras, las ROP no establecen un mecanismo de seguimiento para asegurar que los proyectos que realizan las instancias forman parte de un plan estratégico, esta situación es



**EPADEQ**

más visible para el personal del equipo sustantivo que revisa directamente los proyectos y que tiene contacto constante con las instancias ejecutoras:

*“Un problema es que se carece de una planeación estratégica que dé seguimiento y sistematice adecuadamente los resultados de los proyectos realizados por las IMM, para garantizar que no se dupliquen los proyectos y los ajustes que hacen a los mismos estén dirigidos al impacto que tendrán en los municipios.”* (Grupo Focal, personal operativo DIPGEM, 2013).

El formato establecido en las ROP para la elaboración y presentación de los proyectos, es confuso incluso para el propio personal que opera el Programa, lo cual dificulta su revisión y validación, contribuyendo a la generación de retrasos operativos, sobre todo en el caso de los del ámbito municipal, que representan mayor volumen.

En este sentido, los formatos para la elaboración de proyectos no están adaptados a la realidad diversa de las instancias estatales y municipales. El formato único representa muchos problemas para las titulares de las IMM, quienes tienen un perfil distinto al de las titulares de las IMEF además que disponen de menor cantidad de información (por ejemplo, mucha de la información disponible en estudios o en datos de INEGI para calcular brechas de género no está desagregada a nivel municipal), por lo cual señalan dificultades para elaborarlo.

Otros puntos críticos del formato se identifican en la elaboración del proyecto bajo la metodología de marco lógico en un contexto en el que la mayoría de las instancias ejecutoras (sobre todo a nivel municipal) tienen poco o nulo conocimiento y experiencia en la misma. De igual forma, la desagregación presupuestal y la elaboración de indicadores son aspectos identificados como complejos, principalmente en el caso del perfil educativo de las titulares de las IMM, el cual es de nivel secundaria, e incluso primaria, en varios casos.

Ante las dificultades expuestas, las titulares de las IMM requieren apoyo externo para presentar sus proyectos por lo cual establecen acuerdos con consultoras externas quienes cobran un papel preponderante en el planteamiento y ejecución de los proyectos, sin que esté regulada su intervención por parte del Programa.



## EPADEQ

También resulta relevante que las ROP no contemplan las dificultades administrativas que tienen las instancias estatales y municipales para ejercer los recursos, ocasionadas por la intervención de otros actores de los gobiernos locales. Sobre todo en aquellos casos en los que dichas instancias no son órganos descentralizados y dependen de las gestiones administrativas de otras áreas de gobierno:

*“El primer año que metimos proyecto fue complicado, la tesorera no quería facilitarnos el recibo, conforme han visto la ejecución y los resultados de los proyectos, ha hecho más ágil el trámite con nuestro gobierno municipal.” (Entrevista IMM, 2013).*



**EPADEQ**

## **2. PLANEACIÓN DE PROYECTOS**

### **Descripción del proceso**

El proceso anterior al de Planeación de Proyectos, es la *Elaboración de las Reglas de Operación*. El propósito de este proceso es que las instancias ejecutoras presenten ante el Programa proyectos que cumplan con los criterios establecidos en las Reglas de Operación y que sean pertinentes con las circunstancias, necesidades y capacidades de su municipio o entidad federativa, según corresponda, a fin de que cuenten con las mejores condiciones para el logro de los objetivos del Programa.

Procedimientos:

**1.1** La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG) realiza un diagnóstico de las necesidades de capacitación de acuerdo a las variaciones y adecuaciones que el Programa ha tenido año con año.

**1.2** La Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas (DFTPEG), que es el área responsable de vinculación en el caso de las Instancias estatales de las Mujeres (IMEF), realiza la planeación de las capacitaciones tomando en cuenta las actividades concernientes al desarrollo de las mismas, lo que incluye definición de contenidos, y método didáctico; la determinación de fechas y sedes; la difusión de la convocatoria y la logística en general. De acuerdo a los mismos criterios, la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios (DIPGEM) planea las capacitaciones con las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM).

**1.3** La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG), brinda capacitación, asesoría y acompañamiento a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas a través de la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (DFTPEG), y a las Instancias Municipales de las Mujeres mediante la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios (DIPGEM),



**EPADEQ**

para fortalecer sus capacidades para integrar una planeación estratégica de proyectos que requieran ser financiados por el Programa.

**1.4** Una vez impartida la capacitación, el INMUJERES brinda asesoría específica relacionada con la elaboración de sus proyectos a las instancias que así lo requieran, ésta se hace por lo general vía telefónica y correo electrónico y, excepcionalmente, de manera presencial, ya sea en las oficinas Programa o bien en las de las entidades ejecutoras.

**1.5** Las Instancias Estatales de las Mujeres (IMEF), las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) y/ o Municipios, integran el proyecto de acuerdo a lo estipulado en las Reglas de Operación vigentes y en el Anexo 3 de las mismas.

**1.6** Una vez integrado el proyecto, las Instancias Estatales de las Mujeres (IMEF), las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) y/ o Municipios lo envían a la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG) para su revisión<sup>9</sup>.

**1.7** De igual forma, las Instancias Estatales de las Mujeres (IMEF), las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) y/ o Municipios envían la documentación jurídica que establecen las Reglas de Operación en el numeral “5.1.2 Documentación Legal”, a la Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ).

**1.8** La Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ) recibe y resguarda la documentación legal para elaborar el Convenio respectivo, en caso de que el proyecto sea seleccionado.

**1.9** En caso de que la documentación relativa al punto “5.1.2 documentación legal” no esté completa o tenga alguna observación a juicio de la Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ), ésta lo notificará a las Instancias Estatales de las Mujeres (IMEF), las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) y/ o Municipios, para que cubra lo faltante en un plazo no mayor a 8 días hábiles, contados a partir de la fecha de la notificación.

---

<sup>9</sup> Cabe señalar que el día 24 de mayo del 2013 se publica en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo modificatorio en donde se establece que con la finalidad de alinear las Reglas de Operación del programa a la estrategia emitida por el Ejecutivo Federal denominada “Cruzada contra el Hambre”, se modifica la fecha límite para la recepción de los proyectos, originalmente estipulada para el 15 de abril del año 2013, y se establece como nuevo plazo el 28 de junio de 2013.



## EPADEQ

**1.10** La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPE) recibe y valida los proyectos debidamente integrados, de acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación. En caso de haber observaciones, las emite y envía a las Instancias Estatales de las Mujeres (IMEF), las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) y/ o Municipios para su atención.

**1.11** Una vez solventadas, La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPE), recibe y valida los Proyectos.

Los procesos subsecuentes a la *Planeación de Proyecto son Recepción de proyectos y documentación jurídica; y Revisión y validación de proyectos y documentación jurídica.*

### **Insumos y recursos**

Los principales insumos con que cuentan las instancias ejecutoras para realizar la planeación de los proyectos que llevarán a cabo con recursos del Programa, son las ROP junto con la capacitación y asesoría brindada por el INMUJERES.

Las ROP se conforman por un documento que contiene, entre otras cosas, las características que tendrán que tener los proyectos, los montos autorizados para apoyarlos, así como los requerimientos que deberán cubrir las instancias ejecutoras que aspiren a recibir financiamiento para sus proyectos. La capacitación que brinda el INMUJERES a través de la DFTPEG, para el caso de Instancias estatales (IMEF), y de la DIPGEM, para las instancias municipales (IMM), tiene el propósito de dotar de herramientas a las instancias ejecutoras para que realicen una planeación adecuada de sus proyectos, con la finalidad de que éstos se elaboren con perspectiva de género, respondan las necesidades de sus respectivo municipios o entidades federativas, así como estén acordes a las capacidades operativas e institucionales con que cuentan y a las directrices del Programa. De manera particular, durante las capacitaciones se brinda información para que las titulares de las instancias elaboren sus proyectos de acuerdo con los requerimientos y formatos contenidos en las ROP. Además de la capacitación, para el adecuado diseño de los proyectos en la fase de planeación el INMUJERES brinda asesorías puntuales a las instancias ejecutoras que así lo requieran.

El tiempo con que cuentan las instancias ejecutoras y el INMUJERES para realizar las distintas actividades relacionadas con este proceso está en estrecha relación con la fecha en que se



## EPADEQ

publican las ROP, pues son éstas el principal insumo con que cuentan para iniciar dicha planeación; en este sentido, cuando las ROP se han publicado a fines del ejercicio fiscal anterior (diciembre), las instancias, con el apoyo del INMUJERES, han podido realizar una planeación más pertinente, lo que les ha permitido presentar proyectos más sólidos y que se corresponden más con sus necesidades y capacidades y con las del Programa. Sin embargo, en casos como el 2013, cuando las ROP fueron publicadas el 28 de febrero de ese mismo año y dónde se fijaba como fecha límite para entregar proyectos el 15 de abril, fue complicada su realización dado el corto periodo de tiempo,<sup>10</sup> en especial para las instancias ejecutoras cuyas titulares y equipo operativo llevan poco tiempo en el cargo.

*“Fue muy corto el periodo que tuvimos desde que salieron publicadas (las ROP) hasta que presentamos proyecto, creo que este año en especial fue así debido al cambio de administración federal y además, fue en especial difícil para nosotros y lo sentimos más corto debido a nuestra inexperiencia” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“No me parece oportuno el tiempo con el que se dieron a conocer las Reglas de Operación para la elaboración y presentación de nuestro proyecto este año” (Entrevista IMEF, 2013).*

(La asesoría y acompañamiento recibido por parte del INMUJERES para elaborar el proyecto nos pareció:) *“adecuada sí, en tiempo no. Este año fue atípico y fue muy atropellado construir el proyecto en poco tiempo. El año pasado fue mejor, se acortaron tiempos, se empezó a operar en junio; cierre de ejercicio anterior en febrero y oficio de autorización en mayo” (Entrevista IMEF, 2013).*

Es importante señalar que no obstante que el personal encargado de operar el Programa cuenta con los conocimientos y habilidades para dar acompañamiento y brindar capacitación a las instancias ejecutoras bajo el esquema actual, a lo cual ha abonado el hecho de que una proporción importante de él lleva varios años ejerciendo esas funciones, es un hecho que les falta

---

<sup>10</sup> Si bien es cierto que con el segundo Acuerdo modificador de las ROP el plazo de entrega se ampliaba hasta el 28 de junio, en realidad las instancias que ya habían ingresado proyectos en el primer plazo no reingresaron su proyecto mejorado. Es decir, contaron con menos tiempo para elaborarlo que aquellas que entraron en una segunda tanda. Una consecuencia negativa de esta ampliación del plazo de entrega fue que el plazo de dictamen también se amplió, con lo que los tiempos de ejecución también se recorrieron, con lo que se acortaron.



**EPADEQ**

capacitación para solventar las dudas y atender consultas relativas a temas muy especializados que se plantean en los proyectos de las instancias ejecutoras y para los cuales les solicitan apoyo, pues es muy diverso y complejo el universo de atención del Programa, además de que es insuficiente el personal con que cuentan ante la cantidad y complejidad de los proyectos presentados por las diversas instancias ejecutoras.

Es importante subrayar aquí que los recursos humanos que dan acompañamiento y seguimiento a las Instancias Ejecutoras de corte estatal se conforman por 12 personas que se dividen en 4 equipos; cada equipo da seguimiento al trabajo de 8 estados y se integra por dos personas asesoras y una persona coordinadora. Cada proyecto tiene en promedio 20 metas, lo que implica que un equipo revise y esté al tanto los productos correspondientes a un promedio de 160 metas. Si se divide proporcionalmente el trabajo entre las personas de un equipo, se puede inferir que cada persona da seguimiento y revisa los productos de un promedio de 53 metas, las cuales suelen ser diversas en temáticas<sup>11</sup>.

En tanto que en el caso de los municipios, cada persona es responsable de dar seguimiento, en promedio, a 24 Instancias o Gobiernos Municipales,<sup>12</sup> lo cual es una cantidad que excede la capacidad de una persona para hacer un acompañamiento adecuado.

La siguientes citas obtenidas en el trabajo en campo ilustran la situación señalada anteriormente:

*“El proceso de planeación de proyectos se realiza de manera simultánea al proceso de informe de cierre, lo que implica realizar actividades paralelas; mientras se revisa el Informe de Cierre, se da asesoría y acompañamiento a las IMEF para la planeación de su proyecto...”*

*“El empalme de estos procesos ocasiona que la asesoría y acompañamiento se realice de manera muy escueta, puesto que se genera sobrecarga de trabajo que rebasa al personal...”*

*“El tiempo (del proceso de planeación) es insuficiente en virtud la sobrecarga de trabajo que implica realizar estos procesos (informe de cierre y planeación de proyectos) en forma paralela y también en virtud de la insuficiencia del personal.”*

---

<sup>11</sup> Información proporcionada por las personas responsables de la operación del Programa.

<sup>12</sup> Ibid



**EPADEQ**

*“El personal que da asesoría y acompañamiento no está suficientemente capacitado, pues los temas que las Instancias abordan en sus proyectos son múltiples y diversos.”* (Opiniones obtenidas en Grupo focal, personal DFTPEG, 2013).

*“No es suficiente, sí hace falta personal y también hace falta capacitar al personal, sin embargo, no hay tiempo para ello...”* (Entrevista personal DFTPEG, 2013).

*“No es suficiente (el personal), si bien son 32 proyectos y cada uno trae subproyectos, en el caso nuestro (Entidades Federativas), son muchos temas: hay que ver coherencia, pertinencia, productos, etc. lo hemos venido fortaleciendo, pero creo que falta capacitación del propio personal; antes los viernes los ocupábamos para hacer sesiones de lectura, capacitación (se hacía después de las 2 que es la hora de salida los viernes), ni este año ni el anterior lo hemos podido hacer.”* (Entrevista personal DFTPEG, 2013).

En el mismo sentido, la Dirección General del INMUJERES que opera el Programa carece de los recursos financieros y la infraestructura suficiente para brindar la capacitación, el acompañamiento y la asesoría necesaria a las instancias ejecutoras para la planeación de sus proyectos. De este modo, es difícil operar una estrategia de capacitación con mayor extensión y profundidad, así como también que el personal operativo pueda ir a los Estados o Municipios a brindar acompañamiento y asesoría o mantener una comunicación fluida por otros medios a distancia, como el internet o el teléfono. La DIPGEM únicamente cuenta con una línea telefónica con servicio de larga distancia lo cual dificulta la comunicación necesaria con las instancias, cuestión que es más complicada en el caso de las IMM por el número de municipios. De este modo, la comunicación se lleva a cabo principalmente por medio del correo electrónico, el cual es de difícil acceso para algunas instancias municipales.

### **Productos**

El principal producto de este proceso está constituido por los Proyectos elaborados y presentados por las IMM e IMEF ante el Programa, lo cual constituye el insumo central en la operación del Programa. En la medida que este proceso se realice de manera más eficiente y con mejor calidad, los proyectos serán presentados con más consistencia y más apegados a los requerimientos del Programa y a las necesidades y capacidades de las instancias ejecutoras, lo que facilitará el desarrollo de los procesos subsecuentes.



**EPADEQ**

**Sistemas de información**

El Programa no utiliza de manera estratégica la información que se desprende del proceso de planeación de proyectos, puesto que no cuenta con un sistema para recolectar, sistematizar y utilizar información generada en el desarrollo de sus distintas etapas, por lo cual también está limitada su capacidad de seguimiento, monitoreo y evaluación operativa.

La vertiente de municipios ha construido recientemente una base de datos en la cual registra alguna información que se genera en el desarrollo del proceso operativo del Programa, sin embargo, aún no se consolida un Sistema de Información integral del Programa.

### **Coordinación**

Para el desarrollo de este proceso debe existir una continua coordinación entre las Direcciones del Programa responsables de las dos vertientes del Programa (DIPGEM y DFTPEG) y las Instancias Ejecutoras. No se registró vínculo alguno con el área de capacitación del INMUJERES, la cual resultaría clave para desplegar mejores estrategias en la materia.

Debido a los problemas señalados de falta de infraestructura, recursos materiales y humanos, capacitación insuficiente tanto para las instancias ejecutoras como para el personal del INMUJERES, la coordinación entre los distintos actores involucrados en este proceso no es efectiva.

Los canales de comunicación entre el INMUJERES y las Instancias Ejecutoras no son suficientes, pues la carencia de infraestructura, sumada a la carencia de personal, limita la capacidad de brindar el acompañamiento y asesoría necesaria para la elaboración de los proyectos. Como fue señalado anteriormente, es excesivo el número de proyectos a los cuales cada miembro del personal operativo del INMUJERES le da seguimiento, lo que ocasiona que muchos proyectos presentados por las IMM y las IMEF, no sean acordes a los requerimientos establecidos en las ROP, o a las necesidades y capacidades de las instancias mismas, por no obedecer a una planificación apropiada que esté alimentada por una buena coordinación entre instancias ejecutoras y el INMUJERES.



## **EPADEQ**

Por otro lado, se identifican problemas de coordinación para el desarrollo de este proceso entre las dos direcciones del INMUJERES que operan al Programa, lo que dificulta la existencia de una estrategia integral para brindar la capacitación, asesoría y acompañamiento que las instancias requieren para hacer la planeación de sus proyectos. Cabe recordar que este es el primer año que opera el Programa incluyendo la vertiente estatal y la municipal, hasta el año 2012 existían dos programas separados (el Programa de Transversalidad y el FODEIMM). Estos problemas de coordinación reflejan las dificultades enfrentadas por el INMUJERES para integrar efectivamente un solo Programa.

### **Pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla**

La planeación de proyectos es un proceso necesario para el desarrollo de los procesos subsecuentes, por lo tanto representa un proceso pertinente. Se espera que con una adecuada planeación las instancias presenten ante el Programa proyectos que cumplan con los criterios establecidos en las Reglas de Operación y cuenten con las condiciones adecuadas para el logro de los objetivos del Programa.

En el contexto de las Instancias Ejecutoras, se considera pertinente que el Programa contemple dentro del procedimiento de planeación la capacitación y asesoría a dichas instancias a fin de que logren el diseño de mejores proyectos.

Sin embargo, las condiciones existentes (infraestructura, recursos financieros y humanos), tanto por parte del Programa como por parte de las Instancias Ejecutoras, dificultan que el proceso opere conforme está diseñado.

### **Características relacionadas con la importancia estratégica del proceso**

El proceso de Planeación de proyectos tiene una relevancia estratégica para el desarrollo del Programa, pues su principal cometido es apoyar a las instancias ejecutoras para la adecuada planeación de sus proyectos, lo cual es un aspecto crítico en el logro de los objetivos del Programa, toda vez que los mismos representan la herramienta central mediante la cual se llevarán a cabo las acciones que incidirán en el avance en la institucionalización de la perspectiva de género en los municipios y entidades federativas beneficiados. Se considera que la adecuada planeación de los



**EPADEQ**

proyectos representa una condición necesaria, aunque no suficiente, para el éxito del Programa, por lo cual, constituye un proceso estratégico de la mayor relevancia.

No obstante, como se detallará en el apartado de “Problemas detectados”, las limitaciones en que opera este proceso repercuten directamente en los resultados alcanzados, sobre todo por lo que respecta a la calidad de los proyectos presentados por las instancias y los retrasos posteriores en la ejecución del Programa generados por esta mala calidad, por lo cual el fortalecimiento de este proceso representa un área de oportunidad para el avance en la consecución de los objetivos del Programa.

#### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios) sobre la eficiencia y calidad del proceso.**

En general, las instancias ejecutoras consideran que algunas de las actividades contempladas en el desarrollo de este proceso tienen una baja calidad y eficiencia.

En su opinión, la capacitación que brinda el INMUJERES es insuficiente o poco adecuada. Las titulares de instancias que tienen poco tiempo de ocupar el cargo y que solicitan por primera vez apoyo al Programa, consideran que es muy poco el tiempo destinado a la capacitación de acuerdo a la complejidad de los temas vistos, mientras que otras titulares con mayor experiencia consideran que los temas vistos son muy básicos y se repiten año tras año para atender las necesidades de las titulares con menos experiencia.

*“El Programa no es fácil y no es posible que en 2 o 3 días (de capacitación) te den todos los elementos para elaborar un proyecto a la gente que va llegando. La gente nueva no tiene elementos.” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“Es muy corto (el tiempo que dura la capacitación) en función de que vemos las ROP, pero además llevamos nuestros proyectos y lo vamos elaborando, entonces surgen muchas dudas y el tiempo no alcanza.” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“No (es suficiente el tiempo que dura la capacitación), sobre todo para instancias de las mujeres con nuevas administraciones, se les debería brindar una capacitación más completa y que dure más tiempo, pues llegamos sin conocimientos en materia del programa y los proyectos.” (Entrevista IMEF, 2013).*



**EPADEQ**

*“Sí son congruentes (los temas vistos en la capacitación) aunque no suficientes, principalmente para quienes somos nuevas.” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“Pensando en otros años en que sí recibí capacitación, me ha parecido la duración insuficiente, sobre todo si consideramos los distintos niveles de experiencia con que cuentan las titulares de las IMM”. (Entrevista IMM, 2013).*

*“En mi caso sí (me parecen congruentes los temas vistos en la capacitación), pero los procesos de capacitación se retrasan para nosotras a partir de las necesidades de atención de las titulares que tienen menos experiencia o que no han tomado este tipo de capacitaciones; los temas se vuelven menos congruentes e insuficientes, porque debido a esta situación, cada que asistimos a una capacitación es como empezar de nuevo, nos vuelven a sensibilizar en género y volvemos a ver los conceptos básicos de género y políticas públicas, lo cual está bien para las titulares nuevas, pero para las que ya las hemos tomado y que tenemos más experiencia, es como un retroceso.” (Entrevista IMM, 2013).*

La opinión de las instancias ejecutoras acerca del acompañamiento que brinda el INMUJERES para apoyarlas, en general refleja la percepción de que existe una buena disposición y conocimientos por parte del equipo responsable de la operación del Programa, aunque el apoyo brindado es insuficiente. De acuerdo con los resultados obtenidos en campo, si bien para algunas instancias el acompañamiento fue continuo y la asesoría suficiente, para otras el acompañamiento y la asesoría fueron nulas o casi nulas, aunque cuando se ésta se dio la perciben de buena calidad.

Asimismo, existe el reconocimiento de que esta situación obedece a la falta de infraestructura, personal y recursos, que limitan la posibilidad del INMUJERES para brindar acompañamiento a todas las instancias que lo requieren en esta etapa del Programa.

*“Si hay acompañamiento, es adecuado y oportuno pero insuficiente porque las asesoras no se dan abasto. INMUJERES requiere de más personal.” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“Sí (nos brindaron acompañamiento y asesoría), más allá de la capacitación a la que asistimos al DF, vino una subdirectora del INMUJERES a darnos acompañamiento durante 3 días, durante los cuales nos brindó bastante asesoría.” (Entrevista IMEF, 2013).*



**EPADEQ**

*“No (nos brindaron acompañamiento y asesoría), las fechas en que se programaron las capacitaciones y el registro para tomarlas, se empalmaron con otras actividades que tengo que realizar, cuando quise apuntarme, me dijeron que el cupo estaba saturado; sólo recibí capacitaciones de parte de la IMEF.” (Entrevista IMM, 2013).*

*“No, (nos brindaron acompañamiento y asesoría) sólo la capacitación.” (Esta declaración fue vertida por varias titulares de IMM en campo).*

### **Existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el Programa.**

El Programa no dispone de mecanismos para conocer la satisfacción de las Instancias Ejecutoras respecto al proceso de dictaminación.

#### **Principales problemas del proceso**

A partir del análisis de la información documental y de campo, se identifican tres principales problemáticas que afectan el desarrollo del proceso y la consecución de sus objetivos.

En primer lugar, las ROP no son lo suficientemente claras para guiar a la mayoría de instancias ejecutoras en la planeación de los proyectos; esta afirmación se desprende de las opiniones coincidentes de las instancias consultadas en campo y el mismo personal operativo del Programa, quienes manifestaron que los formatos son muy complejos, que las ROP obedecen a una metodología difícil de entender sin una capacitación previa, que los requerimientos de información para justificar proyectos son muy complicados de solventar, principalmente para las IMM, pues mucha información estadística disponible en los distintos sistemas de información a los que se puede acceder, no la manejan desagregada por municipio.

Uno de los aspectos identificados por las instancias ejecutoras con mayor dificultad son las memorias de cálculo, debido a que consideran que el formato es muy complejo. Destaca también el requisito de identificar brechas de género en municipios en donde no existe información desagregada por sexo, así como realizar los estudios de mercado, ya que a nivel municipal no encuentran suficientes consultoras que tengan la capacidad de realizar los proyectos del Programa con la calidad requerida.



EPADEQ

*“Definitivamente la elaboración del estudio de mercado es un procedimiento muy engorroso que nos quita mucho tiempo para la elaboración y ejecución de los proyectos.” (Entrevista IMM, 2013).*

*“Ha sido complejo (Identificar brechas de género) porque no está claro el criterio de qué es y cómo se construye, el Instituto no ha dado los elementos desde una capacitación.” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“Para nosotros sí (fue complicado identificar temas de desarrollo prioritarios y brechas de género), porque veníamos llegando, y la administración anterior no dejó diagnósticos u otros insumos que sirvan de línea de base para identificar ni temas de desarrollo prioritarios, ni brechas de género.” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“Identificar las brechas de género, sin duda (es de lo más complejo), de hecho por eso nos rechazaron el proyecto en la etapa de Dictaminación; sin embargo, es muy difícil para nosotras, no hay estadísticas a nivel municipal y ni la instancia municipal anterior ni la estatal cuentan con estudios o diagnósticos que nos ayuden en la materia.” (Entrevista IMM, 2013).*

Por otro lado, ante los problemas registrados por las IMM para elaborar sus proyectos en los formatos establecidos y considerando la metodología del marco lógico, recurren a consultoras externas, no sólo para la ejecución de ciertas actividades o el logro de algunas metas o productos, sino para la elaboración y planeación de los proyectos, lo que ocasiona que las mismas Instancias no adquieran capacidades suficientes para solventar problemas de gestión de los proyectos y dependan de actores no institucionales que no tienen regulada su participación por parte del Programa, aunque se reconoce que son un actor central en la operación del Programa y que cubren una necesidad manifiesta.

*“Sí (es complejo llevar a cabo el estudio de mercado), porque este año cambió, entré a la categoría “C” y me pidieron 3 estudios, a mí se me dificulta mucho y tuve que pedir ayuda a una consultoría. Las experiencias que he tenido con consultorías no han sido buenas, aquí en el municipio no hay consultorías. (Entrevista IMM, 2013)*



**EPADEQ**

*“La participación de las consultoras es determinante para la calidad de los proyectos, llenan incluso los formatos y entregan proyectos de muy variada calidad, y cuando hay observaciones para solventar se rompen los canales de comunicación, pues el Programa le brinda la asesoría a las IMM quienes a su vez no participaron activamente en la elaboración del proyecto. (Grupo focal, personal de la DIPGEM, 2013).*

*“La intervención de las consultoras como está hoy en día no favorece que la ayuda o asesoría que podemos brindar a las instancias ejecutoras se refleje directamente en una mejora al proyecto, pues muchas veces son las mismas consultoras quienes hacen los proyectos y las asesorías las brindamos a las titulares, quienes no las plasman en los proyectos directamente ni a través de las propias consultoras.” (Grupo focal, personal de la DIPGEM, 2013).*

*Un problema grave que se ha detectado es que en muchas ocasiones son los presidentes municipales quienes designan a las consultoras y quienes negocian directamente con ellas (en términos de utilización de los recursos otorgados por el Programa), dejando de lado a las IMM y sus necesidades. (Grupo focal, personal de la DIPGEM, 2013).*

*El INMUJERES debería entablar una relación normada con las consultoras, ya que juegan un papel trascendental en el desarrollo de los proyectos (desde su planeación).” (Grupo focal, personal de la DIPGEM, 2013).*

Un factor que incide directamente en esta problemática, está ligado al hecho de que no se contempla la participación del personal operativo así como de las instancias ejecutoras (IMEF e IMM) en la elaboración de las ROP, cuestión que ya se abordó atrás en el apartado correspondiente. Lo que dificulta que se hagan visibles, y atiendan, las problemáticas que atraviesan las distintas instancias para cubrir los requisitos establecidos en las ROP para presentar sus proyectos.

Es importante señalar que el universo de atención del Programa es muy complejo, las realidades de los municipios en que están inmersas las distintas IMM son muy divergentes entre sí, además de que el perfil educativo y la experiencia de las titulares de las instancias ejecutoras es muy variada. Situación que dificulta enormemente la posibilidad de contar con unas ROP que sean lo



**EPADEQ**

suficientemente claras para guiar a la mayoría de instancias ejecutoras en la planeación de los proyectos.

Como consecuencia de esta problemática, los proyectos presentados suelen tener muchas observaciones, las cuales son solventadas a lo largo de todo el plazo para entregar el proyecto, el cual generalmente se remite en los últimos días que permiten las ROP, lo que ocasiona que el personal operativo del INMUJERES tenga una sobre carga de trabajo y no alcance a revisar adecuadamente todos. Asimismo, debido a problemas de entendimiento de las ROP, muchas instancias demandan asesoría telefónica o presencial más allá de las capacidades del Instituto, lo cual también influye en los retrasos operativos que afectan la adecuada ejecución del Programa.

Otra consecuencia es que algunas IMM presentan proyectos que son rechazados por no poder elaborarlos de acuerdo con los formatos establecidos.

La segunda problemática identificada estriba en que la estrategia de capacitación que brinda el Programa es inadecuada para garantizar que se responda a las necesidades de las distintas instancias ejecutoras.

Como se ha mencionado anteriormente, la capacitación es insuficiente para preparar a las Instancias para una adecuada planeación y ejecución de proyectos. Respecto de los contenidos de la misma, es relevante destacar que las opiniones obtenidas en campo reflejan poca satisfacción entre las Instancias Ejecutoras, aunque los motivos varían de acuerdo con el perfil de la instancia: aquellas con menor experiencia valoran que los aspectos tratados en las capacitaciones son complejos y elevados para ser tratados en tan poco tiempo, mientras que las que cuentan con mayor experiencia en el Programa los consideran muy básicos y repetitivos.

El principal factor detonador de esta problemática, es que no existe una estrategia adecuada para el diseño de las capacitaciones que tome en cuenta las distintas capacidades y niveles de experiencia de las diversas instancias ejecutoras; esta situación es ocasionada por el hecho de que no existe un área específica al interior del INMUJERES encargada de hacer una planeación integral para el diseño de las capacitaciones a las Instancias Ejecutoras, siendo el personal del mismo Programa quien las diseña e imparte, lo cual es poco adecuado toda vez que dicho personal no tiene el perfil idóneo para diseñar e impartir las capacitaciones, al tiempo que no dispone del



**EPADEQ**

tiempo necesario para una adecuada planeación y realización de las mismas, pues está a cargo de las actividades operativas del propio Programa.

Otro factor que influye es la insuficiencia de recursos destinados para brindar una capacitación más integral, con más tiempo de duración y diferenciada de acuerdo con el perfil de las Instancias Ejecutoras (que contemple por lo menos la antigüedad en la ejecución del Programa).

La principal consecuencia de este problema es que diversas instancias ejecutoras carecen de herramientas efectivas para una adecuada planeación de sus proyectos, lo cual repercute en la calidad de los mismos.

Por esta situación, los proyectos presentados suelen tener muchas observaciones en la etapa de revisión, lo que ocasiona retrasos, sobre carga de trabajo entre el personal operativo y dificultad para revisar adecuadamente todos los proyectos, sobre todo en la vertiente municipal del Programa en la cual los proyectos presentados son mayores en número. Las siguientes citan ilustran los hallazgos señalados anteriormente:

*“La capacitación que se da a las titulares de las IMM de parte del Instituto es insuficiente, principalmente en materia del marco lógico, y el formato tampoco ayuda al respecto, no las lleva de la mano para utilizar dicha metodología, puesto que no están reflejados todos los pasos, tienen que diseñar indicadores sin que les quede claro cómo llegaron a ese punto, el árbol de problemas sólo es requerido realizarlo para proyectos de la Vertiente C.*

*...Cuando hay cambios en la administración municipal y se remueven a las titulares de las instancias todos los procesos empiezan de “cero”, pues las nuevas titulares desconocen la temática de género y el bagaje conceptual ligado con la metodología del marco lógico.*

*...Logísticamente es complicado para las titulares asistir a oficinas centrales para tomar asesorías.*

*...El INMUJERES no cuenta con diagnósticos pertinentes que ayuden a orientar a las IMM acerca de los proyectos que planean presentar, las mismas IMM tampoco cuentan con diagnósticos que les sirvan para llevar a cabo una planeación estratégica.*



EPADEQ

*El recurso destinado a las capacitaciones es muy bajo por lo que éstas son insuficientes, lo que provoca que el proceso de revisión y ajuste para su validación de los proyectos se torne complejo, pues las titulares no solventan adecuadamente las observaciones.”*

(Opiniones extraídas de Grupo focal, personal de la DIPGEM, 2013).

*“El proceso de planeación de proyectos se realiza de manera simultánea al proceso de Informe de Cierre, lo que implica realizar actividades paralelas; mientras se revisa el Informe de Cierre, se da asesoría y acompañamiento a las IMEF para la planeación de su proyecto. El empalme de estos procesos ocasiona que la asesoría y acompañamiento se realice de manera muy escueta, puesto que se genera sobrecarga de trabajo que rebasa al personal.*

*El personal que da asesoría y acompañamiento a las IMEF en la planeación de sus proyectos es insuficiente, se requiere de un equipo más grande para dar asesoría y acompañamiento efectivo.*

*El tiempo que dura la capacitación es insuficiente debido a la sobrecarga de trabajo que implica realizar estos procesos en forma paralela y también en virtud de la insuficiencia del personal.*

*El personal que da asesoría y acompañamiento no está suficientemente capacitado, pues los temas que las Instancias abordan en sus proyectos son múltiples y muy diversos.”*

(Opiniones extraídas de Grupo focal, personal de la DFTPEG, 2013).

Por último, es indispensable señalar como un problema que dificulta el correcto desarrollo y el logro de los objetivos del proceso, el hecho de que el Programa no brinda la asesoría ni el acompañamiento suficiente para auxiliar a las instancias ejecutoras en la planeación de los proyectos. Como ya se ha señalado, el Programa carece de recursos materiales y humanos para su operatividad en general, pero específicamente para brindar un acompañamiento y una asesoría al nivel de las necesidades de las instancias ejecutoras para que éstas realicen una adecuada planeación de sus proyectos.

Este problema es difícil de solventar por varios motivos, en primer lugar, el universo de atención del Programa es muy vasto, y la cobertura geográfica para brindar acompañamiento *in situ* resulta



## EPADEQ

muy compleja, pues hay instancias distribuidas en la mayoría de municipios del País. Por otro lado, como ya se ha señalado, falta personal para brindar una asesoría y acompañamiento adecuados a todas las instancias ejecutoras que así lo necesiten; así como infraestructura y recursos materiales.

Debido a esta problemática, por deficiencias en la planeación diversos proyectos son rechazados y otros que sí son aprobados tienen que reducir metas y presupuesto, lo que repercute en el alcance de los mismos para la consecución de los objetivos.



EPADEQ

### 3. PROCESO DE DICTAMINACIÓN

#### Descripción del Proceso

El proceso de dictaminación tiene como proceso anterior la *revisión y validación de proyectos y documentos jurídicos*; su objetivo es someter los proyectos presentados por las Instancias Ejecutoras a una valoración que determine su congruencia y viabilidad conceptual, técnica, metodológica, financiera y temporal.

Procedimientos:

**3.1** El proceso de dictaminación es coordinado por La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG) y se inicia con la integración de la Comisión Dictaminadora, para lo cual se envía invitación a personas de la Administración Pública Federal, quienes tendrán derecho a voz y voto. También se invita a personas que forman parte de los Consejos Social o Consultivo del INMUJERES, quienes tendrán derecho a voz, asentándose sus opiniones en el acta respectiva para integrar la Comisión Dictaminadora. Todas deben contar con experiencia en los ámbitos temáticos de los proyectos que analizarán y opinarán.

**3.2** La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG), a partir del listado de personas que aceptaron la invitación, integra la Comisión Dictaminadora convocándolas a la sesión de constitución de dicha instancia.

**3.3** Se realiza una sesión de constitución de la Comisión en la que se dan a conocer las Reglas de Operación y las funciones generales de las personas que fungirán como dictaminadoras, las cuales son:

- a) *Conocer las presentes Reglas de Operación.*
- b) *Revisar y analizar en forma individual, colegiada y presencial la congruencia conceptual, técnica, metodológica, financiera y temporal de los proyectos que le sean presentados por el INMUJERES para su dictaminación.*



**EPADEQ**

- c) *Determinar si las acciones que se plantean en los proyectos responden a las Modalidades y Vertientes y son adecuadas para su desarrollo y logro de los resultados propuestos.*
- d) *Evaluar la congruencia y factibilidad de los medios de verificación y productos comprometidos en el proyecto para su entrega.*
- e) *Emitir su valoración al respecto de la pertinencia y factibilidad de la asignación de los montos previstos para cada una de las acciones incluidas en el proyecto.*
- f) *Hacer las observaciones y recomendaciones correspondientes para el ajuste del proyecto que permitan mejorar su eficiencia y eficacia y el logro de los resultados.*
- g) *Suscribir el Acta de Dictaminación elaborada en la sesión correspondiente.*

**3.4** Terminada la sesión la Comisión Dictaminadora elabora un acta de constitución.

**3.5** El INMUJERES por medio de la Dirección de Comunicación Social, publica el acta de constitución de la Comisión Dictaminadora en su página institucional, dentro del plazo señalado en las Reglas de Operación.

**3.6** La DGIPEG convoca con 5 días de anticipación a las sesiones de dictaminación y envía con esa misma anticipación los proyectos a las personas dictaminadoras.

**3.7** La Comisión de dictaminación sesiona las veces que sea necesario para dictaminar el total de los proyectos recibidos. Además de los proyectos se envían expedientes en formato electrónico que contienen el proyecto, la matriz de indicadores de resultados (MML) y la memoria de cálculo e investigación de mercado, misma que de acuerdo con las Reglas de Operación las Instancias Ejecutoras debe estar basada en una investigación de mercado con las características definidas en la Ley de Adquisición, Arrendamientos y Servicios del Sector Público<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup>“Investigación de mercado: verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información” (Ley de Adquisición, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Artículo 2; fracción X)



**EPADEQ**

Las sesiones deben abocarse a revisión de varios aspectos del proyecto, entre los que destacan:

- Alineación del proyecto con la Política Nacional en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres;
- Pertinencia de los objetivos específicos para cumplir con el objetivo general y su alineación con los temas de desarrollo;
- Pertinencia de los indicadores para dar cuenta del logro de los objetivos y visibilizar los cambios en la posición y/o condición de las mujeres.
- Efectividad de los mecanismos planteados para Coordinación interinstitucional
- Existencia de una visión de corto, mediano y largo plazo
- Método de intervención, se valora la existencia de una metodología y la congruencia entre objetivos, metas, actividades, resultados y productos establecidos
- Pertinencia del presupuesto y su apego a la normatividad.

En el caso de los proyectos estratégicos presentados de manera coordinada, además de lo anterior, el formato del acta de dictaminación contiene apartados específicos para valorar su pertinencia, viabilidad, concertación y trascendencia.

**3.8** Los resultados del proceso se asientan en el acta de dictaminación por cada uno de los proyectos valorados, que es firmada por todas las personas que integran la Comisión y con la emisión del acta concluye esta etapa.<sup>14</sup>

El proceso de Dictaminación tiene como proceso siguiente el de proceso de *notificación de resultados por parte de la Comisión Dictaminadora*.

---

<sup>14</sup> Las Reglas de Operación establecen que "Una vez emitida el Acta de Dictaminación, el INMUJERES notificará de manera electrónica a la IMEF e/o IMM el resultado final del proceso en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de la sesión de Dictaminación correspondiente". Sin embargo esta parte corresponde al inciso 5.4 De la Notificación de resultados del dictamen de los proyectos y radicación de recursos.



**EPADEQ**

**Insumos y recursos**

En términos de los insumos materiales y recursos financieros necesarios para llevar a cabo este proceso, se puede afirmar que el mismo opera sin mayores contratiempos. Respecto a la disponibilidad del recurso tiempo se encontró que éste requiere ser mayor; también es preciso aumentar los recursos humanos, y asegurar que éstos cumplan con el perfil requerido para lograr el propósito de la dictaminación.

Respecto a la disponibilidad del recurso tiempo con el que se opera actualmente el proceso de dictaminación, se identifica un problema, pues el tiempo que se establece para efectuar una de sus actividades sustantivas es insuficiente. Las ROP establecen que para la lectura y análisis de los proyectos se dispondrá de 5 días hábiles (lapso que se cumple en la práctica), lo cual es un tiempo insuficiente para la cantidad de trabajo que se realiza. Esta situación merma la calidad con la que esta tarea se realiza.

Respecto del recurso humano que interviene en este proceso, es importante señalar que las personas que realizan la dictaminación son pocas y no siempre cuentan con el perfil requerido. Si bien las personas dictaminadoras no forman parte del personal que opera el Programa, en ellas recae la actividad sustantiva de este proceso y con su participación se gesta el principal producto de la dictaminación (acta de dictaminación). Por eso, el hecho de que se les sobrecargue de trabajo y no cuenten con el perfil necesario se traduce en una limitación importante para realizar este proceso en forma adecuada.

Es importante subrayar que en las ROP se establece que las personas dictaminadoras deben formar parte de la APF, lo que acota el marco de acción para integrar la Comisión Dictaminadora con personas que tengan el perfil requerido.

### **Productos**

El principal producto de este proceso es el acta de dictaminación, ésta contiene los resultados del proceso y sirve de insumo para el proceso subsecuente (proceso de ajuste). Con base en las observaciones y recomendaciones que se asientan en el acta de dictaminación, el personal del



## **EPADEQ**

Programa elabora oficios mediante los que comunica a las Instancias Ejecutoras los ajustes que deben realizar a sus proyectos.

Respecto de la calidad del producto generado, de acuerdo con la información recabada en campo, un aspecto a mejorar es que las dictaminaciones en su mayoría contienen observaciones de forma que no necesariamente contribuyen a fortalecer de manera sustantiva el diseño de los proyectos.

### **Sistemas de información**

El Programa no utiliza de manera estratégica la información que se desprende del proceso de dictaminación, puesto que no cuenta con un sistema para recolectar, sistematizar y utilizar información generada en el desarrollo de las distintas etapas del Programa, por lo cual también está limitada su capacidad de seguimiento, monitoreo y evaluación operativa.

### **Coordinación**

La coordinación entre el personal del INMUJERES que opera este proceso y las personas dictaminadoras es adecuada y permite implementar las actividades de este proceso, de acuerdo con los plazos establecidos en las ROP. Sin embargo, no es adecuada para comunicar a las personas dictaminadoras la información necesaria para realizar el análisis a profundidad de los proyectos.

Como se señaló en apartados anteriores, el personal que opera el Programa realiza una sesión de Constitución de la Comisión en la que le da a conocer a las personas dictaminadoras sus funciones y las ROP; posteriormente les envían los proyectos para que los revisen y valoren. Todo ello sin establecer otros canales de comunicación que permitan proveer a las personas dictaminadoras de más información o solventar dudas para realizar su labor con los elementos suficientes.

La forma en que actualmente se proporciona información a la Comisión Dictaminadora no es adecuada para explicar la estrategia del Programa y tampoco ofrece un marco contextual que permita valorar la pertinencia de los proyectos. La coordinación requiere emplear un método que permita mayor efectividad en la tarea de dotar a las personas dictaminadoras de elementos y recursos suficientes para cumplir con las funciones que se establecen para ellas en las ROP.



**EPADEQ**

El personal que opera el Programa señala que sí dispone de esa información, sin embargo, la forma en que se transmite a la Comisión Dictaminadora dificulta que ésta la comprenda y la considere en la dictaminación de los proyectos, pues generalmente se hace de manera informal al momento de la sesión de dictaminación.

### **Pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla**

El proceso de dictaminación es pertinente en el marco del Programa y en el contexto en el cual opera. Es adecuado someter los proyectos a una valoración que determine su congruencia y que aporte elementos para orientarlos hacia el cumplimiento de los objetivos del Programa, pues existen Instancias Ejecutoras que registran capacidades limitadas para plantear proyectos en los términos que establecen las ROP, por lo cual es importante fortalecer conceptual y metodológicamente los proyectos para potenciar su incidencia en la institucionalización de la perspectiva de género a nivel de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Sin embargo, algunas condiciones en las que opera este proceso restringen el cumplimiento de su propósito y comprometen su pertinencia. Esas condiciones están determinadas por tres aspectos sustantivos, de los cuales se dará mayor detalle posteriormente:

- 1) El perfil de las personas que intervienen en la Comisión de Dictaminación, las cuales en varios casos no cuentan con el conocimiento y la experiencia adecuada para emitir aportaciones sustantivas a los proyectos.

*“las personas dictaminadoras que (se eligen) al azar no siempre es el perfil adecuado, o no siempre conocen de la problemática, del tema.”* (Grupo focal por personal de la DGIPEG, 2013)

*“Como que si tiene mucho que ver con las personas que formen parte de esa Comisión, yo he visto que no aportan mucho y muchas veces lo que de verdad parece que es sustantivo y en lo que tendrían que estar aportando no lo hacen.”* (Grupo focal por personal de la DGIPEG, 2013)

*“Son pocas las dictaminadoras que tienen noción de perspectiva de género, algunas si, algunas ya vienen con experiencia en cuestiones de salud o de desarrollo sustentable, pero lo ven en cuestión de la aplicación de las acciones de política pública; no queda muy claro cuál es el*



**EPADEQ**

*papel de las instancias, de las IMEF. Creo que no queda claro que no son ellas quienes implementan la política pública, sino que son las encargadas de impulsar las acciones en las dependencias estatales, creo que eso no ha quedado claro...”* (Grupo focal por personal de la DGIPEG, 2013)

Este proceso requiere, para ser eficaz y cumplir con su propósito, que se garantice el carácter experto de las personas que dictaminan los proyectos, pues en caso contrario la pertinencia de las resoluciones de la dictaminación son cuestionables, afectando así la pertinencia del proceso mismo.

2) Las condiciones de tiempo e información que requieren las personas que intervienen en el proceso para emitir observaciones de calidad. Como se ha señalado, el tiempo y la información contextual previa de que disponen las personas dictaminadoras son insuficientes para profundizar en el análisis de los proyectos.

3) La carga de trabajo por persona dictaminadora. El número de proyectos que tiene que revisar cada persona excede la capacidad para hacer un análisis detallado, lo cual se agrava por el hecho de que las personas que participan son en su mayoría servidores o servidoras públicas con poco tiempo disponible para esta tarea.

De este modo se considera que el proceso de dictaminación es pertinente en el contexto en que opera el programa por la oportunidad que ofrece de fortalecer los proyectos que se operan en las Entidades Federativas y Municipios, sin embargo, las condiciones en las que funciona actualmente limitan su contribución al desarrollo de la estrategia del Programa y a sus objetivos, lo cual cuestiona su pertinencia como una actividad sustantiva.

### **Importancia estratégica del proceso.**

Las observaciones y recomendaciones que emite la Comisión Dictaminadora tienen un carácter estratégico para el propósito del proceso y para los objetivos del Programa.

El fin último de la dictaminación es garantizar la congruencia de los proyectos con la lógica del Programa y la orientación al cumplimiento de sus objetivos. Por eso resulta estratégico emitir



**EPADEQ**

observaciones sustentadas, desde una mirada experta, que fortalezcan conceptual y metodológicamente los proyectos que son presentados por las distintas instancias ejecutoras.

**Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio.**

En opinión de las Instancias Ejecutoras, las observaciones que resultan del proceso de dictaminación no siempre contribuyen a mejorar sus proyectos, puesto que suelen ser de forma y no de fondo. Las siguientes citas obtenidas mediante la realización del trabajo en campo ilustran el sentido coincidente de las opiniones:

*“Las observaciones han sido más de detalle, no de fondo”* (Entrevista realizada a IMEF, 2013)

*“No fue complicado solventar observaciones porque no fueron de fondo, fueron de forma.”*  
(Entrevista realizada a IMM, 2013)

*“Muchas observaciones fueron de forma. Me parece que en parte faltó retroalimentación. Eso nos formaría más, incluso una vez aprobado (el proyecto). “Técnicamente adecuado” no es suficiente, nos deberían retroalimentar porque ellos son los expertos (...) Las observaciones, en ese sentido, no me ayudaron a definir o ajustar mejor mi proyecto”* (Entrevista realizada a IMM, 2013)

*“He recibido observaciones por parte de la comisión dictaminadora y nunca me ha sido difícil solventarlas, tal vez porque han sido observaciones muy sencillas, nunca han sido observaciones que me hagan modificar el proyecto”* (Entrevista realizada a IMM, 2013)

También existe la percepción de que las observaciones no siempre reflejan un análisis cuidadoso de la problemática del estado o municipio, y no incluyen una justificación que les permita entender por qué se solicita esa modificación, no obstante lo cual las Instancias Ejecutoras tienen que modificar sus proyectos:

*“Ellas determinan que un proyecto no está dentro de las problemáticas prioritarias del estado, pero sí es una problemática en nuestro estado y no nos la aprueban. Cuando nos dice que una meta no se aprueba entonces nosotras tenemos que quitarla”* (Entrevista realizada a IMEF, 2013)



**EPADEQ**

*“No fueron para nada claras, prácticamente teníamos que rehacer el proyecto y ni siquiera entendimos por qué” (Entrevista realizada a IMM, 2013)*

*“No sé de qué manera dictaminaron mi proyecto y las observaciones no fueron claras”. (Entrevista realizada a IMM, 2013)*

*“No cuestionamos si son pertinentes, nos adaptamos a la metodología de dictaminación porque está basada en las ROP y se tiene que cumplir con la normatividad” (Entrevista realizada a IMEF, 2013)*

La mayoría de las Instancias Ejecutoras expresaron su interés de participar en el proceso de dictaminación para poder argumentar y defender sus planteamientos:

*“El inconveniente que yo veo es que no podamos participar en el proceso de Dictaminación. Sería bueno ser parte del proceso, pues tú lo construiste (el proyecto)...”*

**La existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa.**

El Programa no dispone de mecanismos para conocer la satisfacción de las Instancias Ejecutoras respecto al proceso de dictaminación.

### **Principales problemas del proceso**

A partir del análisis documental y de campo, se identifican cuatro problemas que dificultan el desarrollo y limitan el cumplimiento del propósito del proceso de dictaminación.

El primero de ellos consiste en que el Programa no garantiza que todas las personas que integran la Comisión Dictaminadora tengan el perfil necesario para analizar los proyectos, esto es, con conocimientos y experiencia en temáticas de género y en procesos de transversalización de la perspectiva de género en el ámbito estatal y municipal.

Lo anterior está influido por el hecho de que el Programa no ha implementado una estrategia efectiva para desarrollar en mejores condiciones el proceso de dictaminación.



## EPADEQ

Influye también el hecho de que el marco de acción del Programa para integrar la Comisión de Dictaminación está limitado por el hecho de que no son muchas las personas que forman parte de la APF que tienen amplios conocimientos y experiencia en temáticas de género, y más particularmente en proyectos de transversalización de la perspectiva de género en el ámbito estatal y municipal.

Este problema implica consecuencias en la gestión del Programa, una de ellas es que la Comisión Dictaminadora no siempre aporta elementos para fortalecer la congruencia y viabilidad conceptual, técnica, metodológica, financiera y temporal de los proyectos. De hecho, el personal que opera el Programa, y en ello coinciden quienes integran las Instancias Ejecutoras, informaron que las recomendaciones son mayoritariamente de forma y no de fondo, es decir, señalan errores ortográficos, inconsistencias en las sumas de cantidades, etcétera, pero no siempre aportan elementos para mejorar los planteamientos sustantivos de los proyectos.

Los proyectos que plantean las Instancias Ejecutoras deben fortalecer el proceso de transversalización de la perspectiva de género en la administración pública de su Entidad Federativa o Municipio, y contribuir a disminuir la discriminación contra las mujeres. Eso implica plantear acciones con una visión que identifique las desigualdades de género que existen en un ámbito y dimensión en particular, y contemplar el uso de metodologías que impacten en el adelanto de la condición y posición de las mujeres.

Sin embargo, las capacidades de las Instancias Ejecutoras para plantear proyectos con las características descritas no siempre son suficientes y en algunos casos son sumamente limitadas. Por eso, es importante que las personas dictaminadoras cuenten con los conocimientos necesarios para valorar la congruencia y viabilidad de los proyectos a la luz del objetivo del Programa, y formular observaciones y recomendaciones que efectivamente mejoren el contenido sustantivo de los proyectos para desarrollar la estrategia que aquel plantea. De no ser así, el proceso de dictaminación no cumple cabalmente con su cometido lo cual compromete el cumplimiento de los objetivos del Programa, pues no brinda certeza sobre la viabilidad y consistencia de los proyectos financiados.



## EPADEQ

Otro problema consiste en que el tiempo del que disponen las personas dictaminadoras para leer y valorar los proyectos limita el análisis riguroso de los mismos. Este año 2013 las personas que dictaminaron proyectos de corte municipal revisaron hasta 40 proyectos en un lapso de 5 días; mientras que aquellas que dictaminaron proyectos estatales analizaron un promedio de 4 proyectos (es importante subrayar que los proyectos estatales tienen una extensión mayor por el número de metas que integran –alrededor de 20).

La cantidad de proyectos de corte municipal y la extensión de los proyectos de corte estatal podrían estar excediendo las capacidades reales de análisis.

La situación anterior está estrechamente vinculada con otro de los problemas identificados, éste es que los proyectos no son leídos en su totalidad ni analizados con la profundidad necesaria por algunas de las personas que integran la Comisión, lo que lógicamente restringe el análisis y la calidad de observaciones formuladas.

*“Yo creo que, a partir de mi experiencia en 2 años, el principal problema que yo veo es que las personas que participan en la dictaminación no revisan ... a veces ni siquiera leen los proyectos y son pocas aquellas que sí traen llenas las fichas (ficha de dictaminación) que se supone que ellas o ellos ya tienen que traerlas llenadas con sus observaciones” (Grupo focal con personal de la DGIPEG, 2013)*

A nivel municipal se identificaron casos en los que las observaciones de la Comisión Dictaminadora no se consideran acertadas, puesto que principalmente se orientan a reducir el costo de las metas, sin realizar una valoración a fondo del contexto, necesidades y antecedentes en que se inserta el proyecto y sin justificar suficientemente el porqué de las observaciones. Incluso es coincidente la opinión de las distintas personas informantes de esta investigación, en el sentido de que se establecen montos fijos para los distintos tipos de metas independientemente de las condiciones diversas de los estados en que se operan los proyectos, lo cual se percibe como una muestra de la falta de entendimiento de las condiciones contextuales de los proyectos.

Los dos problemas anteriores están intervenidos por dos aspectos que se establecen en las ROP. Uno es el tiempo que se define para llevar a cabo la tarea de leer y analizar los proyectos y el otro es que las personas dictaminadoras con derecho a voto deben formar parte de la APF; estos dos



**EPADEQ**

factores implican que muchas veces no dispongan del tiempo suficiente para dictaminar los proyectos de manera rigurosa, además de que les ocasiona sobrecarga de trabajo. Todo eso limita la profundidad del análisis y compromete la calidad de las observaciones.

También influye que las sesiones de dictaminación duran muchas horas y abordan muchos proyectos, lo que resulta extenuante para las personas que participan y merma la calidad de la dictaminación.

Estas problemáticas podrían estar limitando la contribución de la dictaminación al robustecimiento de los proyectos y, restringiendo su encuadre y contribución al logro de los objetivos del Programa. También se podrían estar desaprobandando proyectos y/o metas estratégicas para el fortalecimiento de la transversalidad de la perspectiva de género en las Entidades Federativas y Municipios.

La cuarta problemática que se encontró radica es que la información que transmite el personal del INMUJERES a las personas dictaminadoras, no aporta elementos suficientes para que se comprenda el contexto estatal o municipal en el que se operarán los proyectos, ni los antecedentes en la materia que se registran en un territorio específico; y, tampoco permite conocer el nivel de desempeño y las capacidades reales que tienen las Instancias Ejecutoras para desarrollar acciones que respondan a los principios del Programa.

Un factor que vinculado a este problema se ubica en que las ROP definen que el INMUJERES debe realizar una sesión de Constitución de la Comisión en la que se dé a conocer a los integrantes sus funciones generales y las ROP, pero no mandata proporcionar información sobre la lógica del Programa ni sobre el contexto en el que se operaran los proyectos, ya sea de corte estatal o municipal.

Es importante que las personas dictaminadoras cuenten con esa información para que puedan valorar los proyectos a luz de sus efectos en el proceso de transversalización de la perspectiva de género a nivel estatal y municipal; también es necesario que sepan que la estrategia del Programa implica llevar a cabo acciones que permitan el fortalecimiento de las capacidades de las Instancias Ejecutoras, para promover que las acciones públicas que se realizan en su estado o municipio sean congruentes con los derechos humanos de las mujeres y con la igualdad de género. De no



**EPADEQ**

entenderlo así podrían modificar acciones dirigidas al fortalecimiento de las propias Instancias Ejecutoras, o podrían dar prioridad a metas que se dirigen a entregar bienes a la ciudadanía, aun cuando no contribuyen a una mejor condición o posición de las mujeres.

Esa información también es importante porque normativamente se establece que los proyectos deben *incluir, la visión de corto, mediano y largo plazo que evidencie el fortalecimiento y resultados del proceso de transversalidad de la perspectiva de género, en los distintos temas de desarrollo*<sup>15</sup>. Entonces, la valoración que realizan las personas dictaminadoras debe atender este criterio y considerar las metas y productos que las Instancias Ejecutoras han generado en ejercicios fiscales anteriores.

Asimismo deben conocer los contextos específicos de corte estatal o municipal en los que se operan los proyectos, puesto que en cada uno de ellos existen realidades concretas que demandan acciones específicas para avanzar en la configuración de condiciones propicias para la igualdad entre géneros. En ese mismo sentido, es importante que conozcan las capacidades de las Instancias Ejecutoras para impulsar los procesos de transversalidad.

El conocimiento de esos aspectos permitiría nutrir la priorización que hace de las metas sin ir en contra de las necesidades que se tienen en un estado o municipio, ni en contra del camino trazado por las propias Instancias Ejecutoras.

---

<sup>15</sup> Reglas de Operación 2013, pág. 9



EPADEQ

#### 4. AJUSTE DE PROYECTOS

##### **Descripción**

El proceso de ajuste es antecedido por el proceso de *notificación de resultados por parte de la Comisión Dictaminadora*. El ajuste, tiene el objetivo de fortalecer los proyectos presentados por las instancias ejecutoras con base en las observaciones y recomendaciones emitidas por la Comisión Dictaminadora.

Procedimiento:

**4.1** El INMUJERES notificará de manera electrónica a las Instancias Estatales de las Mujeres (IMEF), las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) y/ o Municipios el resultado final del proceso en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de la sesión de Dictaminación correspondiente.

**4.2** En caso de existir observaciones, las Instancias Estatales de las Mujeres (IMEF), las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) y/ o Municipios, deberán ajustarlo y entregarlo al INMUJERES dentro del plazo establecido de 10 días hábiles a partir del día hábil de la notificación.

**4.3** La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG) emite el Oficio de Autorización de recursos, mediante el cual notifica a la Instancia Ejecutora el apoyo a su proyecto, una vez que este no tiene observaciones pendientes por atender.

**4.4** Las Instancias Estatales de las Mujeres (IMEF), las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) y/ o Municipios, deberán acusar de recibido para dar paso a la firma de convenios.

Después del proceso de ajuste sigue el proceso de *Elaboración de oficios de autorización*

##### **Insumos y recursos**

El proceso de ajuste pretende que las Instancias Ejecutoras atiendan las observaciones de la Comisión Dictaminadora y mejoren las propuestas en términos de impacto real del Programa de Transversalidad en sus Estados o Municipios. El principal insumo que interviene en este proceso es el oficio con las observaciones emitidas por la Comisión Dictaminadora, el cual debe ser comunicado a las Instancias Ejecutoras a fin de que realicen los ajustes respectivos.



## EPADEQ

Un primer aspecto a destacar es que este insumo tiene algunos inconvenientes, pues en dicho oficio se deben señalar cada una de las observaciones y recomendaciones al proyecto, lo cual ocasiona que se genere un documento muy largo y difícil de entender, sobre todo para Instancias Ejecutoras municipales con menor experiencia, por lo cual se suscita un efecto de preguntas y respuestas reiteradas entre personal de las Instancias Ejecutoras y enlaces del Programa en el INMUJERES. Esto puede convertirse en un proceso largo y desgastante, por lo cual no se logra atender esta etapa en el tiempo establecido. Muchas de las veces se generan hasta cuatro oficios de observaciones antes de lograr el producto final, que es el proyecto corregido (Información en campo obtenida en Grupo Focal realizado con personal operativo adscrito a la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios, 2013, así como en entrevistas con Instancias Ejecutoras).

Las ROP establecen un plazo máximo de 10 días hábiles a partir de la notificación de observaciones para el envío de los ajustes al proyecto por parte de las Instancias Ejecutoras a la DGIPEG. Sin embargo, de acuerdo con información proporcionada por el Personal del Programa dichas observaciones se atienden en un período de tiempo más largo, en parte debido a que una proporción importante de las Instancias Ejecutoras no logran hacer los ajustes necesarios porque no les quedan claros, por lo que solicitan prórrogas para ampliar el plazo de envío. Este problema no se resuelve de manera inmediata dados los problemas de comunicación derivados de la falta de infraestructura adecuada, ya que las áreas sustantivas deben atender y asesorar a las Instancias Ejecutoras que expresan dudas acerca del sentido de las observaciones, teniendo muchas veces que hacer llamadas telefónicas para explicar detalles y aclarar situaciones, que en varios casos no son tan complicadas, pero que vía oficio no es posible explicar de manera sencilla y concisa.

La situación anterior se agrava por el hecho de que el personal del Programa no es suficiente para atender y dar seguimiento a todas Instancias Ejecutoras en la fase de ajustes. En ocasiones el número de observaciones que emite la Comisión Dictaminadora puede ser grande y las dudas por parte de las IMEF, IMM y/o Municipios son aún mayores, lo que requiere tiempo de atención vía telefónica, correos, oficios, reuniones, etc.



## **EPADEQ**

Es importante tomar en cuenta que los equipos de las Instancias Ejecutoras no siempre cuentan con el perfil adecuado, pues no tienen conocimientos al respecto de temas de igualdad de género, administración pública o políticas públicas, lo que complica aún más la comunicación entre el personal del Programa y las Instancias Ejecutoras, ya que se requiere de una asesoría más continua y muchas veces centrada en aspectos técnicos de gestión pública.

Los equipos de las DFTPEG y DIPGEM han hecho énfasis en que su participación y apoyo en el proceso de ajuste tiene mejores resultados cuando acuden a los estados o municipios a asesorar a las Instancias Ejecutoras, y trabajan de manera directa sobre el proyecto y sus observaciones, sin embargo este año no dispusieron de viáticos para este tipo de salidas. En otras ocasiones, deben reunirse con las Instancias Ejecutoras que acuden a las oficinas del INMUJERES en la Ciudad de México a recibir asesoría, pero en esos casos el problema es que no hay espacios físicos adecuados y suficientes para atenderlas, pues no cuentan con salas de juntas para sostener este tipo de reuniones.

En la mayoría de las ocasiones la asesoría se da vía internet o telefónica; sin embargo, como ha quedado señalado en apartados anteriores el INMUMJERES no cuenta con la infraestructura adecuada para que el personal del Programa que da seguimiento y apoyo a las Instancias Ejecutoras realice eficientemente esta labor.

De manera paralela la falta de personal capacitado y la continua rotación de personal en las IMEF, IMM y/o Municipios, provoca que las observaciones no sean solventadas en tiempo y forma.

### **Productos**

El producto más importante de este proceso es el proyecto que presentan las Instancias Ejecutoras, corregido y ajustado. La importancia de dicho producto es que el proyecto tenga el contenido adecuado para avanzar en la institucionalización de la perspectiva de género en el Municipio y/o Estados. Cuando el proyecto es ajustado de acuerdo a las observaciones de la Comisión Dictaminadora, se procede a la elaboración de oficios de autorización.



**EPADEQ**

**Sistemas de información**

El Programa no dispone de un sistema de información que permita consultar, dar seguimiento y evaluar cada etapa del mismo. La vertiente de municipios ha construido recientemente una base de datos en la cual registra alguna información que se genera en el desarrollo del proceso operativo del Programa, sin embargo, aún no se consolida un Sistema de Información integral del Programa. En este sentido el Programa carece de información sistematizada que permita dar seguimiento automatizado al proceso de ajuste y que aproveche la información contenida en los distintos documentos que se generan en este proceso.

### **Coordinación**

La coordinación entre las áreas sustantivas del INMUJERES (DFTPEG y DIPGEM) y las Instancias Ejecutoras en este proceso no es eficiente. Las vías de comunicación se limitan principalmente al oficio de notificación de observaciones, líneas telefónicas e internet.

Este tipo de comunicación no garantiza que las observaciones se solventen en el tiempo establecido, por lo que el proceso se hace largo y desgastante tanto para el personal del Programa como para las Instancias Ejecutoras; de igual modo, no permite a las áreas sustantivas dar una asesoría pertinente a las IMEF, IMM y/o Municipios, lo que no garantiza que los proyectos sean ajustados de manera totalmente congruente con los objetivos del Programa. En consecuencia, esto limita el potencial de incidencia de los proyectos en la institucionalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Estatal y Municipal.

### **Pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla**

La pertinencia del proceso de ajuste es adecuada en términos de la oportunidad que representa para el mejoramiento de los proyectos de acuerdo a las observaciones de la Comisión Dictaminadora. El ajuste permite que los proyectos tengan una mayor calidad y alineación estratégica con los objetivos del Programa de transversalidad.

En este sentido, se considera que este proceso es pertinente respecto del contexto en que se enmarca, sin embargo, respecto de las condiciones en que se desarrolla existen limitaciones que



**EPADEQ**

cuestionan su incidencia, pues no se cuenta con la infraestructura ni los recursos suficientes para que se lleve a cabo de manera eficiente y con ello cumpla con su cometido.

#### **Características relacionadas con la importancia estratégica del proceso.**

La importancia del proceso de ajuste radica en la oportunidad que representa para contribuir al fortalecimiento de los proyectos y la alineación con los objetivos del Programa, sin embargo, es un proceso que requiere planeación y ajustes en sus procedimientos que permitan atender de manera eficiente a las instancias ejecutoras y que a su vez, ellas mismas puedan realizar las adecuaciones necesarias en tiempo y en forma.

Es importante mencionar que para ello se requieren recursos financieros y materiales suficientes, sin los cuales se limitan los alcances del mismo y su real contribución al mejoramiento de los proyectos.

#### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio.**

En opinión del personal de las áreas responsables del Programa, el proceso de ajuste se ve limitado en su impacto por la comunicación que se da entre el INMUJERES y las Instancias Ejecutoras. Aseguran que dado el perfil de muchas de las personas encargadas del Programa en los estados y municipios, el envío de las observaciones mediante oficio es una forma poco eficiente de comunicar las observaciones a las Instancias Ejecutoras si no se acompaña de una explicación verbal.

*“El oficio en cuanto a la forma no tiene homogeneidad y en la redacción tiene criterio diverso. La observación o recomendación queda perdida en un contexto. Es muy difícil en el cuerpo de un oficio generar observaciones y recomendaciones sustantivas, y de presupuesto y de relaciones con actores estratégicos.” (Grupo Focal realizado con personal operativo adscrito a la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios, 2013)*

*“Se generan un montón de observaciones en algunos estados, lo que hace que los oficios sean larguísimos; puede haber oficios hasta de 7 u 8 hojas, o de más hojas y cuando llegan a la IMEF por la forma en que a nosotras nos solicitan se redacten la verdad es que no se comprenden. A veces*



**EPADEQ**

*son cosas tan sencillas como que el tache no iba en la columna uno sino en la tres; y entonces en la forma como tenemos que redactarla hace difícil su comprensión. Eso por una parte ya demora. De aquí a que lo leen, lo comprenden y entienden de qué se trataba la observación, ya se lleva tiempo. Esto implica llamadas telefónicas de dos o tres horas.” (Grupo Focal realizado con personal operativo adscrito a la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios, 2013)*

Son procesos largos y desgastantes para las Instancias Ejecutoras así como para el personal del Programa que considera que muchas de las observaciones se solventarían de mejor forma de manera presencial, trabajando de cerca con las Instancias y sus proyectos.

*“Es uno de los procesos más desgastantes porque para que se llegue al proyecto final aprobado nos podemos tardar semanas” (Grupo Focal realizado con personal operativo adscrito a la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios, 2013)*

En opinión de algunas instancias, en el proceso de ajuste sería importante considerar una estrategia de retroalimentación con la Comisión Dictaminadora, lo que ahorraría tiempo para la solventación de observaciones, así como recurso económico.

*Pero a lo mejor hubiéramos ahorrado mucho tiempo en observaciones si hubiera presencia del IMEF en la mesa dictaminadora... Y para nosotros genera mucho gasto económico el envío de documentos de observaciones, te regreso una observación y me mandas otra... Yo traigo más de cien metas y cada envío cuesta mil pesos, te puedes gastar más de 15 mil pesos en envíos. (Entrevista a responsable de IMEF, 2013)*

### **Existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los/as beneficiarios/as respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa**

El Programa no dispone de mecanismos para conocer la satisfacción de las Instancias Ejecutoras respecto al proceso de ajuste.



**EPADEQ**

### **Principales problemáticas**

A partir de lo expuesto con anterioridad, se pueden identificar varios problemas alrededor del proceso de ajuste: la forma de comunicar las observaciones a las Instancias Ejecutoras por parte de las áreas sustantivas del Programa no son eficientes. A su vez, no se cuenta con suficiente personal en el Programa para el acompañamiento y asesoría a las Instancias Ejecutoras, lo que deriva en muchas ocasiones en retrasos para la solventación de observaciones. Por parte de las Instancias Ejecutoras, no siempre cuentan con personal debidamente capacitado o suficiente para atender las necesidades operativas del Programa y en muchas ocasiones el personal del INMUJERES debe repetir las explicaciones a muchas personas, o varias veces, retrasando el proceso de ajuste y adecuación de los proyectos.

En cuanto a la operación, no se cuenta con la infraestructura adecuada tanto en las oficinas del INMUJERES, como en las oficinas de las Instancias Ejecutoras. La falta de líneas telefónicas exclusivas, servicio de internet eficiente, equipos de cómputo adecuados, etc. hacen de la comunicación un problema, lo que limita aprovechar todo el potencial que ofrece este proceso en el mejoramiento de los proyectos para garantizar una mayor incidencia en la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer de la administración pública estatal y municipal.



EPADEQ

## 5. FIRMA DE CONVENIOS

### Descripción y análisis

La etapa anterior a la Firma de Convenios es la elaboración del oficio de autorización de los proyectos. El objetivo de este proceso es que todas las partes involucradas en el desarrollo de los proyectos firmen un Convenio Específico de Colaboración, en el cual se plasmen las responsabilidades que cada actor tendrá, ya sea como financiador o como ejecutor; los convenios estarán suscritos entre las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, y/o Instancias Municipales de las Mujeres, y/o Municipios, y el INMUJERES.

Procedimiento:

5.1 La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG) envía a la Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ) una copia del oficio de autorización y solicita la elaboración de convenios.

5.2 La Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ) revisa que no exista algún pendiente administrativo por parte de las instancias ejecutoras con el INMUJERES, elabora los Convenios específicos de colaboración y los remite a cada instancia ejecutora.

5.3 Las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, Instancias Municipales de las Mujeres, y/o Municipios, que ejecutarán los proyectos, reciben los convenios, los reproducen en 4 tantos, gestionan la firma de cada uno de ellos y los envían de regreso a la Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ), junto con diversos documentos determinados en las Reglas de Operación.

5.4 La Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ) los coteja y los reenvía a la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG).

5.5 La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG) a través de la titular de la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios (DIPGEM) para el caso de proyectos de ámbito municipal; y de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas



**EPADEQ**

(DFTPEG), para aquellos del ámbito estatal; recaba la firma de la Presidenta del INMUJERES y reenvía a la Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ).

5.6 La Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ) recibe los convenios firmados así como la documentación correspondiente a cada proyecto descrita anteriormente y los remite a la Dirección de Administración y Finanzas (DAF) para proceder a la dispersión del recurso.

Posterior a este procedimiento, se lleva a cabo la Dispersión de Recursos.

### **Insumos y recursos**

Los insumos necesarios para la realización de este proceso se pueden dividir en dos, de acuerdo con las etapas del proceso: en primer lugar están los conformados por el oficio de autorización elaborado por la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG), a partir de la dictaminación de los proyectos hecha por la Comisión Dictaminadora, y los ajustes a los mismos llevados a cabo por las instancias ejecutoras en el caso de proyectos aprobados con observaciones; en un segundo momento, se sitúa el insumo principal de este proceso, constituido por el documento de Convenio, el cual es elaborado por la Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ) a partir de la recepción de los oficios de autorización y de la solicitud expresa por parte de la DGIPEG.

En general el tiempo en que este proceso se lleva a cabo es adecuado y acorde a lo planificado y cuando llega a tener atrasos, es debido a que otros procesos que le preceden se dilataron, como sería el caso de la dictaminación o de la recepción de proyectos ajustados.

Sin embargo, algunas instancias ejecutoras del ámbito municipal no descentralizadas manifestaron en entrevista realizada en campo por el equipo evaluador, que en ocasiones la firma de los convenios les puede resultar problemática, pues tienen que gestionar la autorización con la administración municipal, y éstos no siempre tienen el interés o la disposición necesaria, lo que puede repercutir en que el proceso tome más tiempo del contemplado para su realización. No obstante, esta situación, de acuerdo a las opiniones recabadas en campo, no ha significado que se ponga en riesgo la celebración de los convenios de colaboración.



## **EPADEQ**

El personal del INMUJERES que interviene directamente en la ejecución de este proceso es suficiente, tiene el perfil adecuado y cuenta con la capacitación para realizar sus funciones, de acuerdo con lo observado en campo y con el nivel de eficiencia de este proceso.

El principal actor de este proceso está conformado por la Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ) del INMUJERES, dividida en dos áreas, una encargada de elaborar los convenios que se establecen con Instancias Municipales (IMM), y otra con los ligados a las Instancias de las Entidades Federativas (IMEF), cuyo desempeño no denota ninguna traba o dificultad para la realización del proceso; por otro lado, el área sustantiva, la DGIPEG, a través de la DFTPEG para IMEF y de la DIPGEM para IMM, es la encargada de gestionar las firmas correspondientes por parte de las Instancias Ejecutoras.

No se observaron limitaciones de recursos financieros o de infraestructura ligados a la realización de este proceso.

### **Productos**

El producto de este proceso es el Convenio de colaboración signado tanto por las instancias ejecutoras de los proyectos (IMM e IMEF) como por el INMUJERES como institución convocante y financiadora; este producto es absolutamente necesario para poder realizar todos los procedimientos y procesos subsecuentes, ya que en éste se delimitarán las responsabilidades y compromisos legales y administrativos de todos los actores involucrados, además de que formalizará la relación de colaboración que se entablará para poder ejecutar los proyectos.

### **Sistemas de información**

El Programa no utiliza de manera estratégica la información que se desprende del proceso de firma de convenios, puesto que no cuenta con un sistema para recolectar, sistematizar y utilizar información generada en el desarrollo de las distintas etapas del Programa, por lo cual también está limitada su capacidad de seguimiento, monitoreo y evaluación operativa.

La vertiente de municipios ha construido recientemente una base de datos en la cual registra alguna información que se genera en el desarrollo del proceso operativo del Programa, sin embargo, aún no se consolida un Sistema de Información integral del Programa.



**EPADEQ**  
**Coordinación**

Aunque la coordinación entre los distintos actores del INMUJERES, así como con las instancias ejecutoras, es adecuada para la implementación del proceso, existe un área de oportunidad que fortalecería la implementación de este proceso: las instancias municipales de las mujeres que no son descentralizadas, dependen de otros actores del gobierno municipal (tesorero, Presidente, jurídico, etc.) para poder solventar su parte en este proceso, lo que ocasiona que en casos en donde no hay buena disponibilidad por parte del gobierno municipal, éste proceso se dificulte en su desarrollo y se atrase; debido a ello, es necesario fortalecer los vínculos de coordinación entre el INMUJERES y las IMM no descentralizadas y directamente con los gobiernos municipales correspondientes.

#### **Pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla**

La pertinencia de este proceso para el desarrollo de los subsecuentes radica en la relevancia del producto que se obtiene de éste, los Convenios de colaboración firmados por todos los actores involucrados en la ejecución de los proyectos. Como ya se ha mencionado, este producto es relevante porque en él se encuentran las responsabilidades del INMUJERES como financiador y de las IMM e IMEF como instancias ejecutoras de los proyectos, así como los términos bajo los cuales tendrán que ser ejecutados, y los productos que se desprenderán de dichos proyectos. Sin un convenio de colaboración firmado no se pueden desarrollar las siguientes fases del Programa. Es pertinente también en términos del contexto en que se desarrolla pues las condiciones en que opera en general son adecuadas y factibles para todas las instancias involucradas.

#### **Opinión de los actores sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio.**

La mayoría de las personas entrevistadas en campo consideraron al proceso de firma de convenio como ágil, claro y rápido, y que no les representa ningún problema serio solventar los trámites necesarios para suscribir dicho convenio de colaboración.

*“Por mi experiencia no me representa problema (los trámites a realizar para la firma del Convenio Específico de Colaboración). Sólo hubo problemas con la cuestión de los sellos digitales pero no fueron mayores.” (Entrevista IMEF, 2013).*



**EPADEQ**

*“...el trámite para la suscripción del Convenio Específico de Colaboración es ágil, claro y rápido.”*

(Esta respuesta se repitió en varias ocasiones) (Entrevista IMEF, 2013).

*“...sí se nos informó oportunamente sobre los trámites a realizar para la firma del Convenio Específico de Colaboración”* (Entrevista IMEF, 2013).

*“(¿Considera que el trámite para la suscripción del convenio específico de colaboración es ágil, claro y rápido? ¿Por qué?) Sí, generalmente en cuanto se hace el depósito mandan el convenio.”* (Entrevista IMM, 2013).

*“No fue complicado (reunir la documentación definida en las ROP para la firma del Convenio).”* (Entrevista IMM, 2013).

No obstante, algunas personas entrevistadas consideraron que el proceso no es tan eficiente, tiene atrasos y no considera mecanismos que agilicen la suscripción por parte de instancias de las mujeres no descentralizadas.

*“(Una vez que su proyecto fue revisado, validado y dictaminado favorablemente, ¿se le informó oportunamente sobre los trámites a realizar para la firma del Convenio Específico de Colaboración?) No, nosotros llamamos al jurídico y buscamos información.”* (Entrevista IMEF, 2013).

*“No tanto como yo quisiera (el trámite es ágil y rápido), a veces ya tenemos tiempo esperando y el convenio no sale, se tarda.”* (Entrevista IMEF, 2013).

*“No, no es complicado (reunir la documentación definida en las ROP para la firma del Convenio), en otros años sí era más problemático porque éramos un organismo centralizado y la firma no dependía de nosotras.”* (Entrevista IMEF, 2013).

*“El primer año que metimos proyecto fue complicado (reunir la documentación definida en las ROP para la firma del Convenio), la tesorera no quería facilitarnos el recibo, conforme han visto la ejecución y los resultados de los proyectos, cada vez se ha hecho más ágil el trámite con nuestro gobierno municipal.”* (Entrevista IMM, 2013).



**EPADEQ**

**La existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa.**

El Programa no dispone de mecanismos para conocer la satisfacción de las Instancias Ejecutoras respecto al proceso de firma de convenios.

**Principales problemas del proceso.**

Como se ha mencionado con anterioridad, el principal problema que se identifica en la ejecución de este proceso consiste en las dificultades que enfrentan las instancias centralizadas para realizar los trámites necesarios para la firma de convenios.

Como factores que inciden en esta problemática, se encuentra el hecho de que, como se ha mencionado en otros procesos, el Programa no contempla la participación del personal operativo así como de las instancias ejecutoras (IMEF e IMM) en la elaboración de las ROP, por lo cual se incluyen requisitos para la firma de convenios que son difíciles de cumplir para algunas Instancias Ejecutoras. Otro factor que influye es la compleja relación que tienen instancias de las mujeres no descentralizadas con los gobiernos locales a los que están adscritas, así como desinterés que llegan a tener algunos gobiernos locales para con las instancias de las mujeres.

Como consecuencia de este problema, además las dificultades señaladas para gestionar la firma de los convenios, se identifica la dificultad para proporcionar cierta documentación que el Programa requiere, como sería la apertura de una cuenta bancaria a nombre del municipio o la expedición de un recibo fiscal a nombre del mismo; por estas razones algunas instancias entregan convenios y documentación legal con retrasos, lo cual repercute directamente en el empalme de procesos y en la acumulación excesiva de trabajo para el personal operativo del programa.

*“...son tardados los tiempos de respuesta por parte de las titulares de las IMM para regresar los convenios ya firmados, esto debido a que muchas instancias no tienen una relación cercana con las presidencias municipales y las o los titulares de estas, deben firmar los convenios. En muchas ocasiones los jurídicos de los gobiernos municipales quieren modificar los convenios, lo que retrasa al proceso.”* (Opiniones vertidas en Grupo focal realizado con personal de la DIPGEM, 2013).



**EPADEQ**

*“Para nosotros este proceso es menos complejo ahora que está totalmente a cargo del jurídico y que las IMEF son descentralizadas, pues no les es difícil reunir la documentación requerida para la firma del convenio.”* (Opiniones vertidas en Grupo focal realizado con personal de la DFTPEG, 2013).



EPADEQ

## 6. INFORME DE CIERRE

### Descripción y análisis

El informe de Cierre tiene como procesos anteriores los de *dispersión de recursos, contraloría social, informes trimestrales y visitas de seguimiento*.

En este proceso se busca que las Instancias Ejecutoras den cuentas con suficiencia sobre las metas y objetivos logrados en relación a lo programado en los proyectos, así como las actividades que para ello se realizaron, y el monto ejercido en relación con el autorizado por rubro por parte del INMUJERES como institución que otorga el apoyo. La integración del Informe es responsabilidad de las Instancias Ejecutoras, en tanto que la revisión la realizan las y los Enlaces de Seguimiento a Proyectos de la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas, para el caso de las IMEF, y la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Entidades y Municipios para el caso de Municipios.

Procedimiento:

**6.1** Las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, Instancias Municipales de las Mujeres, y/o Municipios entregarán el Informe de Cierre del Ejercicio presupuestal del proyecto autorizado en forma impresa y magnética, de manera improrrogable a más tardar el 31 de diciembre del año fiscal en el que se autoriza el proyecto; se adjunta al mismo el soporte documental de los recursos devengados, señalándose el importe de los recursos no devengados.

**6.2** La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG), revisa el Informe de Cierre y, en su caso, en un plazo no mayor a quince días hábiles contados a partir de la recepción del mismo, emite las observaciones de dicho Informe que les son notificadas vía electrónica a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, Instancias Municipales de las Mujeres, y/o Municipios, para su aclaración o solventación.

**6.3** Las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, Instancias Municipales de las Mujeres, y/o Municipios, cuentan con un plazo no mayor a 10 días hábiles, contados a partir de su notificación, para aclarar o solventar las observaciones.



**EPADEQ**

6.4 En caso de incurrir en la falta de entrega de alguno de los informes, la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG) solicita a la Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ) proceder de conformidad con los aspectos legales correspondientes; en este caso, la CAJ realizará los trámites para solicitar a las instancias respectivas la devolución de recursos.

6.5 Una vez que se hayan revisado los informes de cierre y que, en caso de que las instancias hayan aclarado o solventado las observaciones, la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios (DIPGEM) y la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas (DFTPEG) integran respectivamente, los informes de cierre y los productos de cada proyecto; y proceden entonces a elaborar los Oficios de Terminación, mismos que son entregados a las instancias ejecutoras correspondientes.

Los procesos posteriores al Informe de Cierre son: *Integración y revisión de productos y reintegración de recursos no ejercidos*

### **Insumos y recursos**

Respecto a los insumos materiales y recursos financieros con los que se opera el proceso de Informe de Cierre, se puede afirmar que son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso. Respecto al recurso tiempo y a los recursos humanos se identifican situaciones que dan cuenta de su insuficiencia.

Respecto al recurso tiempo del que disponen las Instancias Ejecutoras para elaborar sus informes de cierre, se identifica un problema, pues éste suele reducirse sustancialmente al ser afectado por retrasos y desfases que suceden en otros procesos anteriores.

En lo que toca a la revisión de los informes se identifica que el hecho de que este proceso suela operarse en forma paralela a otros procesos, restringe el tiempo que se dedica a esta tarea y ocasiona que la revisión de informes finales no se realice a profundidad. También implica que los recursos humanos con los que se opera este proceso sean insuficientes lo cual merma la calidad en su realización. Las siguientes citas ilustran la situación identificada en el desarrollo del trabajo en campo.



**EPADEQ**

*“Este proceso se traslapa con el de la planeación de proyectos del año siguiente, así como con la revisión de nuevas Reglas de Operación, con auditorías y, con la sistematización de los productos que entregan”* (Grupo focal con personal operativo del Programa, 2013)

*“Por cuestiones de tiempo, la revisión de los informes se limita sólo al cumplimiento de compromisos administrativos y a la comprobación de gastos”* (Grupo focal con personal operativo del Programa, 2013)

### **Productos**

El producto de este proceso es el Informe de Cierre, que es indispensable para obtener el Oficio de terminación del proyecto, el cual se establece como un requisito para que las Instancias Ejecutoras puedan acceder a los recursos del Programa en el ejercicio fiscal siguiente (ROP 2013).

Se trata de un producto pertinente para dar cuenta de las actividades que las Instancias Ejecutoras realizan con los recursos del Programa. Su sistematización permitiría dar seguimiento al proceso de transversalización de la perspectiva de género que desarrollan en los estados y municipios.

No obstante, es importante anotar que la efectividad de los informes de cierre depende de la calidad de la información que se asiente en ellos, así como de la revisión y sistematización de la información que lleve a cabo el Programa.

### **Sistemas de información**

El Programa no utiliza de manera estratégica la información que se desprende del proceso de Informe de Cierre, puesto que no cuenta con un sistema para recolectar, sistematizar y utilizar información generada en el desarrollo de las distintas etapas del Programa, por lo cual también está limitada su capacidad de seguimiento, monitoreo y evaluación operativa.

La vertiente de municipios ha construido recientemente una base de datos en la cual registra alguna información que se genera en el desarrollo del proceso operativo del Programa, sin embargo, aún no se consolida un Sistema de Información integral del Programa.



**EPADEQ**  
**Coordinación**

Para llevar a cabo este proceso se requiere una mínima coordinación entre el INMUJERES y las Instancias Ejecutoras, básicamente para atender dudas o comentarios. Como se desprende de la opinión de estas Instancias, dicha coordinación es regularmente adecuada en términos de que aunque el INMUJERES solventa técnicamente sus dudas, existe el problema señalado anteriormente de la falta de canales de comunicación adecuados, lo cual afecta la fluidez y retrasa los tiempos.

#### **Pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla**

Este proceso es pertinente en términos de que favorece la rendición de cuentas por parte de las Instancias Ejecutoras. Su integración permite tener información sobre el ejercicio de los recursos, así como de las actividades que realizan las Instancias; en ese sentido es información que permite observar avances en la ejecución de los proyectos en el proceso de transversalización de la perspectiva de género en su estado o municipio.

Sin embargo, las condiciones en las que opera comprometen su pertinencia, puesto que es muy reducido el tiempo del que disponen las Instancias Ejecutoras para realizar sus informes, lo que ocasiona errores y omisiones al elaborarlos y merma la calidad de la información que se asienta en los formatos de informe de cierre.

También es importante señalar que para que la información de los informes de cierre sea útil para dar seguimiento a los proyectos que las Instancias realizan en el marco del Programa, es necesario que éstos sean sistematizados y efectivamente utilizados con ese propósito, lo cual no ocurre en la mayoría de los casos.

#### **Opinión de los actores sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio.**

En general, las Instancias Ejecutoras opinan que llenar el formato para presentar el Informe de Cierre no es complicado. Sin embargo, consideran que la fecha en que deben entregar el Informe no es oportuna porque el acortamiento del lapso en el que tienen que implementar su proyecto ocasiona que se acumulen las tareas que tienen que realizar al mismo tiempo.



**EPADEQ**

*“No, no es complicado (llenar el formato para presentar el Informe de Cierre)” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“No, nunca (se le ha complicado llenar el formato para presentar el Informe de Cierre)” Entrevista IMEF, 2013).*

*“No, no es oportuna (la fecha establecida en las ROP para entregar el Informe de Cierre), estamos a mediados de agosto y apenas estamos empezando a ejecutar el proyecto, implica jornadas laborales muy largas; son fechas en las que hay mucho trabajo, se acumula para esas fechas” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“Siempre hemos entregado todo a tiempo, pero tenemos que trabajar jornadas muy largas” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“Que estamos cerrando metas y al mismo tiempo elaborando el Informe de Cierre, se nos acumula mucho trabajo. Tenemos muchos productos y los tenemos que revisar” (Entrevista IMEF, 2013).*

*“E: En su opinión, ¿Es oportuna la fecha establecida en las ROP para entregar el Informe de Cierre? ¿Por qué?”*

*IMM: No, siempre lo he dicho, cada diciembre es una locura: cerrar el proyecto, terminar las metas, entregar todos los comprobantes. Sólo en 2011 cuando se ampliaron los tiempos fue muy bueno, fue un ejercicio muy honesto; realizamos lo que nos comprometimos a realizar, no hubo simulación. Siempre piden que se compruebe como ejercido todo el recurso hasta el 15 de diciembre, cuando aún no termina de ejercerse. No hay tiempo de sistematizar” Entrevista IMM, 2013).*

**Existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa.**

El Programa no dispone de mecanismos para conocer la satisfacción de las Instancias Ejecutoras respecto al proceso de Informe de Cierre.



**EPADEQ**

### **Principales problemas del proceso**

En forma similar al proceso de generación, integración y revisión de productos, uno de los principales problemas del proceso de Informe de Cierre consiste en que es muy poco el tiempo del que disponen las Instancias Ejecutoras para realizarlo. Se trata de una situación generada por los desfases y retrasos que suceden en procesos previos, así como por la fecha establecida en las ROP para la entrega del informe de cierre (31 de diciembre).

Este año 2013 se realizaron dos modificaciones a las ROP, una de ellas amplió el plazo para la recepción de proyectos del 15 de abril al 28 de junio de 2013, lo que ocasionó que los procesos subsiguientes iniciaran tardíamente. La mayoría de las Instancias Ejecutoras recibieron los recursos por parte del Programa el mes de julio, algunas de corte estatal en agosto y algunas de corte municipal los están recibiendo en octubre<sup>16</sup>; eso implica que cuenten con un tiempo de entre 2 meses y medio y hasta 5 meses en el mejor de los casos para implementar sus proyectos y elaborar el informe de cierre.

El poco tiempo del que disponen las Instancias Ejecutoras para implementar sus proyectos, ocasiona que los compromisos y las tareas que tienen que reportar concluyan en tiempos muy cercanos a la fecha establecida para entregar el informe de Cierre, lo que reduce los tiempos para elaborarlo.

Esa situación ocasiona problemas en la gestión del Programa, como la sobrecarga de trabajo que implica para las Instancias Ejecutoras realizar las tareas necesarias para concluir con la implementación del proyecto, y así cumplir con la entrega del Informe. A decir de las Instancias Ejecutoras, la sobrecarga se acentúa aún más porque la fecha en la que tienen que entregar el Informe sucede en tiempos en los que el personal suele estar de vacaciones, lo que dificulta el trabajo del personal involucrado en su elaboración.

*“El 31 de diciembre normalmente es periodo vacacional y los enlaces a veces no están. La gente del Instituto no está. Quienes lo hacemos (Informes de Cierre) trabajamos con insumos de esas áreas y dependo de todos ellos. Recorrer el Informe al 15 de diciembre sería bueno. El anexo de los*

---

<sup>16</sup> La información fue proporcionada por personal que opera el Programa vía correo electrónico y vía telefónica.



**EPADEQ**

*productos se podría enviar en avance y los pendientes enviarlos los primeros días de enero”*

(Entrevista con responsable IMEF, 2013)

Una de las consecuencias derivadas de este problema para el cumplimiento de los objetivos del Programa, radica en que han existido casos en los que las Instancias Ejecutoras no terminan de ejercer los recursos cuando ya tienen que elaborar el Informe de Cierre, lo que ocasiona que tengan que devolverlos. La cita siguiente muestra la opinión mayoritaria de las Instancias Ejecutoras entrevistadas:

*“Estamos cerrando metas y al mismo tiempo elaborando el informe de cierre, se nos acumula mucho trabajo. Tenemos muchos productos y los tenemos que revisar. A veces se tiene que regresar dinero porque hace falta tiempo para ejercerlo”* (Entrevista con responsable IMEF, 2013).

Este acortamiento de los proyectos limita su incidencia en el cumplimiento de los objetivos del Programa. Por otro lado, la premura con la que se elaboran los informes ocasiona que se elaboren con errores o dejando de incluir información importante sobre el desarrollo de los proyectos, lo que también limita la valoración de los avances en el logro de los objetivos del Programa.

Un segundo problema consiste en que no se realiza una revisión sustantiva y completa de los informes de cierre que elaboran las Instancias Ejecutoras. El personal que opera el Programa expresó que la revisión de los informes se limita al cumplimiento de la comprobación de gastos y compromisos administrativos.

*“La revisión de informes se conduce de acuerdo a las observaciones que han hecho las auditorías, que normalmente están centradas en la comprobación de gastos en relación a lo aprobado en los proyectos”* (Grupo focal con personal operativo del Programa, 2013)

Un factor que incide en esta problemática es la inexistencia de un documento que defina criterios que regulen y orienten una revisión más profunda de los informes, así como la falta de personal operativo del Programa.

Este problema tiene consecuencias en la gestión del Programa, puesto que restringe la capacidad de sistematizar la información reportada por las Instancias y sacar el máximo beneficio de la misma.



**EPADEQ**

La última problemática que se identificó consiste en que existen Instancias Ejecutoras, básicamente del orden municipal, que no cuentan con las capacidades suficientes para elaborar los informes adecuadamente. Se trata de una problemática derivada por la poca experiencia y el bajo nivel educativo del personal que integra una proporción importante de ellas, lo cual incide en que tengan dificultades para llenar el formato de presentación del Informe de Cierre.

También es importante considerar que algunas Instancias registran falta y/o rotación de personal, por no contar con recursos suficientes para sostener una plantilla de personas estable, además de que es muy común que empresas consultoras se hagan cargo de la ejecución total de los proyectos, lo que limita la claridad y precisión con la que pueden elaborar los informes de cierre.

Lo anterior tiene consecuencias en la gestión del Programa, pues es común que los informes de cierre registren errores u omisiones en su elaboración, eso ocasiona que el personal del INMUJERES realice observaciones y se utilice al máximo el lapso de tiempo definido para solventar las observaciones a los informes finales, el cual por ejemplo para este 2013 se estableció hasta el último día de febrero del siguiente ejercicio fiscal. Utilizar este plazo implica que el proceso de Informe de Cierre siga en desarrollo cuando ya se están realizando otros procesos, lo cual ocasiona empalme de actividades en detrimento de su eficacia y calidad.

Además implica que las Instancias Ejecutoras no concluyan con oportunidad sus proyectos y no obtengan el oficio de terminación de proyecto de manera temprana, *“Este documento será una condición indispensable para que las IMEF, Municipio e IMM puedan acceder a los recursos del Programa en el ejercicio fiscal siguiente”* (ROP 2013, p.13). Esto restringe la posibilidad de planear con oportunidad el proyecto que se proponen realizar en el siguiente ejercicio fiscal.

Asimismo, este problema incide en limitar la contribución potencial de este proceso al logro de los objetivos del Programa, pues la mala calidad de la información integrada en algunos informes, sumada a la dificultad para revisarlos a cabalidad y sistematizar la información contenida en los mismos, limita la posibilidad de utilizar dichos informes como insumos para valorar la continuidad y el grado de avance del proceso de transversalización de la perspectiva de género en el quehacer de la administración pública estatal y municipal; lo cual contribuiría a identificar medidas



**EPADEQ**

pertinentes para fortalecer las estrategias del Programa o subsanar las posibles debilidades que registra la operación del Programa en los estados o municipios.



**EPADEQ**

## **7. GENERACIÓN, INTEGRACIÓN Y REVISIÓN DE PRODUCTOS<sup>17</sup>**

### **Descripción**

En esta etapa se tiene como objetivo generar e integrar las actividades y productos por parte de las Instancias Ejecutoras en el desarrollo de los proyectos (diagnósticos, modelos de intervención, protocolos y otros), así como revisar los mismos por parte del INMUJERES, a fin de validar su cumplimiento.

Como se desprende del objetivo anterior, este proceso tiene dos vertientes, por un lado la que realizan las Instancias Ejecutoras para generar e integrar las actividades y productos que emanan de los proyectos y, por otro, la vertiente relativa a la revisión y validación de los mismos por parte del área responsable del Programa en el INMUJERES.

Procedimientos:

**7.1** Las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, Instancias Municipales de las Mujeres, y/o Municipios, generan e integran de los productos y posteriormente los envían a la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG) para su revisión.

**7.2** La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG) realiza la revisión de los productos y, en su caso, emite observaciones.

**7.3** Las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, Instancias Municipales de las Mujeres, y/o Municipios solventan las observaciones y reenvían los productos a la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG)

**7.4** La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG), envía los productos a la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico, quien se encarga de cargarlos en el Sistema de Seguimiento y Evaluación para los Fondos del INMUJERES (SSEFI), a su vez los envía al Centro de Documentación (CEDOC) quien los cataloga y los archiva.

---

<sup>17</sup> En este proceso se lleva a cabo el análisis de la etapa de generación e integración de los productos, la cual se realiza por las Instancias Ejecutoras en paralelo con los procesos de Contraloría Social, Informes Trimestrales, Visitas de Seguimiento e Informe de Cierre; es decir, es un proceso que se desarrolla de manera continua desde que termina el procedimiento de Dispersión de Recursos hasta la primera parte de este proceso.



**EPADEQ**

## **Insumos y recursos**

Respecto a los insumos materiales y recursos financieros con los que se opera el proceso de generación, integración y revisión de productos, se puede afirmar que son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso, por lo cual no representan un obstáculo para su desarrollo. En contraste, en el caso los recursos humanos así como del tiempo del que se dispone para su elaboración, se identifican situaciones que dan cuenta de su insuficiencia.

En el caso del tiempo del que disponen las Instancias Ejecutoras para generar e integrar los productos, el problema detectado es que éste suele reducirse sustancialmente al ser afectado por retrasos y desfases que suceden en procesos anteriores.

Por lo que toca a la revisión de los productos que realiza el personal del Programa, el recurso tiempo no es adecuado porque es muy poco en relación a la cantidad de productos que integran las Instancias Ejecutoras.

*“No nos da el tiempo, porque si hablamos de cuarenta metas y si en promedio cada meta tiene dos productos hablamos de ochenta, cien productos, por cuatro estados... Si hace falta, tendría que haber una vinculación más cercana con las áreas sustantivas del Instituto para decir, eso es de violencia, revísalos. Yo creo que son muy cortos los tiempos que se dan y muy poco el personal, entonces no se puede revisar”* (Grupo focal con personal operativo del Programa, 2013).

En el caso de los recursos humanos con los que se opera este proceso también se identifican algunas limitaciones que dificultan el adecuado desarrollo del mismo. Respecto a la generación e integración de los productos, casi ninguna Instancia Ejecutora del orden municipal cuenta con el personal con los conocimientos suficientes para llevar a cabo adecuadamente las tareas que implica este proceso: seleccionar, dar seguimiento a la ejecución, recibir, revisar y aprobar los servicios de consultoría que contratan para la ejecución del proyecto y la consiguiente generación de productos. En el caso de las instancias de orden estatal, si cuentan con personal con el perfil, pero este es escaso y en ocasiones resulta insuficiente para realizar esas funciones en torno a decenas de proyectos que cada año impulsan las IMEF.

*“Para la ejecución del proyecto, resulta forzoso contratar consultores externos y carecemos de personal suficiente para darles un seguimiento adecuado (...)”* (Entrevista con titular de IMEF)



## EPADEQ

Respecto a la revisión de los productos por parte del personal operativo del Programa, se identifica que los recursos humanos son insuficientes, puesto que el personal que opera este proceso es poco, en relación al volumen de productos que integran las Instancias Ejecutoras.

Es importante recordar aquí que, en promedio, cada persona de la vertiente estatal da seguimiento y revisa los productos de un promedio de 53 metas. En tanto que en el caso de los municipios, cada persona encargada de dar seguimiento es responsable de hasta 24 Instancias o Gobiernos Municipales, por lo que se puede inferir que revisa un mínimo de 48 productos, si se contempla un promedio de 2 productos por proyecto municipal. Estas cantidades exceden la capacidad de una persona para hacer una adecuada revisión y seguimiento en los tiempos contemplados para ello.

Otra situación que es conveniente hacer notar y que fue expresada por el personal que opera el Programa consiste en que la multiplicidad de temas que se abordan en los productos no son dominados en su totalidad por el equipo, lo que limita una revisión adecuada de los mismos.

### **Productos**

Por lo que compete a la generación e integración, el producto final de este proceso son las acciones y productos generados en cada una de las Instancias Ejecutoras en el desarrollo de sus proyectos, los cuales constituyen el insumo fundamental para estar en condiciones de incidir en la institucionalización de la perspectiva de género en sus respectivos Gobiernos.

Por el lado de la revisión, el producto final de este proceso son los Oficios de Terminación de Proyecto emitidos para cada una de las Instancias Ejecutoras, los cuales son la base para que dichas Instancias puedan solicitar recursos en el ejercicio fiscal subsecuente. Es importante señalar que adicional a cumplir este fin administrativo, los Oficios de Terminación de Proyecto, como productos de este proceso, no se traducen en insumos para fortalecer el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en los estados y municipios pues, dadas las limitaciones expresadas anteriormente para realizar una revisión de los productos completa y sustantiva, adolecen de información que permita retroalimentar a cada instancia respecto de los resultados alcanzados y los productos generados.



**EPADEQ**

**Sistemas de información**

El Programa no utiliza de manera estratégica la información que se desprende del proceso de generación, integración y revisión de productos, puesto que no cuenta con un sistema para recolectar, sistematizar y utilizar información generada en el desarrollo de sus distintas etapas, por lo cual también está limitada su capacidad de seguimiento, monitoreo y evaluación operativa.

La vertiente de municipios ha construido recientemente una base de datos en la cual registra alguna información que se genera en el desarrollo del proceso operativo del Programa, sin embargo, aún no se consolida un Sistema de Información integral del Programa.

### **Coordinación**

Para el desarrollo de este proceso se requiere coordinación entre la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG) con las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas, Instancias Municipales de las Mujeres, y/o Municipios, a fin de dar seguimiento y acompañar la adecuada integración de los productos. Así como se requiere coordinación entre las distintas áreas de la DGIPEG que intervienen en la revisión de los productos generados.

Por lo que compete a la generación e integración de los productos por parte de las Instancias Ejecutoras, se identifica que la coordinación entre DGIPEG y las Instancias Ejecutoras tiene algunas debilidades. Algunas de ellas consideran que requieren más orientación, acompañamiento e información por parte del INMUJERES, sobre todo para elegir los servicios de consultoría que contratan y para orientar y dar seguimiento a los productos que generan.

*“Hace falta más orientación para elegir a la consultoría, que nos digan en qué tenemos que fijarnos, qué certificaciones o características deben cumplir” (Entrevista titular IMM)*

*“(..) No hay un conocimiento sobre consultoras, yo pregunté en el INMUJERES y me dijeron que no me pueden recomendar a nadie; que me metiera a CALISEG, pero yo ¿cómo sé que una consultora que me llama la atención por su nombre va a trabajar bien?, yo creo que ahí habría que trabajar para que nos den información más amplia” (Entrevista titular IMM).*



**EPADEQ**

*“Yo creo que INMUJERES debe proporcionar más información para orientar a las instancias sobre a qué consultoras contratar y para saber qué criterios se deben tomar en cuenta para revisar los productos” (Entrevista con titular de IMM)*

*“Desafortunadamente las consultoras han visto los recursos como un negocio, INMUJERES debe aportar más información para que no nos defrauden” (Entrevista con titular de IMM)*

*“Las experiencias que he tenido con consultorías no han sido buenas, aquí en el municipio no hay consultorías. El primer año contraté a una persona que dio talleres, me parecieron muy buenos y la contraté para hacer un diagnóstico y fue un diagnóstico pésimo; cobró mucho y fue pésimo el diagnóstico” (Entrevista con titular de IMM)*

Si bien el personal que integra las Instancias Ejecutoras no forma parte del Programa, son el brazo ejecutor del mismo, por lo cual es importante considerar el fortalecimiento de la coordinación y acompañamiento entre el INMUJERES y las Instancias Ejecutoras, para contemplar las acciones que permitan el cumplimiento del objetivo específico del Programa relativo a *“fortalecer las capacidades de las Instancias de las Mujeres de las Entidades Federativas y las Instancias Municipales para que, a través de proyectos que impulsen o realicen acciones de incidencia de política pública, contribuyan a la prevención y atención de hechos que impliquen una desigualdad de género”* (ROP 2013, 3).

Respecto a la revisión de los productos por parte del INMUJERES, se identifica que existen problemas de coordinación interna del Programa; lo anterior se reflejan en la falta un método homogéneo que permita la revisión de la totalidad de productos entregados por las Instancias Ejecutoras, o bien defina criterios para elegir qué productos revisar.

*“No se disponen de criterios para seleccionar o decidir qué productos revisar. Hay regiones en las que se tiene que revisar todo; en otros se seleccionan algunos para su revisión y en otros no se revisa ninguno” (Grupo focal con personal que opera el Programa).*

### **Pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla**

El proceso de generación, integración y revisión de productos es pertinente en términos de su potencial contribución al logro de los objetivos del Programa. La generación e integración de los



**EPADEQ**

productos representa el proceso medular para fortalecer el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en su estado o municipio, mientras que la revisión de los productos permite verificar que éstos contienen los elementos adecuados para cumplir con su propósito.

### **Importancia estratégica del proceso**

Este proceso resulta estratégico en términos de su contribución al cumplimiento de los objetivos del Programa, ya que los productos constituyen los insumos necesarios para avanzar en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en los estados y municipios, que corresponde al objetivo general del Programa, por lo cual este proceso forma parte del núcleo sustantivo de la operación del Programa.

Sin embargo, las condiciones en las que opera restringen el cumplimiento de su propósito y comprometen su relevancia respecto de la atención de la necesidad pública a la cual responde, lo que obedece fundamentalmente a que, derivado de los retrasos operativos en los procesos antecedentes, es muy reducido el tiempo con el que cuentan las Instancias Ejecutoras para generar y posteriormente integrar los productos, lo cual afecta la calidad y utilidad de sus resultados.

Adicionalmente se identifica que el Programa no contempla actividades específicas para monitorear la aplicación de los productos generados. Es decir, no da seguimiento a lo que sucede una vez que se integraron los productos de los proyectos, por lo cual se desconoce si éstos fueron efectivamente utilizados para generar cambios en las políticas públicas, dinámicas organizacionales o marcos legales y normativos de sus respectivas entidades o municipios.

Al respecto hay que señalar que para que los productos cumplan con el cometido de incidir en la institucionalización de la perspectiva de género en los gobiernos, deben ser usados en el quehacer gubernamental del estado o municipio en el que se generaron, solo de esta manera cobra relevancia su realización.



**EPADEQ**

**Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios) sobre la eficiencia y calidad del proceso, producto o servicio.**

En opinión de las Instancias Ejecutoras, además de los problemas señalados anteriormente respecto de las dificultades para contratar consultoras profesionales y orientar adecuadamente en la elaboración de los productos, se enfrentan al problema del tiempo del que disponen para generar e integrar los productos, el cual consideran muy corto.

En este ejercicio fiscal los recursos se empezaron a ministrar a las primeras IMEF e IMM hasta finales del mes de julio, existiendo casos en los que al mes de octubre aún no se radicaban los recursos, lo que implica que el proyecto no ha iniciado su ejecución, cuando faltan 3 meses para terminar el año. Esta situación tiene implicaciones en la eficiencia y calidad de los resultados del proceso. Las siguientes citas obtenidas mediante el trabajo de campo ilustran las opiniones al respecto:

*“Se reduce mucho el tiempo de ejecución de proyectos porque entregan los recursos muy tarde. Yo creo que eso sí incide en la calidad de los proyectos porque se concentra uno en cumplir con las fechas y descuida la calidad”* (Entrevista realizada a IMM, 2013)

*“(…) Sólo en 2011 cuando se ampliaron los tiempos fue muy bueno, fue un ejercicio muy honesto; realizamos lo que nos comprometimos a realizar, no hubo simulación. Siempre piden que se compruebe como ejercido todo el recurso hasta el 15 de diciembre, cuando aún no termina de ejercerse, no hay tiempo de sistematizar. Este hecho está impactando en la calidad de los productos; se pudieron haber dado mejor”* (Entrevista realizada a IMM, 2013)

*“Los productos se revisan a vapor, los tenemos que revisar, procuramos revisar avances, pero se hace al vapor”* (Entrevista realizada a IMEF, 2013)

**La existencia de mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el Programa.**

El Programa no dispone de mecanismos para conocer la satisfacción de las Instancias Ejecutoras respecto al proceso de elaboración de ROP.



**EPADEQ**

### **Principales problemas de este proceso**

Como se desprenden del análisis anterior, uno de los principales problemas de este proceso reside en que es muy escaso el tiempo del que disponen las Instancias Ejecutoras para realizar todas las actividades que implica generar e integrar los productos. Esta situación está influida por los desfases y retrasos que suceden en proceso previos.

Un aspecto a considerar es que el lapso de tiempo mínimo del que disponen las Instancias Ejecutoras para generar e integrar sus productos no se establece normativamente; su inicio tampoco se define y puede variar en función de la conclusión de otros procesos (como la firma del convenio específico de colaboración y la dispersión de recursos), pero su terminación debe suceder de manera previa a la fecha de la entrega del informe de cierre, pues ahí se deben reportar los resultados de los proyectos y adjuntar los productos que se generaron. Es decir, independientemente del momento en el que las Instancias Ejecutoras inicien la elaboración de sus productos deben concluirlos en una fecha puntual, aún cuando se les solicita planear sus actividades en un cronograma de 8 meses y al final se ejecutan en un tiempo considerablemente menor.

Por ejemplo, este año 2013 se realizaron dos modificaciones a las ROP, una de ellas amplió el plazo para la recepción de proyectos del 15 de abril al 28 de junio de 2013, lo que ocasionó que los procesos subsiguientes iniciaran tardíamente. La mayoría de las Instancias Ejecutoras recibieron los recursos por parte del Programa el mes de julio, algunas en agosto y algunas otras los están recibiendo en octubre<sup>18</sup>; eso implica que tengan un tiempo entre 2 meses y medio y hasta 5 meses, en el mejor de los casos, para generar e integrar todos los productos que se comprometieron a realizar en 8 meses.

Este problema tiene consecuencias en la gestión del Programa, uno de ellos es que la calidad de los productos está comprometida, así como su incidencia real en la administración pública estatal o municipal. La generación e integración de los productos generalmente requiere realizar actividades que implican analizar información, desarrollar investigación, elaborar propuestas de políticas públicas y realizar actividades de capacitación a servidoras o servidores públicos de los

---

<sup>18</sup> La información fue proporcionada por personal que opera el Programa vía correo electrónico y telefónicamente.



**EPADEQ**

gobiernos estatales o municipales, entre otras, pero al no contar con el tiempo suficiente, las actividades podrían realizarse sin el rigor necesario o sin que participen las instancias de gobierno que originalmente se contemplaron en los proyectos.

La brevedad del tiempo también ocasiona que las Instancias Ejecutoras no puedan dar seguimiento eficaz al trabajo de las consultorías a las que contratan y tampoco para revisar los productos finales que les entregan. Generalmente los productos son entregados al personal del Programa en la fecha límite o con retrasos, lo que implica que se acumule el trabajo de recepción y validación de productos y limita la posibilidad de que éstos puedan ser revisados.

De esta forma, la reducción del tiempo para integrar los productos limita que éstos se realicen con los atributos de economía y calidad, como lo indican las ROP (ROP 2013, 9). También limita que los productos tengan el mayor grado de efectividad posible en los procesos de transversalización de la perspectiva de género en las entidades federativas y en los municipios.

Asimismo, la utilidad de los productos podría verse acotada al no integrar elementos que son importantes, pero que no se incluyen por la premura con la que son realizados. Por ejemplo, un proceso de capacitación que se planeó para 60 horas y que finalmente se realiza en 40 horas podría dejar fuera temáticas importante o desarrollarlas de manera insuficiente, lo cual tendrá efectos en los resultados de la capacitación. Todo eso limita el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Un segundo problema que se identifica en este proceso es que existen Instancias Ejecutoras, sobre todo de corte municipal, que no tienen claridad respecto a las características y elementos mínimos que deben contener los productos contratados con los recursos del Programa, por tanto, no saben qué es lo que deben solicitar a las consultorías, ni que observar para dar seguimiento y validar el servicio.

Es importante precisar al respecto que la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas, informó que proporciona a las IMEF una Guía para la Ejecución de Recursos para orientarlas sobre el propósito y contenidos de los productos susceptibles de generar en el marco del Programa, sin embargo, ésta Guía no se contempla como



**EPADEQ**

un instrumento del Programa en las ROP y, por tanto, las Instancias no están comprometidas a usarla. Además de que las IMM y los Gobiernos Municipales no tienen acceso a esta Guía.

De igual forma, es de relevar que aún con la existencia de esta Guía, diversas instancias estatales entrevistadas coinciden en señalar que carecen de las capacidades necesarias para orientar, revisar y validar los productos que contratan a las consultoras, así como para generar ellas mismas los productos.

Esa situación compromete el cumplimiento del propósito de los productos y de los objetivos del Programa, puesto que se podrían estar generando productos que no cuentan con las características necesarias para contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género o bien que, aunque cuentan con la calidad necesaria, no son utilizados estratégicamente por parte de las Instancias Ejecutoras y por tanto su incidencia es acotada.

Un tercer problema consiste en que el Programa no dispone de una estrategia consolidada y homogénea (tanto entre las dos vertientes: estatal y municipal, como entre las distintas coordinaciones regionales) para revisar y dar seguimiento a los productos generados e integrados por las Instancias Ejecutoras. Factores como la falta de personal y la sobrecarga de trabajo constante que registra el Programa, limitan la revisión de los productos y restringen las posibilidades de observar el uso que las Instancias Ejecutoras hacen de éstos.

Lo anterior tiene consecuencias importantes en la gestión del Programa, destaca que no existe información sobre el uso y utilidad de los productos en el quehacer público de los estados y municipios; no se conoce qué tanto las Instancias Ejecutoras promueven la aplicabilidad de los productos en sus territorios, y tampoco se conoce qué tanto los productos responden a una estrategia de mediano plazo y se enmarcan en un proceso de largo alcance.

Otra consecuencia relevante es que no se revisan todos los productos integrados por las Instancias Ejecutoras, aunque en el caso de las IMEF todos ellos son publicados en el Sitio Web del Centro de Documentación del INMUJERES.

El logro de los objetivos del Programa puede comprometerse como consecuencia de este problema, pues no se garantiza el uso de los productos, de manera que se podría estar



**EPADEQ**

incumpliendo el principio de economía y el objetivo de los productos que es *“responder y ser aplicable a la necesidad de los procesos de transversalidad de la perspectiva de género”* (ROP 2013).

El cuarto y último problema que se detecta en este proceso consiste en las dificultades que expresan las Instancias Ejecutoras para seleccionar a las consultorías contratadas para elaborar los productos. Algunas Instancias refieren que las consultorías les informan sobre los trabajos que han realizado y cuáles son los temas en torno a los que desarrollan sus servicios, sin embargo, no consideran suficientes esos elementos para saber qué tan efectivo es su trabajo y cuál es la calidad de los productos que generan.

Es importante señalar que se detectó que la ubicación geográfica de algunas IMM o gobiernos municipales implica dificultades para encontrar servicios de consultoría, puesto que contratar consultorías de las capitales estatales les implicaría recursos elevados para viáticos de los que no disponen. Por lo que se requiere generar información o, en caso de que ya exista, difundir datos, que permita a las IMM o gobiernos municipales que están en esta situación, encontrar opciones de consultoría profesionales y viables.

A este respecto, durante el trabajo de campo realizado por este equipo evaluador, si bien se reconoció que hay muchas consultoras con un trabajo especializado de alta calidad, también se señalaron casos en los que se contrata a consultoras que generan productos de baja calidad o que entregan un mismo producto a Instancias Ejecutoras diferentes.

Lo anterior puede comprometer el logro de los objetivos del Programa, puesto que la falta de información sobre la calidad de los servicios de consultoría y el hecho de que las Instancias Ejecutoras no les den seguimiento, podría ocasionar que se estén contratando consultoras que trabajan sin perspectiva de género, siendo contraproducentes a los objetivos del Programa. También podría estar sucediendo que se contratan consultorías cuya calidad de trabajo implica que los productos que integran no aporten elementos suficientes, o no sean útiles para fortalecer a las Instancias Ejecutoras en el proceso de transversalización de la perspectiva de género en las Entidades Federativas y Municipios.



## EPADEQ

Al respecto, es pertinente señalar que la realización de los productos o servicios emanados de los proyectos financiados por el Programa recae fundamentalmente en consultoras externas, quienes se convierten en actoras clave en el éxito del Programa, por lo cual es necesario prever los instrumentos y procesos suficientes para minimizar el riesgo de que las mismas no cuenten con el perfil, conocimientos y experiencia suficiente para generar los productos adecuados al propósito del Programa.



**EPADEQ**

## **8. RENDICIÓN DE CUENTAS**

La Rendición de Cuentas es una tarea que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben realizar para informar y argumentar las decisiones y acciones públicas que se realizan.

El objetivo de este Proceso es que el Programa contribuya con las obligaciones que en materia de Rendición de cuentas tiene el INMUJERES, para de esa manera justificar el recurso destinado para la ejecución y operación del Programa. Al igual que el proceso de Auditoría, la Rendición de Cuentas que realiza el Programa está atendida a los requerimientos que el INMUJERES tiene como institución paraestatal, por lo que el proceso no está delimitado a un periodo de tiempo en el cual se observe que le anteceda un proceso operativo en concreto, como tampoco le sucede alguno.

### **Procedimiento**

En materia de Rendición de cuentas el INMUJERES está obligado a emitir varios informes ante distintos órganos internos y externos. En este sentido, el Programa está obligado a proporcionar información que sirva para integrar dichos informes, así como a responder cualquier solicitud de información que se les haga llegar a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

8.1 La Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico (DGEDE) solicita de manera trimestral, en los meses de enero, abril, julio y octubre, información a las áreas sustantivas que operan el Programa, para integrar los Informes de resultados y del Anexo 12 del PEF, así como para actualizar en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) el avance de los indicadores establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa.

8.2 La Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG), a través de la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas (DFTPEG), para el caso de información relacionada con las Instancias Estatales de las Mujeres (IMEF), y la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios (DIPGEM), para casos relacionados con la operación del Programa con las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM), remite



EPADEQ

trimestralmente a la DGEDE, la información relacionada con la elaboración de los Informes de resultados y del Anexo 12 del PEF, así como para observar el avance de los indicadores de resultados contenidos en la MIR del Programa.

8.3 La Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública (UCGIGP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicita información al INMUJERES, para la integración del Informe de Gobierno del Presidente de la República, la Unidad de Enlace turna la solicitud a la DGEDE, para que elabore un Resumen de logros y Anexo estadístico de las actividades emprendidas por el INMUJERES en el último año, para lo cual, ésta dirección turna una solicitud de información a las distintas unidades administrativas del Instituto, incluida la DFTPEG para que ésta proporcione información estadística sobre las acciones emprendidas por el Programa y la población atendida, durante un año.

8.4 La DGEDE integra con la información proporcionada por las distintas Unidades Administrativas del Instituto, incluyendo la de las áreas operadoras del Programa, el Resumen de logros y Anexo estadístico, y lo remite a la UCGIGP.

8.5 Para la elaboración de los Informes Semestrales y Anuales de Auto Evaluación del INMUJERES, la DFTPEG proporciona información estadística generada por el Programa a la DGEDE a principios y a mitad de año.

8.6 La DGEDE presenta con la información recabada, ante la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres los Informes semestrales y anuales de Auto Evaluación.

8.7 De acuerdo al Apartado 1.4.3, Objetivo 4, función XII del Manual de organización del INMUJERES (No. Rev 4, mayo de 2012); el área sustantiva para la operación del Programa proporciona anualmente a la DGEDE información relacionada con los convenios y acuerdos que suscriben con las Instancias ejecutoras para la elaboración del Informe de Convenios y Acuerdos suscritos por el INMUJERES.

La otra gran vertiente del Proceso, estriba en los requerimientos de información que se le pueden hacer llegar a las áreas sustantivas que operan el Programa. En este sentido, a continuación se describe el resto de procedimientos que integran al Proceso.

De acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Capítulo III; Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad:



**EPADEQ**

- 8.8 Cualquier persona presenta por escrito una solicitud de acceso a la información ante la Unidad de Enlace.
- 8.9 La Unidad de Enlace turna la solicitud a la Unidad Administrativa que tenga o pueda tener la información.
- 8.10 La Unidad Administrativa localiza, verifica su clasificación y le comunica a la Unidad de Enlace la procedencia de la información.
- 8.11 Cuando los documentos se localizan, la Unidad Administrativa se la remite a la Unidad de Enlace.
- 8.12 La Unidad de Enlace recibe la información y notifica a la persona interesada para que disponga de ella.
- 8.13 La persona interesada recoge la información.
- 8.14 Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, son puestas a disposición del público por parte de la Unidad de Enlace en el portal de transparencia de la dependencia.
- 8.15 Cuando los documentos no se encuentren en la Unidad Administrativa, ésta remite al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de información y el oficio en donde lo manifieste.
- 8.16 El Comité analiza el caso y toma las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y obrar en consecuencia, o bien declarar la información como inexistente.

### **Insumos y recursos**

No existen recursos financieros, materiales ni infraestructura extra para dar atención al proceso de rendición de cuentas, ya que el personal del Programa debe atender las solicitudes como parte de sus labores cotidianas.

Otro insumo que resultaría fundamental para llevar a cabo este proceso sin contratiempos, sería la existencia de un sistema de información en poder del Programa, que fuera alimentado por toda la información que el Programa recaba de las instancias ejecutoras y de los proyectos que ejecutan; sin embargo, pese a que la vertiente de municipios ha construido recientemente una base de datos en la cual registra alguna información que se genera en el desarrollo del proceso operativo



## EPADEQ

del Programa, aún no se consolida un Sistema de Información integral del Programa, que sirva para recolectar, sistematizar y utilizar información generada en el desarrollo de sus distintas etapas, por lo cual también está limitada su capacidad de seguimiento, monitoreo y evaluación operativa.

Por ejemplo, el proceso de rendición de cuentas tiene un tiempo estipulado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de no más de 20 días hábiles para dar respuesta al interesado. La Unidad de Enlace es la encargada de remitir la información a las áreas correspondientes para dar respuesta con la información pertinente, sin embargo, comenta el personal del Programa, generalmente la Unidad de Enlace envía las solicitudes de información con retraso dejando muy poco tiempo para poder investigar, juntar la información y enviarla a dicha Unidad.

Ello genera un trabajo extra para el personal del Programa, que se encuentra con altas cargas de trabajo durante el proceso de implementación de los proyectos en Estados y Municipios. Debido a que no hay tiempos estipulados para la presentación de solicitudes ya que el público en general puede acceder al sistema de solicitud de información en el momento que lo desee, estas cargas de trabajo no se pueden planear.

En resumen, el personal considera que el proceso de rendición de cuentas es problemático, entre otras cosas, porque, *“hay solicitudes de información muy complejas y que exigen muchas horas de trabajo e investigación al personal que también tiene otras responsabilidades. No hay personal dedicado en exclusivo a atender las solicitudes de información, hay mucha documentación que no está sistematizada o digitalizada siquiera.”* (Entrevista DIPGEM, 2013)

### **Productos**

Los productos a los que el Programa contribuye en su generación a través de este proceso, son los constituidos por los Informes institucionales que el INMUJERES remite ante distintas entidades, para la comprobación de sus actividades y la justificación de los recursos que son necesarios para operar el Programa y que fueron señalados en el apartado “Descripción del Proceso”:



**EPADEQ**

Informes de Resultados del INMUJERES, Informe del Anexo 12 del PEF, Informe de la Matriz de Indicadores para Resultados, Informe de los Aspectos Susceptibles de Mejora, Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Informe del Plan Nacional de Desarrollo, entre otros.

- El informe de resultados y del Anexo 12 del PEF, se remite trimestralmente a la H. Cámara de Diputados y la información sirve de insumo para la definición del proyecto de presupuesto del año entrante.
- El informe de la MIR y el Informe de los Aspectos Susceptibles de Mejora, así como las evaluaciones específicas del desempeño, sirven de insumo a la SHCP para proponer disminuciones o incrementos al presupuesto asignado a cada programa de acuerdo a su buen desempeño y gestión.
- La MIR y los Aspectos Susceptibles de Mejora son insumo para el desarrollo de las evaluaciones que mandata el Coneval y contribuyen a la mejora de sus procesos y gestión.
- El Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se remite anualmente y concentra los resultados finales y definitivos de la gestión de todos los programas sociales. También sirve de estadísticas para las evaluaciones que mandata el Coneval, así como de insumo para investigaciones y diagnósticos, por ejemplo.
- El Informe de labores, sirve de insumo para el Informe del Plan Nacional de Desarrollo que emite el Presidente anualmente a la población para dar a conocer el logro de sus metas nacionales a corto, mediano y largo plazo.<sup>19</sup>

### **Sistemas de información**

El Programa no dispone de un sistema de información con estas características.

### **Coordinación**

La coordinación principal en este proceso se da entre la Unidad de Enlace con las áreas sustantivas del INMUJERES. Con base en lo analizado líneas arriba, se considera que esta coordinación no es eficiente pues la remisión de la solicitud desde la Unidad de Enlace generalmente, lo que hace que el Personal del Programa disponga de poco tiempo y tenga que empeñar mayores esfuerzos para solventarla.

---

<sup>19</sup> Información proporcionada por la DGEDE del INMUJERES



**EPADEQ**

### **Pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla**

El proceso de rendición de cuentas es pertinente en cuanto a que significa el mecanismo para poder demostrar los resultados de las acciones ejercidas a través del Programa, y de esa manera justificar el presupuesto destinado al mismo.

### **Características relacionadas con la importancia estratégica del proceso**

El proceso de rendición de cuentas tiene características importantes por sí misma ya que establece la obligación de poder público de informar sobre sus decisiones, las cuales debe justificar plenamente. No obstante, al carecer el Programa de un Sistema de Información Integral, el proceso representa cargas extras de trabajo que, en muchas ocasiones, no tienen que ver con metas, objetivos, o el reforzamiento del Programa, en términos de la rendición de cuentas.

### **Opinión de los actores (usuarios y/o beneficiarios) sobre la eficiencia y calidad del proceso producto o servicio.**

El Programa no recoge la opinión de usuarios/as y o beneficiarios/as sobre la eficacia y calidad de este proceso.

### **Mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios al respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa**

El Programa no dispone de mecanismos con esas características

### **Principales problemas del proceso**

El personal que opera el Programa recibe con retraso las solicitudes de información a las que tiene que dar respuesta.

Por otro lado, la carencia de un Sistema Integral de Información, ocasiona que exista una inconsistencia en la información cuantitativa que se reporta periódicamente dentro de un mismo



## EPADEQ

ejercicio fiscal, en el marco de los informes trimestrales, que haya diferencia en las cifras presupuestales reportadas por las áreas sustantivas y la Dirección General de Administración y Finanzas del INMUJERES; que haya un retraso en los tiempos definidos para la entrega de insumos, situación que afecta los tiempos establecidos para el análisis e integración de los diferentes informes comprometidos.

Asimismo, la Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico (DGEDE), comenta al respecto, que cuando se trata de productos derivados de la gestión de los Programas sujetos a Reglas de Operación, se remite la información fragmentada, con un retraso de hasta seis meses, un caso específico son los productos derivados del Programa S010 que se envían a la DGEDE para su registro en el Sistema de Seguimiento y Evaluación para los Fondos del INMUJERES (SSEFI).

Existen factores internos que inciden en la generación del problema como que el Programa registra sobre carga de trabajo constante, así como falta de personal. A su vez, existen factores externos como que los mecanismos y las fechas para dar respuesta a las solicitudes de información se definen en función de la normatividad en materia de transparencia que es externa al INMUJERES.

Las consecuencias en la gestión que se pueden observar son que el personal que opera el Programa tiene poco tiempo para dar respuesta a las solicitudes, porque la Unidad de Enlace tarda en definir a qué área debe remitir la solicitud y deja poco tiempo para la elaboración de las respuestas.

No se identifican consecuencias directas en el logro de los objetivos del Programa, sin embargo el personal debe dedicar tiempo al proceso de rendición de cuentas, dejando de lado procesos sustantivos lo que puede afectar de manera indirecta algunos de sus resultados, objetivos o metas.



### **Descripción**

Las Auditorías son procesos a los que se someten todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el “propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados<sup>20</sup>” (SFP, 2011; Capítulo 1, punto 2). La auditoría puede ser realizada por cualquier Unidad Fiscalizadora facultada legalmente para ello.

Al igual que el proceso de Rendición de Cuentas, las auditorías realizadas al Programa no constituyen un proceso necesario para cumplir con los objetivos de éste, por lo que no le antecede un proceso operativo en concreto, como tampoco le sucede alguno.

### **Procedimiento**

Con base en el Acuerdo DOF última reforma 16-06-2011, la práctica de la auditoría se desarrolla de la siguiente manera:<sup>21</sup>

- 9.1 La Unidad Fiscalizadora emite mandamiento escrito, denominado orden de auditoría.
- 9.2 La orden de auditoría se entrega al Titular de la Unidad auditada, quien acusa de recibido.
- 9.3 La Unidad Fiscalizadora elabora un acta en dos ejemplares, donde consta el inicio de la auditoría.
- 9.4 La Unidad Fiscalizadora entrega al Titular de la Unidad auditada la solicitud inicial de documentación necesaria para la práctica de la auditoría.
- 9.5 El o la Titular de la Unidad auditada y/o el servidor público designado para atender los requerimientos de información, proporcionan en general la información necesaria para la realización de la auditoría en los plazos que le sean solicitados.
- 9.6 Los resultados que determinen presuntas irregularidades o incumplimientos normativos se hacen constar en Cédulas de Observaciones, por parte de la Unidad Fiscalizadora.

---

<sup>20</sup> ACUERDO por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección. Última Reforma DOF 16-06-2011

<sup>21</sup> Ibid. P. 6-9



**EPADEQ**

9.7 El o la Titular de la Unidad auditada solventa las observaciones planteadas en las Cédulas.

9.8 Los resultados de la auditoría se dan a conocer por parte de la Unidad Fiscalizadora al Titular de la Unidad auditada, al Titular de la dependencia o entidad, así como a los demás servidores públicos que en cada caso se requiera; a través de un documento denominado Informe de auditoría.

9.9 El Titular de la Unidad auditada remitirá al titular de la Unidad fiscalizadora, según corresponda, la documentación que compruebe las acciones realizadas para la atención de las observaciones.

### **Insumos y recursos**

Las Auditorías no forman parte de la gestión operativa que el Programa realiza para cumplir con las metas y objetivos que se plantea. Sin embargo, las Reglas de Operación estipulan que “los recursos que la Federación otorga con carácter de subsidios en términos de las presentes Reglas, podrán ser revisados por la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social y, en su caso, por la Unidad de Auditoría Gubernamental de los órganos internos de control respectivos, conforme a los convenios suscritos, en su caso por Auditores Independientes contratados para tal efecto, en coordinación con los órganos estatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Auditoría Superior de la Federación y demás instancias que en el ámbito de sus respectivas atribuciones resulten competentes.”<sup>22</sup>

En el caso del Programa, el personal identifica que el proceso de auditoría complica la gestión del Programa, ya que se llevan a cabo en momentos inoportunos, además de que considera que son demasiadas, pues se han llegado a realizar hasta 3 en un año.

Cuando da inicio la auditoría, es el personal del Programa quien tiene que proporcionar registros, reportes, informes, expedientes y demás documentación relativa a su operación para la consecución de metas; así como información de tipo financiera, presupuestal, de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios; y en general toda aquella que se considere necesario para la auditoría. Proporcionar esa información se convierte es un asunto problemático por la cantidad de

---

<sup>22</sup> Reglas de Operación del Programa, apartado “6.5 Seguimiento, Auditoría y control” p.13



## **EPADEQ**

documentos e información que se maneja, situación que se profundiza por dos razones, por un lado, la carencia de un sistemas de administración y registro de información eficiente que le permita la rápida identificación y compendio de datos, y por otro lado, por la carencia de personal operativo suficiente, lo cual es más notorio en el caso de la vertiente municipal.

Los recursos e infraestructura para atender la auditoría por parte del personal del Programa son los mismos, es decir, no hay recursos ni material adicional para desempeñar estas tareas que, a consideración del personal, implican utilizar recursos humanos, tiempo e infraestructura del Programa para atender este proceso.

De acuerdo con la información documental proporcionada al equipo evaluador, las Auditorías concluyen una vez que el personal del Programa informa las acciones y medidas que se implementan para solventar las recomendaciones correctivas y preventivas emitidas como resultado de la Auditoría.

### **Productos**

Los productos de la auditoría son ajustes y solventación de observaciones a procesos auditados que en cierta medida pueden ayudar a corregir problemas o errores en la implementación del Programa con respeto a lo estipulado en las Reglas de Operación y otras normas aplicables, como las de orden presupuestal.

Sin embargo, en muchas ocasiones las auditorías se constituyen en un problema para las áreas sustantivas de las dependencias, ya que el conjunto de procedimientos para realizarlas implican para esas áreas dedicar tiempo importante para aclarar o solventar observaciones, así como para entregar información, alguna de la cual se debe generar.

### **Sistemas de Información**

El Programa no utiliza de manera estratégica la información que se desprende del conjunto de sus procesos, puesto que no cuenta con un sistema para recolectar, sistematizar y utilizar información generada en el desarrollo de las distintas etapas de la gestión, por lo cual también está limitada su capacidad para contar con información sistematizada que haga menos laborioso y por tanto dedique menos tiempo al proceso de auditoría en el que se ve involucrado.



## **EPADEQ**

La vertiente de municipios ha construido recientemente una base de datos en la cual registra alguna información que se genera en el desarrollo del proceso operativo del Programa, sin embargo, aún no se consolida un Sistema de Información integral del Programa.

### **Coordinación**

La coordinación entre los actores que participan en este proceso queda establecida al momento de que la Unidad Fiscalizadora notifica de la auditoría y realiza la solicitud de información a las áreas. Por los objetivos propios de la auditoría, en ocasiones la información auditable se encuentra dispersa entre las distintas áreas y departamentos que componen el Programa, por lo que se requiere de una coordinación para evitar pérdida de tiempo en su compilación. Al carecerse de un sistema de información único que compendie los campos de información sustantivos para las auditorías, generalmente el proceso de auditoría tarda más tiempo, el cual no se logra aminorar por la falta de un esquema de coordinación entre las dos vertientes del Programa (municipios y estados).

Cuestión que es comprensible en tanto ambas vertientes constituían hasta 2012 programas independientes, sin embargo se requiere que se impulsen mecanismos de coordinación para su plena integración bajo una sola dinámica.

### **Pertinencia del Proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla**

De acuerdo con la información recabada con el personal del Programa, consideran que el proceso no es pertinente en los tiempos en que se desarrolla, pues por una parte son muchas auditorías al Programa (en ocasiones 3 al año), y por otro se dan en momentos en que las áreas tienen altas cargas de trabajo y al destinar tiempo para atender los requerimientos de la auditoría, retrasa la ejecución de los procesos operativos sustantivos.

Este problema puede incidir en la calidad del trabajo del personal del Programa e impactar de manera negativa en el logro de los objetivos.



**EPADEQ**

### **Características relacionadas con la importancia estratégica del proceso**

La importancia de la Auditoría con respecto al Programa es diversa. Permite saber si los distintos procesos se están llevando conforme a las normas que regulan el ejercicio de la administración pública en general por ejemplo en el ámbito presupuestal, de recursos humanos, materiales, de manejo de información, etc. O bien si se adecuan a lo estipulado a la normatividad que específicamente rige al Programa como lo son sus Reglas de Operación.

Con base en lo anterior, se considera que aun siendo un proceso externo a los que contempla el Programa para generar los bienes y servicios que entrega, resulta de capital importancia para monitorear y evaluar su desempeño y resultados.

### **Principales problemas del proceso**

El Programa no dispone de personal suficiente y exclusivo para realizar las actividades que implica el proceso de auditoría.

Como factor interno que incide en la generación del problema se puede identificar que el Programa registra sobrecarga de trabajo y falta de personal. En cuanto a los factores externos, las fechas para la realización de las auditorías son definidas por la Unidad Fiscalizadora, en donde el INMUJERES no tiene injerencia al respecto.

Lo anterior tiene consecuencias en la gestión del programa, relacionadas con las actividades que implican las auditorías. Aumentan la carga de trabajo que tiene el personal que opera el Programa, además de las labores propias ya que tienen que proporcionar la información que les solicita la Unidad Fiscalizadora. Llevar a cabo estas actividades, detiene otros procesos del Programa pues la mayoría de las auditorías se realizan en tiempos en los que la carga de trabajo es pesada.

Este proceso no tiene consecuencias directas en el logro de los objetivos, sin embargo, agregar tareas al personal del programa que registra sobre carga de trabajo puede disminuir la calidad de sus labores cotidianas y ello podría impactar en el logro de los objetivos.



EPADEQ

## 5. HALLAZGOS Y RESULTADOS

En este capítulo se integra la indagación que se llevó a cabo en torno a los principales cuellos de botella, buenas prácticas o fortalezas del Programa, así como también el análisis de la normatividad que lo rige, todo lo cual deriva de la evaluación de los procesos críticos seleccionados que se presentó en el capítulo anterior.

### IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES BUENAS PRÁCTICAS, FORTALEZAS Y CUELLOS DE BOTELLA

En este apartado se presentan las principales buenas prácticas, fortalezas y cuellos de botella del Programa identificadas en el proceso de evaluación. Para arribar a ellos se consideró tanto el análisis de la operación del Programa por parte del equipo de evaluación, como la opinión de las y los servidores públicos entrevistados (tanto del INMUJERES, instancia normativa del Programa, como de las IMEF, IMM o Gobiernos Municipales, instancias ejecutoras), la cual constituye una fuente de información relevante en la presente investigación, sobre todo a la luz de que la metodología de evaluación es de corte cualitativo.

#### BUENAS PRÁCTICAS Y FORTALEZAS

De acuerdo con los Términos de Referencia definidos por el INMUJERES por buenas prácticas “se entenderán aquellas iniciativas innovadoras, que sean replicables, sostenibles en el tiempo y que permitan fortalecer la capacidad de operación del Programa”, mientras que por fortalezas se entienden los factores críticos positivos con que cuenta el Programa a nivel interno para su operación. Bajo estas definiciones a continuación se presentan las principales buenas prácticas y fortalezas identificadas en la evaluación de procesos del Programa:

#### **Buenas Prácticas**

##### **1. Capacitación inicial a las Instancias Ejecutoras del Programa.**

El Programa tiene contemplada como parte de su operación la práctica de brindar capacitación a las Instancias Ejecutoras en conceptos básicos de género, transversalidad e institucionalización de la perspectiva de género; así como en la orientación y normatividad de Programa, lo cual brinda la



**EPADEQ**

oportunidad de sentar una base mínima general de entendimiento entre las instancias que serán responsables de la ejecución de las acciones sustantivas del Programa; aspecto que idealmente contribuiría a incrementar su eficacia. Esta acción se considera una buena práctica en virtud de la pertinencia de su inclusión en el proceso operativo del Programa, aunque, como se desprende de la evaluación, su desarrollo tiene importantes áreas de oportunidad que deberán subsanarse a fin de aprovechar su potencial.

## **2. Difusión oportuna y extensa de las ROP entre las Instancias Ejecutoras**

Las ROP se difunden de manera ágil y oportuna entre las potenciales Instancias Ejecutoras, lo cual repercute en que las demandas de apoyos cubra una proporción considerable de la Población Objetivo del Programa (en el caso de las entidades federativas se abarca prácticamente al 100%), lo cual fortalece la incidencia y transparencia del Programa.

## **3. Revisión de los proyectos y orientación a las Instancias Ejecutoras para mejorar el diseño de los mismos**

La actividad de realizar una revisión de los proyectos mediante una Comisión Dictaminadora que se concibe como experta en los temas a revisar, con la finalidad de fortalecer técnica, conceptual y metodológicamente los proyectos a desarrollar por las Instancias Ejecutoras, constituye una buena práctica del Programa toda vez que se orienta a fortalecer sus bases de ejecución en las entidades federativas y municipios, con lo cual se esperarían mejores resultados. Como se desprende de la evaluación, esta buena práctica en su concepción encuentra limitaciones en la operación que limitan su potencial, por lo cual es de la mayor relevancia fortalecerla y minimizar los factores que obstaculizan su adecuado desarrollo.

## **4. Capacitación al personal operativo del Programa en temas relacionados con la institucionalización de la perspectiva de género**

En la historia del Programa, desde sus orígenes como dos Programas simultáneos (FODEIM y Programa de Transversalidad), el INMUJERES ha procurado favorecer procesos de formación y capacitación entre el personal encargado de su operación, lo cual ha permitido fortalecer el perfil con que actualmente cuenta. Esta buena práctica redundaría en la capacidad del personal para



**EPADEQ**

orientar y asesorar acertadamente a las Instancias Ejecutoras en el diseño y desarrollo de sus proyectos, lo cual es particularmente importante en este Programa toda vez que la naturaleza de las acciones que se ejecutan en el marco del mismo requieren de un trabajo profesional altamente capacitado en temas como igualdad de género, políticas públicas, transversalidad e institucionalización de la perspectiva de género, entre otros. Al respecto, es de relevar que un hallazgo de la evaluación es la percepción positiva que tienen las Instancias Ejecutoras sobre la preparación y formación del equipo operativo, lo cual además de permitir una mejor asistencia genera confianza entre las Instancias, coadyuvando con ello a una mejor coordinación. Constituye un área de oportunidad retomar dichos procesos de formación y capacitación, los cuales por diversos motivos se han visto disminuidos.

#### **5. Definición y diseño de los proyectos por cada una de las Instancias Ejecutoras, de acuerdo con sus propias necesidades.**

Si bien el Programa cuenta con Reglas de Operación en las cuales se definen las vertientes sujetas de apoyo, así como el tipo de acciones que pueden realizarse en los proyectos independientes o coordinados que se presenten al Programa, son las propias Instancias quienes proponen, con base en sus necesidades, intereses y capacidades, cuáles son las acciones específicas que formarán parte de sus proyectos. Este aspecto de la operación del Programa se considera una buena práctica toda vez que permite que los proyectos se ajusten a las condiciones locales, incrementando así su pertinencia, al tiempo que con ello se contribuye a fortalecer la capacidad política de los mecanismos de género estatales y municipales, al posibilitar el ejercicio de reflexión y decisión sobre el alcance y orientación de sus propios proyectos.

#### **6. Cultura de evaluación y cambio**

Además de las evaluaciones externas que se practican de manera constante al Programa (desde su origen como dos programas), las unidades administrativas responsables de su operación han tenido la práctica de realizar de manera periódica acciones de revisión, análisis y ajustes, tanto respecto de las herramientas, instrumentos e insumos para su gestión (formatos, guías, etc.), como respecto de las estrategias definidas para lograr mejores resultados, lo cual representa una



**EPADEQ**

buena práctica toda vez que favorece la consolidación de aprendizajes y la búsqueda de mejora continua.

## **7. Capacitación a IMM por parte de las IMEF**

En el caso de algunas IMEF (Jalisco e Hidalgo), se detectó en el trabajo de campo que las Instancias Estatales promovían procesos de capacitación a Instancias Municipales para a formulación de sus proyectos de transversalización. Práctica que resulta adecuada y se debería fortalecer, dado que son las IMEF las que tienen mayor cercanía con las instancias municipales de sus respectivos estados, y conocen las condiciones y necesidades que tienen para la formulación y ejecución de sus proyectos.

### **Fortalezas:**

#### **1. Experiencia y conocimiento del equipo operativo respecto de la operación del Programa, la realidad de las Instancias Ejecutoras y los temas relativos a la institucionalización de la perspectiva de género**

Como fue identificado en campo, el equipo responsable de la operación del Programa desde el INMUJERES cuenta con experiencia y conocimientos sólidos sobre la operación del Programa, la realidad de las Instancias Ejecutoras y los temas relativos a la institucionalización de la perspectiva de género, lo cual es resultado, entre otros factores, del tiempo que tiene la mayoría participando en la operación del Programa, como de los procesos de capacitación y formación a los que han asistido.

Esta situación favorece la calidad en la gestión cotidiana de Programa, así como contribuye a fortalecer las capacidades institucionales para orientar la ejecución de los proyectos en las entidades federativas y los municipios. Adicionalmente, este atributo favorece la confianza que se observa entre las instancias ejecutoras respecto del liderazgo que detenta el INMUJERES en los procesos de institucionalización de la perspectiva de género en esos órdenes de Gobierno. Este aspecto es importante toda vez que facilita la coordinación institucional en favor del cumplimiento de los objetivos del Programa.



**EPADEQ**

## **2. Actitud de servicio y compromiso del equipo operativo y directivo del Programa con la igualdad de género**

Se identifica que existe entre el equipo operativo y directivo del Programa una actitud de compromiso con la igualdad de género, que redundará en el cumplimiento de funciones más allá de los términos formalmente establecidos. Lo anterior se muestra en la buena actitud de servicio mostrada hacia las Instancias Ejecutoras que solicitan apoyo, en la búsqueda de alternativas operativas que permitan, pese a las limitaciones de infraestructura y recursos que muestra el Programa, cumplir lo mejor posible con la gestión así como orientar y auxiliar a las Instancias Ejecutoras en el desarrollo adecuado de sus proyectos y, finalmente, en el interés por participar en los procesos de formación y capacitación en temas relacionados con su materia de trabajo, incluso en horarios fuera de los formalmente establecidos. Esta fortaleza representa un activo del Programa que contribuye a una mejor gestión cotidiana.

## **3. Arraigo y reconocimiento del Programa en las Instancias Ejecutoras**

En campo se identificó que el Programa cuenta con arraigo y reconocimiento entre las distintas Instancias Ejecutoras, lo cual está basado en diversos factores:

- a) La identificación del Programa como la oportunidad de fortalecer significativamente sus acciones locales e incidir en la transformación del quehacer público en sus respectivos órdenes de Gobierno.
- b) El reconocimiento de un trabajo profesional, experto y comprometido por parte del INMUJERES con los procesos locales de institucionalización de la perspectiva de género.
- c) La percepción de transparencia y profesionalidad en la revisión y aprobación de los proyectos presentados.

## **4. Disponibilidad de recursos presupuestales importantes para impulsar procesos de institucionalización de la perspectiva de género en entidades federativas y municipios**

El Programa ha contado anualmente con un presupuesto importante que le permite financiar proyectos significativos en las entidades federativas, los cuales se encaminan a promover la



## EPADEQ

institucionalización de la perspectiva de género. Para la mayoría de los mecanismos de género a nivel estatal y municipal, los recursos que obtienen de la Federación a través del Programa (en complemento de otros recursos como los provenientes de INDESOL a través de PAIMEF, en el caso de las entidades federativas), representan la principal fuente de financiamiento que les permite desarrollar actividades sustantivas de incidencia local.

Por ello, este Programa es identificado por las Instancias Ejecutoras entrevistadas como la oportunidad de emprender acciones relevantes en sus territorios e incidir en el conjunto de las dependencias de Gobierno, lo cual se valora de manera muy positiva pues representa uno de los factores centrales que contribuyen a posicionar a las IMEF e IMM en las Administraciones Públicas locales, y por consiguiente, a posicionar el tema de género en las agendas locales.

### **5. Experiencia Acumulada**

A partir de los años de operación que tiene el Programa se han generado una serie de procesos, productos y actividades que conforman un acervo importante de saberes y experiencia acumulada sobre los proyectos desarrollados en las entidades y municipios. Este acervo es particularmente importante toda vez que el tipo de acciones que son financiadas a través del Programa forman parte de estrategias públicas innovadoras orientadas a transformar la organización, las políticas y la forma de llevar a cabo la función pública en las administraciones públicas estatales y municipales, por lo cual, los productos generados representan un gran potencial en la tarea de valorar lo avanzado, detectar áreas de oportunidad y fortalecer el diseño de las estrategias tendientes a institucionalizar la perspectiva de género en las instancias de gobierno.

#### **CUELLOS DE BOTELLA:**

De acuerdo con los Términos de Referencia de la Evaluación, por cuellos de botella se “entenderán aquellas prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende el Programa para alcanzar sus objetivos”. Atendiendo a esta definición se presentan a continuación los cuellos de botella detectados en el análisis de los procesos, identificando el proceso crítico al que corresponden, así como las causas (factores internos y externos que influyen) y consecuencias de los mismos en la consecución de los objetivos del Programa. Se incluyen tanto aquellos cuellos de botella de origen operativo como los



**EPADEQ**

que se derivan de la normatividad existente. Sobre este último factor, en el apartado siguiente relativo al análisis de la norma, se hará un análisis puntual y se plantearán algunas propuestas de mejora.

### **1. Proceso de Elaboración de Reglas de Operación:**

El **cuello de botella** más importante en el proceso de elaboración de Reglas de Operación es el hecho de que el Programa no incluye acciones o actividades tendientes a incorporar de manera estratégica y funcional la participación en la elaboración de las mismas tanto del personal operativo que tiene contacto directo con las instancias ejecutoras, como de las instancias ejecutoras (IMEF e IMM) , por lo cual que varios de los contenidos de las ROP son difíciles de cumplir o no garantizan la adecuada operación del Programa y su orientación a la consecución de mejores resultados.

Esta ausencia es especialmente importante dado que el universo de atención del Programa es complejo. Al respecto, es importante recordar que como resultado de las modificaciones efectuadas este año, el Programa apoya el fortalecimiento de la institucionalización de la perspectiva de género tanto a nivel de las entidades federativas como a nivel de los municipios del país, por lo cual contempla como instancias ejecutoras tanto a las IMEF como a las IMM, las cuales cuentan con características, contextos y capacidades operativas e institucionales muy divergentes.

Una consecuencia importante de la ausencia de mecanismos participativos en este proceso es que las ROP carecen de algunos criterios, acciones o estrategias pertinentes que contribuirían a la obtención de los objetivos del Programa en mejores condiciones. Esto es así porque los contenidos de las ROP que norman la operación del Programa deben de partir justamente del reconocimiento de la diversidad de contextos y condiciones en las que se opera, así como de la identificación de las necesidades de las distintas Instancias Ejecutoras, solo a partir de lo cual sería posible diseñar las estrategias integrales y suficientes para que se alcancen los objetivos esperados.

Al respecto, es importante señalar que uno de los objetivos específicos del Programa consiste en “Fortalecer las capacidades de las Instancias de las Mujeres de las Entidades Federativas y las Instancias Municipales para que, a través de proyectos que impulsen o realicen acciones de incidencia de política pública, contribuyan a la prevención y atención de hechos que impliquen una



**EPADEQ**

desigualdad de género”, lo cual solo podrá ser alcanzado si las Reglas de Operación integran la visión de las Instancias de Mujeres respecto de las necesidades que enfrentan para contar con las capacidades suficientes para la incidencia política.

La falta de participación del personal operativo en la realización de este proceso también genera consecuencias importantes en la adecuada gestión del Programa. Ejemplo de ello es que el formato establecido en las ROP para la elaboración y presentación de los proyectos por parte de las instancias ejecutoras, es confuso e incompleto incluso para el personal encargado de su validación, lo cual dificulta la revisión de los proyectos, contribuyendo a la generación de retrasos operativos en la gestión del Programa y a una validación deficiente. Esta situación es más grave en el caso de los proyectos municipales que representan el mayor volumen de trabajo para el personal operativo.

La existencia de un formato único tiene también consecuencias para las instancias ejecutoras, particularmente para las municipales, pues no están adaptados a sus condiciones. Las IMM tienen problemas en el llenado de dicho formato en muchos casos porque tienen una limitada capacidad operativa, derivada del perfil de sus integrantes así como del escaso personal con el que cuentan. A lo anterior se agrega el hecho de que a nivel municipal la cantidad de información oficial sociodemográfica con que cuentan es menor, por lo cual la fundamentación de sus proyectos resulta más complicada.

Ante las dificultades expuestas, las titulares de las IMM dependen del apoyo de consultoras externas para presentar sus proyectos. Asimismo, estas dificultades contribuyen a que la presentación de proyectos se haga con errores y omisiones que generan retrasos en el proceso de revisión y ajustes de proyectos, lo cual a contribuye a su vez a generar retrasos en las etapas subsecuentes del proceso operativo del Programa.

Las falta de alineación entre las Reglas de Operación, las necesidades operativas del Programa y los contextos operativos e institucionales de las instancias ejecutoras, derivadas de este cuello de botella, repercuten en diversos aspectos sustantivos para la consecución de los objetivos del Programa. Entre los más importantes se encuentran:



**EPADEQ**

- 1) La pertinencia de los proyectos elaborados para avanzar en la institucionalización de la perspectiva de género, pues la falta de acompañamiento aunada a las dificultades para elaborar los formatos de presentación de proyectos, ocasiona deficiencias en el propio diseño de los proyectos presentados.
- 2) La eficacia y calidad en la ejecución de los proyectos, lo cual se desprende de ausencias en las ROP derivadas de la falta de inclusión de la mirada de las Instancias Ejecutoras en su elaboración. Un ejemplo de lo anterior es la carencia de una estrategia de capacitación y acompañamiento diferenciado por tipo de instancia ejecutora en función de su experiencia de participación en el Programa.
- 3) Los resultados alcanzados por las Instancias Ejecutoras mediante la implementación de los proyectos, pues los retrasos en la elaboración y revisión de proyectos ocasionan acortamiento en el lapso de ejecución, lo cual afecta la calidad de sus resultados.

Otro **cuello de botella** en el proceso de elaboración de Reglas de Operación es que el mismo no se encuentra regulado en algún documento operativo interno. Esta situación es causada por el hecho de que el Programa no cuenta con lineamientos o manuales operativos que incluyan los procedimientos a seguir para la realización de este proceso.

Esta ausencia ocasiona problemas de coordinación entre los actores institucionales involucrados en el diseño de las Reglas, pues no están delimitadas formalmente las responsabilidades de cada participante así como los mecanismos de coordinación para su elaboración. Estos problemas repercuten en la solidez y congruencia interna de las Reglas, así como en su capacidad para responder a las necesidades de las áreas operativas.

Un aspecto que hay que tomar en cuenta es que el Programa opera a través de dos direcciones del INMUJERES, una encargada de los proyectos que ejecutan las IMEF y otra de los de las IMM; por ello, para lograr un impacto mayor en el logro de los objetivos, es necesaria una coordinación eficiente entre las dos direcciones enfocada en la realización de un diseño y planeación estratégica del Programa (y su correspondiente aterrizaje en las ROP) que contemple tanto las necesidades de los municipios como de las entidades federativas; no obstante, al no existir lineamientos operativos para la realización de este proceso, se carece de una coordinación regulada, lo cual



**EPADEQ**

genera problemas para garantizar que las ROP contengan una visión más integral del universo que atiende el Programa.

De esta manera, el INMUJERES carece de un área particular responsable de la elaboración de las reglas de operación, lineamientos y normatividad de sus programas y, de acuerdo con información proporcionada por las personas responsables del Programa, tampoco existe personal designado formalmente como responsable de realizar este proceso, por lo que las ROP son elaboradas directamente por personal de nivel directivo que tiene otras funciones sustantivas relativas a la operación del Programa, lo cual implica una carga de trabajo adicional que genera traslape y saturación de actividades en detrimento del adecuado desarrollo del proceso de ejecución del Programa, y de la propia elaboración de las ROP.

Lo anterior deriva en que este proceso sea susceptible a retrasos, como sucedió en el presente año (2013), situación agravada además por el contexto federal de cambio en la administración de Gobierno, pero que deja de manifiesto la vulnerabilidad del proceso ante su falta de regulación e institucionalización.

Asimismo, como se desprende de las opiniones expresadas por las instancias ejecutoras y el propio personal operativo del Programa, se registran de manera frecuente modificaciones a las ROP posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual genera retrasos importantes en el lapso de elaboración y presentación de proyectos, lo que repercute a su vez en retrasos en los procesos subsecuentes.

Estos atrasos contribuyen a que el tiempo real para la ejecución de los proyectos se acorte, comprometiendo la calidad de los productos y la contribución de los mismos al logro de los objetivos del programa.

## **2. Planeación de proyectos**

El principal **cuello de botella** en el proceso de planeación de proyectos es que las acciones de capacitación que lleva a cabo el Programa carecen de los aspectos suficientes para responder adecuadamente a las distintas necesidades de las instancias ejecutoras. Esto es resultado de que el Programa no cuenta con una estrategia integral de capacitación que considere las diversas



**EPADEQ**

capacidades y niveles de experiencia de las instancias ejecutoras que intervienen en la operación del Programa.

Un factor institucional que contribuye a la generación de este cuello de botella es que no existe un área específica al interior del INMUJERES encargada la planeación e impartición de la capacitación a las instancias ejecutoras del Programa (o en su defecto personal designado exclusivamente a esta actividad), siendo el personal operativo del mismo Programa quien diseña e imparte la capacitación, al mismo tiempo que solventa otras obligaciones sustantivas derivadas de la operación del Programa.

Esto genera que esta actividad sea deficiente para asegurar un adecuado desempeño de las IMEF e IMM en la ejecución del Programa. Como se desprende de la opinión de las instancias ejecutoras así como de la calidad con la cual se presentan las primeras propuestas de proyectos, el tiempo de duración de las capacitaciones (dos días, tanto en el caso de las Instancias Municipales como en de las Estatales) es insuficiente para cubrir las temáticas necesarias para una eficiente planeación y ejecución de los proyectos.

Así mismo opinan que la capacitación no responde a las distintas realidades que enfrentan. Si bien se imparte un proceso de capacitación para IMEF y otro para IMM, lo cual es acertado, dentro de cada uno de estos tipos de instancias existen marcadas diferencias respecto a sus necesidades de capacitación, pues tienen perfiles, antecedentes y experiencias operativas e institucionales diferentes, por lo cual para algunas los contenidos son muy básicos y reiterativos, mientras que para otras son complejos a la par que insuficientes para brindarles una base mínima que permita diseñar y ejecutar eficazmente sus proyectos.

Otro **cuello de botella** identificado en el proceso de planeación es que el Programa tiene dificultades para brindar la asesoría y el acompañamiento suficiente para auxiliar a las instancias ejecutoras en la planeación de los proyectos, sobre todo en el caso de las IMM, que son quienes tienen mayor necesidad de acompañamiento y las que representan numéricamente la mayor proporción de instancias ejecutoras del Programa.



## EPADEQ

Ambos cuellos de botella emanan directamente de la falta de personal, infraestructura y recursos materiales para brindar capacitación, asesoría y acompañamiento adecuados a todas las instancias ejecutoras que así lo necesiten.

De acuerdo con la información brindada por el personal operativo, la disposición de medios de comunicación directa como el teléfono, así como de recursos para efectuar trabajo de campo en las Instancias que lo requieran son sumamente limitados, al tiempo que el personal responsable de la atención regional a las instancias es insuficiente, sobre todo en el caso de los municipios. En el caso de la vertiente estatal, el programa dispone de 1 persona para dar asesoría y seguimiento a 4 estados (más una coordinación regional que abarca 8 estados), lo cual implica que cada persona de seguimiento en promedio a 4 estados; mientras que en el caso de la vertiente municipal se dispone de persona para dar seguimiento a 24 instancias, lo cual es sumamente complejo para garantizar una adecuada atención.

La principal consecuencia de estos cuellos de botella es que diversas instancias ejecutoras, sobre todo las que cuentan con menos capacidad institucional y operativa, carecen de herramientas efectivas para una adecuada planeación y ejecución de sus proyectos, lo cual repercute en la calidad de los proyectos presentados y consecuentemente en la posibilidad de lograr mejores resultados, comprometiendo así el logro mismo de los objetivos del Programa.

En este punto es necesario considerar que la ejecución, y por tanto el alcance de los resultados deseados, recae en las Instancias Ejecutoras, por lo cual es un aspecto prioritario para el adecuado logro de los objetivos del Programa, que éstas cuenten con las capacidades necesarias para orientar y desarrollar los proyectos con eficacia, eficiencia, calidad y economía.

En el plano de la gestión del Programa una consecuencia directa de estos problemas es que se retrasa la revisión y ajuste de los proyectos, pues el diseño inicial de los mismos llega a las oficinas del INMUJERES con diversas fallas metodológicas y conceptuales que deben ser subsanadas antes de iniciar el proceso de dictaminación, lo cual contribuye al retraso subsecuente en el resto de los procesos, profundizando así los efectos negativos que comprometen el logro de los objetivos del Programa, pues se acortan de manera sustantiva los lapsos de ejecución de los proyectos.



EPADEQ

### 3. Dictaminación de Proyectos

En el proceso de dictaminación se identificaron cuellos de botella importantes, que generan implicaciones sustantivas tanto para el adecuado desarrollo del proceso operativo general como para el cumplimiento de los objetivos del Programa.

El **primero de ellos** es que en la en la práctica, el desarrollo de este proceso no garantiza que todas las personas que integran la Comisión Dictaminadora tengan el perfil necesario para hacer una adecuada revisión de los proyectos que son presentados por las Instancias Ejecutoras.

Las ROP señalan al respecto que “La Comisión (Dictaminadora) estará integrada por personas que formen parte de la Administración Pública Federal, quienes tendrán derecho a voz y voto y por personas de los Consejos Social o Consultivo del INMUJERES quienes tendrán derecho a voz, asentándose sus opiniones en el acta respectiva.

Las personas integrantes de la Comisión deberán tener experiencia en los ámbitos temáticos de los proyectos a dictaminar.”

De acuerdo con el personal que opera el Programa, esta definición normativa encuentra limitaciones para su concreción en la práctica, por la dificultad de involucrar en el proceso de dictaminación a suficientes personas (sobre todo de la APF) con conocimientos y experiencia significativa en temáticas de género y en proyectos de transversalización de la perspectiva de género en el ámbito municipal y estatal; por lo cual algunas de las personas que integran la Comisión Dictaminadora no cuentan con el perfil requerido. Este problema es particularmente importante toda vez que la finalidad de este proceso es emitir recomendaciones para la mejoría de los proyectos y su adecuada orientación hacia el logro de los objetivos del Programa, por lo cual el perfil experto de quienes integran la Comisión es un factor crítico.

Otro **cuello de botella** identificado es que los proyectos no son analizados (colectiva o individualmente) con la profundidad necesaria por las personas integrantes de la Comisión Dictaminadora.

Este problema deriva de varios factores. El primero de ellos es el insuficiente tiempo del que disponen las personas dictaminadoras para leer y valorar los proyectos, en relación con la cantidad



**EPADEQ**

y extensión de los proyectos que dictaminan, lo cual es particularmente crítico en el caso de los proyectos presentados por las instancias municipales.

Este lapso tan corto tiene un origen normativo, pues en las propias ROP se establecen 5 días para que las personas dictaminadoras lean y valoren los proyectos que corresponden a la sesión de dictaminación correspondiente, lo cual si bien puede ser viable para el caso de la dictaminación de los proyectos presentados por las Instancias Estatales (32), es más complicado en el caso de los proyectos de las Instancias Municipales, pues en la cantidad de proyectos a analizar por sesión es mayor.

Otros factores que influyen en este cuello de botella son los siguientes:

1. Se entregan muchos proyectos por persona dictaminadora (hay sesiones en las cuales se repartieron 40 proyectos por persona en el caso de los Municipios y alrededor de 4 proyectos en el caso de los Estados, con un aproximado de 20 metas por proyecto estatal).
2. Las sesiones de dictaminación duran muchas horas y abordan muchos proyectos, lo que merma la profundidad en el análisis colectivo por proyecto y por tanto calidad de la dictaminación.
3. Las personas que realizan la dictaminación (al ser funcionarias o funcionarios de la APF o integrantes de los Consejos Consultivo y Social del INMUJERES con otras actividades laborales) disponen de poco tiempo efectivo para realizar una carga de trabajo honoraria que requiere para su consecución de varios días y horas.

Finalmente, un **tercer cuello** de botella identificado en este proceso es que las personas dictaminadoras no siempre cuentan con la información necesaria sobre los contextos de corte estatal o municipal en los que se operarían los proyectos, así como sobre el funcionamiento, avances y prioridades del Programa, por lo cual carecen de algunos elementos sustantivos para cumplir de forma más eficaz con sus funciones.

Este problema tiene su origen central en una carencia normativa, pues las ROP definen que el INMUJERES debe realizar una sesión de Constitución de la Comisión en la que se den a conocer a los integrantes sus funciones generales y las ROP. Sin embargo, no contemplan las acciones



**EPADEQ**

necesarias para proporcionar información y antecedentes sobre las estrategias del Programa y sobre los contextos estatal o municipal de las instancias que presentan los proyectos.

Si bien en el formato de presentación de los proyectos se incluye un apartado específico sobre antecedentes en el que se solicita a las Instancias Ejecutoras que *“Especifiquen las acciones y resultados que a la fecha se han impulsado por la IMEF e/o IMM para incidir en la incorporación de la perspectiva de género en las Políticas Públicas de la Entidad o Municipio de los temas abordados, independientemente del origen de los recursos”*, existe información sustantiva sobre el desempeño institucional de las instancias de las mujeres estatales y municipales en la tarea de institucionalizar la perspectiva de género, así como sobre el contexto político, económico y social en que se insertan, que es del conocimiento del INMUJERES y por falta de tiempo así como por falta de una estrategia adecuada no es compartida con las y los integrantes de la Comisión de Dictaminación.

Esta conjunción de problemas tiene consecuencias importantes en la contribución del proceso de dictaminación al logro de los objetivos del Programa. Como se desprende de la visión compartida entre el personal operativo y de las instancias ejecutoras, las observaciones a los proyectos derivadas de la dictaminación son mayoritariamente de forma, no de fondo, por lo cual no siempre aportan elementos para fortalecer la congruencia y viabilidad conceptual, técnica, metodológica, financiera y temporal de los proyectos. De esta manera, el proceso de dictaminación contribuye de manera acotada al mejoramiento sustantivo de los proyectos.

Otra consecuencia importante de estos cuellos de botella es que, al carecer las personas dictaminadoras de información suficiente respecto de los antecedentes en la ejecución de los proyectos en las instancias estatales y municipales, así como respecto de los contextos locales, la dictaminación no siempre contribuye a orientar estratégicamente las metas para avanzar en la institucionalización de la perspectiva de género.

La opinión de las instancias estatales y municipales es que algunas de las observaciones emitidas por las Comisiones de Dictaminación reflejan desconocimiento de los procesos locales que se vienen desarrollando para avanzar en la institucionalización de la perspectiva de género, por lo que una propuesta generalizada es que las propias instancias ejecutoras puedan participar en el



**EPADEQ**

proceso de dictaminación aportando mayor información respecto de los contextos en que insertan sus proyectos y las necesidades institucionales de las Instancias Ejecutoras.

Finalmente, por lo que respecta a las consecuencias de estos cuellos de botella en la gestión del Programa, se identifica que la atención por parte de las Instancias Ejecutoras a las observaciones a los proyectos emitidas por la Comisión Dictaminadora implica retrasos en la ejecución de los proyectos sin que necesariamente contribuyan a su mejoramiento sustantivo, por lo cual el producto final de este proceso (acta de dictaminación) es identificado como un requisito que retrasa la ejecución de los proyectos, en lugar de una oportunidad para mejorar los mismos e incrementar su potencial de incidencia.

#### **4. Ajuste de Proyectos**

En el proceso de ajuste de proyectos el principal **cuello de botella** radica en las dificultades para entablar y mantener una comunicación oportuna y suficiente entre el INMUJERES y las instancias ejecutoras, para apoyar el proceso de ajuste de los proyectos de acuerdo con las observaciones emitidas por la Comisión Dictaminadora.

Existen varios factores que inciden en la existencia de este cuello de botella. Por lo que respecta al ámbito de las Instancias Ejecutoras, el principal factor que es que algunas de ellas no disponen de Internet ni de una línea telefónica exclusiva, asimismo, algunas de ellas carecen de recursos financieros para trasladarse a la Ciudad de México a dialogar directamente sobre el sentido de los ajustes a los proyectos, por lo cual la comunicación oportuna y suficiente es complicada. Varias de estas situaciones son más frecuentes en el caso de las IMM que tienen condiciones operativas e institucionales con mayores carencias.

En el caso del INMUJERES también influye la insuficiente infraestructura de comunicación con la que cuentan. De acuerdo con la información recabada a través de las personas que operan el Programa, las líneas telefónicas de las que disponen son insuficientes, lo cual afecta más la comunicación en el caso de la vertiente de municipios, pues son muchas las instancias con las cuales deben entablar comunicación.



## EPADEQ

Adicionalmente, las instalaciones en las que se ubican las oficinas del Programa en el INMUJERES no cuentan con espacios adecuados para sostener reuniones con las Instancias Ejecutoras que tienen la posibilidad de acudir a las oficinas centrales, por lo que tienen que trasladarse a un lugar externo o reunirse en lugares incómodos y poco adecuados. Aunado a lo anterior, los recursos financieros con que cuenta el INMUJERES para trasladarse a los Estados y Municipios son limitados, por lo que se dificulta explicar directamente el sentido de las observaciones contenidas en los Oficios de Dictaminación.

La principal consecuencia de este cuello de botella es que se dificulta el adecuado ajuste de los proyectos pues las observaciones no son comprendidas y atendidas con la claridad y oportunidad necesaria, con lo cual se retrasa el proceso y se acota el adecuado ajuste de los proyectos.

### 5. Firma de Convenios

En general el Proceso de Firma de Convenios se desarrolla sin mayores contratiempos, sin embargo, el principal **cuello de botella** radica en que para ciertas Instancias Ejecutoras algunos requisitos contemplados en las Reglas de Operación son difíciles de cumplir. Principalmente las IMM que no son descentralizadas y cuentan con menor capacidad política, institucional y de gestión, atraviesan por algunas dificultades para gestionar la firma de los convenios por parte de autoridades municipales, así como conseguir cierta documentación que el Programa requiere, como es la apertura de una cuenta bancaria a nombre del municipio o la expedición de un recibo fiscal a nombre del mismo.

Esta situación deriva de cuestiones normativas externas, que escapan del control del propio Programa, pues responden a normatividad federal que rige el ejercicio de recursos públicos.

La principal consecuencia de este problema son retrasos en la firma de convenios en aquellas instancias con dificultades para cumplir a tiempo con los requisitos, lo que conlleva a retrasos en la dispersión de fondos y consecuentemente que se acorte el periodo para la ejecución de los proyectos.



EPADEQ

## 6. Informe de Cierre

El primer **cuello de botella** detectado en el proceso de Informe de Cierre, es que el Programa carece de un esquema operativo que garantice que el proceso de revisión de los informes de cierre que remiten las Instancias Ejecutoras se lleve a cabo de manera sistemática, estandarizada, estratégica y con oportunidad. Esto es generado por la ausencia de un manual de procedimientos del Programa en el cual se establezcan, entre otros aspectos, pasos a seguir, tiempos, formatos para la sistematización de la información y criterios de revisión para llevar a cabo este proceso.

La primera consecuencia de este problema es que la revisión de los informes de cierre no se lleva a cabo de manera homogénea entre las dos vertientes del Programa (estatal y municipal), así como entre las distintas personas que lo interno de cada área lo realizan, lo que ocasiona falta de certeza en los resultados del proceso.

Otra consecuencia es que el tiempo de revisión de informes de cierre se alarga y se empalma con la realización de otros procesos. De acuerdo con las ROP el INMUJERES cuenta con quince días hábiles a partir de la recepción del informe para emitir observaciones, sin embargo, tanto personal del INMUJERES como de las instancias ejecutoras entrevistadas coinciden en señalar que este lapso difícilmente se cumple. Esta situación es ocasionada tanto por que el proceso está insuficientemente sistematizado y organizado, como por el hecho de que la mayoría de las instancias ejecutoras entregan el último día sus informes (31 de diciembre) por lo cual el volumen de informes a revisar se acumula en un plazo muy corto (se deben remitir observaciones a más tardar 15 días hábiles después de recibidos); así mismo influye la falta de personal operativo suficiente para llevar a cabo las diversas actividades del Programa, por lo cual el personal a la par que revisa los informes de cierre tiene necesidad de desarrollar diversas actividades correspondientes a procesos subsecuentes. Este problema implica tanto una deficiente revisión y sistematización de los informes de cierre como dificultades para el adecuado desarrollo del proceso operativo del global del Programa

Por su parte, la falta de definición de criterios de revisión limita que se lleve a cabo una revisión más estratégica y sustantiva de los informes de cierre que facilite el proceso de seguimiento y retroalimentación de los resultados alcanzados por cada instancia ejecutora. Las personas que



**EPADEQ**

operan el programa indican que la revisión que se lleva a cabo de estos informes es básicamente administrativa.

De este modo, la falta de sistematización de la información contenida en los informes de cierre, ocasiona que no se utilicen estos informes como un insumo de calidad para la valoración del logro de los objetivos del Programa. También ocasiona que los informes de cierre no sean instrumentos para orientar el diseño de los proyectos en el ejercicio presupuestal subsecuente, lo cual limita la capacidad del Programa para impulsar la continuidad y consolidación de los procesos estatales y municipales para la institucionalización de la perspectiva de género.

Como resultado de estos aspectos, este proceso contribuye poco a retroalimentar el trabajo de las instancias y por consiguiente al logro de los objetivos planteados.

Un segundo **cuello de botella** en este proceso es que el formato para la presentación de los informes no se ajusta a las capacidades reales de las distintas instancias ejecutoras. Sobre todo en el caso de las IMM, quienes expresan dificultades importantes para integrar algunos de los apartados requeridos.

El problema identificado ocasiona que algunos informes de cierre tengan errores u omisiones importantes, lo cual retrasa la revisión y dificulta la valoración de los resultados obtenidos.

Es importante también señalar que la situación anterior se agrava por el hecho de que en varios casos, sobre todo en el orden municipal, los proyectos son desarrollados en su totalidad por consultoras externas, por lo cual las Instancias Ejecutoras carecen de elementos para plasmar adecuadamente los resultados de sus proyectos, todo lo cual merma la calidad de información contenida en dichos informes.

Las consecuencias de este segundo cuello de botella se suman a las derivadas del primero, agravando los problemas que enfrenta el Programa para el adecuado seguimiento y valoración de los avances o retos de las Instancias Ejecutoras, así como para orientar el diseño de los proyectos para la consolidación de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género.

El tercer **cuello de botella** identificado en este proceso es que los plazos para la elaboración y revisión del informe cierre no se corresponden con el desarrollo de la operación real del



**EPADEQ**

Programa. Las instancias ejecutoras comúnmente ven retrasados los periodos con que cuentan para la ejecución de sus proyectos (resultado de los retrasos acumulados en los procesos anteriores), por lo cual en las fechas en que tienen que elaborar el informe de cierre, con su correspondiente informe de gastos, no han concluido completamente las actividades que emanan de sus proyectos.

Esta situación ocasiona, por un lado, que aceleren procesos de ejecución en detrimento de la calidad de las acciones desarrolladas; por otro lado, que asienten información insuficiente o de mala calidad en los informes presentados, sobre todo aquella información cualitativa relacionada con el alcance de los resultados obtenidos.

Como se desprende del análisis de los cuellos de botella identificados, derivado de los problemas operativos que enfrenta en su gestión, este proceso tiene limitaciones para contribuir de manera más clara en el logro de los objetivos del Programa.

## **7. Ejecución, integración y revisión de productos**

El principal **cuello de botella** en el proceso de Integración y Revisión de Productos es que el tiempo del que disponen las Instancias Ejecutoras para ejecutar las acciones del Programa e integrar los productos comprometidos en sus proyectos es muy reducido. Esta situación es resultado de los desfases y retrasos que registra la operación del Programa en los procesos previos a la integración de los productos.

Es una práctica común que el lapso para ejecutar los productos se reduzca de manera considerable respecto de la programación original (reducciones en muchas ocasiones mayores al 50% respecto el lapso original programado, pues las ROP contemplan un calendario de actividades de mayo a diciembre, aunque los recursos se radican aproximadamente entre agosto y septiembre, incluso octubre como es el caso de este 2013), lo cual es especialmente grave si se considera que la mayoría de los productos corresponden a procesos de investigación, capacitación o diseño de políticas que requieren para su adecuada consecución de lapsos de tiempos superiores, los cuales no son conseguidos en la mayoría de los casos. La principal consecuencia de este cuello de botella es que la calidad de los productos está continuamente comprometida y por lo tanto, se



**EPADEQ**

comprometen también los resultados alcanzados y el cumplimiento mismo de los objetivos del Programa.

Otra consecuencia que se desprende de este cuello de botella es que la mayoría de IMM e IMEF no disponen de tiempo suficiente para dar seguimiento, revisar y aprobar los productos que son integrados por las consultorías contratadas. Por lo cual no tienen la plena certeza respecto de la calidad de los mismos. Situación que se complica además por el escaso personal con el que cuentan en la mayoría de las instancias estatales y, sobre todo, municipales.

Este aspecto representa uno de los más críticos para la consecución de los objetivos planteados para el Programa, pues los productos generados en el desarrollo de los proyectos constituyen las acciones definidas por las Instancias Ejecutoras para avanzar en la institucionalización de la perspectiva de género en las Políticas Públicas y en la Cultura Institucional en las entidades federativas y municipios, que corresponde al objetivo general del Programa, por tanto, si estos productos no tienen la calidad necesaria el logro del objetivo está comprometido.

El segundo **cuello de botella** detectado en este proceso, es que diversas instancias ejecutoras carecen de la capacidad necesaria para dar orientación y seguimiento al desarrollo de las acciones de los proyectos y con ello garantizar que los productos tengan los contenidos suficientes para cumplir su cometido. La información recaba en campo da cuenta de que (pese a la existencia de una “Guía de Operación 2013 del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género”, que intenta orientar a las Instancias en la ejecución del Programa) varias de ellas desconocen los aspectos que deben solicitar, vigilar, revisar y aprobar de los productos contratados a las consultorías. Esta situación es particularmente notoria en el caso de las IMM que en general cuentan con menos capacidad institucional y operativa.

Cabe señalar al respecto, que uno de los propósitos del Programa es fortalecer las capacidades de las propias instancias públicas responsables de la igualdad de género en los estados y municipios, en la tarea de institucionalizar la perspectiva de género en los gobiernos locales, por lo que es necesario que se dispongan de las acciones necesarias para que esto suceda (más capacitación, asesoría y acompañamiento), pues si dichas instancias no cuentan con capacidades mínimas para dar seguimiento y supervisar las acciones y productos generados con los apoyos del Programa, se



**EPADEQ**

limitan tanto los logros del mismo como los avances en la institucionalización de la perspectiva de género.

Otro **cuello de botella** identificado, que se interrelaciona con el anterior, es que no todas las instancias ejecutoras cuentan con información y experiencia suficientes para seleccionar a las consultoras que contratan para el desarrollo de los productos. En la opinión de las personas entrevistadas en los estados, el Programa no proporciona a las instancias ejecutoras insumos, información o herramientas suficientes para orientar esa selección, lo cual se convierte en una carencia relevante toda vez que el desarrollo de los productos descansa fundamentalmente en la contratación de consultorías externas, por lo cual la selección de las mismas resulta en un aspecto crítico para que el Programa alcance los resultados esperados.

Como se identificó en campo, diversas Instancias Ejecutoras, sobre todo de corte municipal aunque también las hay del estatal, consideran que no disponen de información suficiente sobre la calidad del trabajo que realizan las consultorías que ofrecen sus servicios, así como de los criterios que deben tomar en cuenta para valorarlas, lo cual dificulta su elección. Adicionalmente, la ubicación geográfica de algunas de ellas genera mayores dificultades para encontrar servicios de consultoría adecuados; es el caso de instancias municipales muy alejadas de las capitales estatales, donde se manifiestan serias limitaciones para identificar en la propia región consultorías expertas, pues la contratación de consultoras de zonas más distantes genera recursos elevados para viáticos de los que no disponen.

Esta serie de limitaciones afectan el logro de los objetivos del Programa, pues la ejecución del mismo recae en las instancias estatales y municipales, por lo cual los problemas que enfrentan para la orientación, seguimiento y validación de los productos se constituyen en cuellos de botella de particular importancia, sobre los cuales se deben desarrollar las estrategias necesarias para minimizarlos.

Finalmente, se identificó un cuarto **cuello de botella** en este proceso, el cual consiste en que el Programa no cuenta actualmente con capacidad operativa para revisar y dar seguimiento al conjunto de productos integrados por las Instancias Ejecutoras, por lo cual no se revisa la totalidad



**EPADEQ**

de ellos, así como tampoco se sistematiza la información contenida en los mismos, ni se da seguimiento sobre el uso y utilidad de los productos en las Entidades Federativas y Municipios.

Esta es una carencia relevante, pues el Programa al estar falto de los procedimientos necesarios para dar seguimiento a la aplicabilidad de los productos financiados en el quehacer de la administración pública estatal y municipal, carece de información necesaria para valorar el logro de su objetivo, así como carece de una herramienta necesaria para aprovechar los aprendizajes generados en la integración de productos.

## **8. Rendición de cuentas**

El primer **cuello de botella** identificado es que el personal que opera el Programa recibe con retraso las solicitudes de información a las que tiene que dar respuesta. Por lo cual los tiempos de atención se reducen.

El segundo **cuello de botella** radica en la carencia de un Sistema Integral de Información, lo cual ocasiona que exista una inconsistencia en la información cuantitativa que se reporta periódicamente dentro de un mismo ejercicio fiscal, en el marco de los informes trimestrales, que haya diferencia en las cifras presupuestales reportadas por las áreas sustantivas y la Dirección General de Administración y Finanzas del INMUJERES; que haya un retraso en los tiempos definidos para la entrega de insumos, situación que afecta los tiempos establecidos para el análisis e integración de los diferentes informes comprometidos.

## **9. Auditoría**

El primer **cuello de botella** radica en que el Programa no dispone de personal suficiente para realizar las actividades que implica el proceso de auditoría. Lo anterior tiene consecuencias en la gestión del programa, relacionadas con las actividades que implican las auditorías, pues aumenta la carga de trabajo que tiene el personal que opera el Programa. Llevar a cabo estas actividades en distintos momentos del año, detiene otros procesos del Programa pues la mayoría de las auditorías se realizan en tiempos en los que la carga de trabajo es pesada.



**EPADEQ**

Este proceso no tiene consecuencias directas en el logro de los objetivos, sin embargo, agregar tareas al personal del programa que registra sobre carga de trabajo puede disminuir la calidad de sus labores cotidianas y ello podría impactar en el logro de los objetivos.

## Síntesis de principales cuellos de botella

En la siguiente tabla se muestran de manera sintética los principales cuellos de botella identificados en la gestión del Programa<sup>23</sup>:

Proceso crítico	Cuellos de Botella
<b>1. Elaboración de Reglas de Operación</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. El procedimiento para la elaboración de las Reglas de Operación no se encuentra diseñado ni regulado formalmente.</li><li>2. Se carece de mecanismos participativos que garanticen la inclusión de la visión, necesidades y características de las Instancias Ejecutoras y el personal operativo del Programa en el proceso de elaboración de Reglas de Operación.</li></ol>
<b>2. Planeación de proyectos</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Las acciones de capacitación que brinda el INMUJERES a las Instancias Ejecutoras no son suficientes para fortalecer sus habilidades y conocimientos para una adecuada planeación y ejecución de sus proyectos.</li><li>2. El formato para la presentación de proyectos no se ajusta al perfil de las instancias ejecutoras, sobre todo las de orden municipal.</li><li>3. Existen limitaciones para brindar la asesoría y acompañamiento necesarios a las Instancias Ejecutoras para la adecuada planeación de sus proyectos.</li></ol>
<b>3. Dictaminación de proyectos</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. No existe garantía de que todas las personas integrantes de la Comisión Dictaminadora cuenten con el perfil idóneo para hacer una revisión sustantiva de los proyectos.</li><li>2. Los proyectos no son analizados por la Comisión Dictaminadora con la profundidad necesaria para emitir recomendaciones que contribuyan a su fortalecimiento metodológico, conceptual y estratégico.</li></ol>

<sup>23</sup> En la tabla no se muestran los cuellos de botella de todos los procesos críticos, sino aquellos que se consideran los más relevantes.



EPADEQ

	<p>3. Las personas integrantes de la Comisión Dictaminadora regularmente carecen de información relevante sobre los contextos locales en que operan los proyectos, así como respecto del desempeño, retos y avances de las Instancias Ejecutoras que los presentan.</p>
<b>4. Ajuste de proyectos</b>	<p>1. Existen dificultades importantes para mantener una comunicación oportuna y suficiente entre INMUJERES e Instancias Ejecutoras para transmitir el sentido y alcance de las observaciones derivadas de la dictaminación y asesorarlas para solventar los ajustes requeridos.</p>
<b>5. Firma de Convenios</b>	<p>2. Existe dificultad para cumplir algunos requisitos administrativos y legales por parte de Instancias con menor capacidad operativa y de gestión, como las Instancias municipales no descentralizadas.</p>
<b>5. Informe de Cierre</b>	<p>1. Se carece de un esquema operativo que garantice que el proceso de revisión de los informes de cierre se lleve a cabo de manera sistemática, estandarizada, estratégica y con oportunidad.</p> <p>2. El formato para la presentación de informes de cierre no se ajusta al perfil de las instancias ejecutoras, sobre todo las de orden municipal.</p> <p>3. Los plazos para la elaboración y revisión de los informes de cierre no se corresponden con los tiempos de operación real del Programa.</p>
<b>6. Integración y Revisión de Productos</b>	<p>1. El tiempo del que disponen efectivamente las Instancias Ejecutoras para la ejecución de los proyectos es muy reducido y compromete el desarrollo efectivo y eficaz de los mismos, y por tanto el cumplimiento de las metas.</p> <p>2. La capacidad de diversas Instancias Ejecutoras para dar una adecuada orientación y seguimiento al desarrollo de las acciones de los proyectos son limitadas y se compromete la garantía de que se logren las metas con la calidad requerida para garantizar el cumplimiento del propósito.</p> <p>3. Diversas Instancias Ejecutoras cuentan con poca experiencia y capacidad para seleccionar a consultoras externas con la experiencia y calidad necesarias para el adecuado desarrollo de las metas comprometidas en los proyectos.</p> <p>4. El Programa no cuenta con un esquema operativo para revisar y dar seguimiento a los productos generados por las Instancias Ejecutoras y a su uso en los distintos Estados y</p>



EPADEQ

	Municipios, por lo cual carece de información que le permita monitorear, dar seguimiento y evaluar el alcance de sus acciones en relación con los objetivos planteados.
<b>8. Rendición de cuentas</b>	1. Carencia de un sistema de información del Programa que facilite la generación sistemática de reportes e información cuantitativa necesaria para el adecuado monitoreo y seguimiento.
<b>9. Auditoría</b>	1. Empalme del proceso de auditoría con otros procesos sustantivos propios de la operación del Programa.
<b>CUELLOS DE BOTELLA DEL PROCESO OPERATIVO GLOBAL QUE IMPACTAN EN EL CONJUNTO DE PROCESOS CRÍTICOS</b>	1. Carencia de un manual de procedimientos del Programa. 2. Carencia de un sistema de información único para recolectar, sistematizar y utilizar información generada en las distintas etapas del proceso de operación del Programa. 3. Insuficientes recursos humanos, de infraestructura y de gastos de operación para brindar el acompañamiento necesario a las Instancias Ejecutoras. 4. Falta de sinergias y coordinación con otras áreas operativas del INMUJERES para articular esfuerzos y fortalecer la estrategia operativa con el conjunto de Instancias Ejecutoras.



EPADEQ

ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD DEL PROGRAMA

Conforme a los Términos de Referencia de la Evaluación, *en este apartado se deberá identificar las situaciones en las que la normatividad genere complicaciones en la gestión o ineficacia en el cumplimiento de los objetivos del programa.* Para arribar a ellos se consideró tanto el análisis de la normatividad y operación del Programa por parte del equipo de evaluación, como también la opinión de las y los servidores públicos entrevistados, tanto del INMUJERES como instancia normativa del Programa como de las instancias ejecutoras (IMEF, IMM o Gobiernos Municipales).

Con base en lo anterior, el análisis que sigue plantea los casos en los que la normatividad representa un problema para la gestión del Programa, ya sea porque su inexistencia o porque su regulación es inadecuada. Conforme al análisis aquí planteado, se hacen propuestas de cambios en la normatividad que presentan en el *ANEXO III Propuesta de modificación a la normatividad del programa SO10 fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género.*

Antes de continuar es preciso señalar que las recomendaciones planteadas en este apartado se complementan con las recomendaciones de corte operativo que se presentan en el apartado de conclusiones y recomendaciones.

### **Proceso de elaboración de Reglas de Operación**

La inexistencia de una normatividad interna que regule la organización del proceso de elaboración de ROP es el factor que afecta la operación correcta de este proceso. En apartados anteriores se ha descrito ya sus implicaciones, pero es importante señalar que la falta de un lineamiento interno del INMUJERES, donde se fijen plazos, actores del ámbito interno y responsabilidades para la elaboración de las ROP, ha generado problemas para la coordinación eficiente e intervención eficaz de tales actores, todo lo cual asegure la generación de las bases que norman la operación del Programa con el contenido más adecuado.

Dado que en este caso se recomienda crear una normatividad interna para establecer el proceso a seguir para elaborar las ROP, no se incluirá dicha propuesta en el Anexo III señalado, pues tal es sólo para modificar normas existentes. La recomendación puntual es elaborar un lineamiento



**EPADEQ**

interno del INMUJERES que regule los procedimientos, plazos, actores participantes, responsabilidades y facultades para la elaboración de las ROP del Programa.

### **Proceso de planeación de proyectos**

En relación a la etapa operativa relativa a la planeación de proyectos, el análisis realizado por el equipo evaluador muestra que el contenido de las Reglas de Operación no es suficiente para servir de guía para que las instancias ejecutoras elaboren sus proyectos. Esta afirmación refiere, por un lado, a los lineamientos de orden conceptual y metodológico que en las ROP se contienen para elaborar proyectos que contribuyan a la institucionalización de la perspectiva de género en las Políticas Públicas y en la Cultura Institucional, los cuales no se plantean con la suficiente extensión y consistencia que garantice que las potenciales instancias que se quieran habilitar como ejecutoras de Programa, lo comprendan y con base en ello puedan estructurar una iniciativa adecuada dirigida a la realización del objetivo señalado. Por otro lado, refiere también a que cuestiones de forma para presentar dicho proyecto no consideran el perfil de las potenciales instancias ejecutoras.

En relación al primer aspecto, los testimonios de las personas entrevistadas, tanto servidores/as públicos/as del Programa, como de aquellos/as que forman parte de las instancias ejecutoras, coinciden en señalar que el contenido conceptual y metodológico de las ROP para elaborar los proyectos es particularmente problemático para una proporción muy amplia de la población potencial del Programa, como lo son las Instancias Ejecutoras del ámbito Municipal, donde los conocimientos y habilidades de quienes operan las Instancias de Mujeres son muy básicas en materia de género, lo cual se complementa con que el común de dichas instancias tiene limitadas capacidades institucionales para gestionar el proyecto,<sup>24</sup> lo cual incide de manera definitiva en la posibilidad de generar proyectos potencialmente elegibles para contribuir a la consecución del objetivo del Programa.

Cabe destacar que otra parte de la población potencial del Programa presenta problemas semejantes de capacidades tanto del personal que la integra como de gestión de las propias

---

<sup>24</sup> Las capacidades institucionales de la gran mayoría de las instancias municipales del país es muy limitado en cuando a disposición de línea telefónica, internet, personal suficiente, incidencia a lo interno del gobierno municipal, etc., a lo que se suma el nulo perfil de género de quienes operan en ellas.



**EPADEQ**

entidades como las señaladas arriba. La referencia en particular es a las instancias ejecutoras, sean municipales o estatales, que concurren a la convocatoria de apoyo a proyectos por vez primera, en virtud de ser de nueva administración.

En ese sentido, ante el hecho de que una parte muy amplia de la población objetivo carece de capacidades, por un lado por un factor coyuntural (ser de nueva administración, tanto instancias estatales –cada 6 años- como municipales –cada 3 años-), y por otro lado por un factor estructural, (la mayoría de instancias municipales), es preciso que las Reglas de Operación del Programa sean planteadas considerando esas diferentes capacidades y condiciones, a fin de que sean plenamente accesibles y equitativas.

Estas condiciones coyunturales y estructurales que caracteriza a las potenciales instancias ejecutoras no es nueva, pero el problema de la falta de accesibilidad e iniquidad a los apoyos del Programa se agudizó en 2013 por el hecho de que la absorción del antiguo FODEIMM por parte del Programa para la Transversalidad, hizo que se emitiera una sola Convocatoria, estableciendo los mismos requisitos conceptuales y metodológicos para presentar proyectos.

Ejemplo de cómo lo dispuesto por los lineamientos conceptuales y metodológicos que se plantean en las ROP, no está siendo accesible para una proporción muy importante de las Instancias Ejecutoras, es el apartado de las ROP relativo a los “temas del desarrollo” para los proyectos, donde se señala lo siguiente:

*Los temas de desarrollo a considerar en ambas Modalidades son:*

- 1) Igualdad Jurídica, Derechos Humanos y no Discriminación*
- 2) Acceso a la Justicia*
- 3) Seguridad Pública*
- 4) Desarrollo Sustentable*
- 5) Violencia de Género*
- 6) Salud*
- 7) Educación*
- 8) Pobreza*
- 9) Agencia Económica*
- 10) Empoderamiento de las mujeres*
- 11) Mujeres indígenas.*

Como se puede percibir, no se señala qué se entiende por cada “tema”, en términos del problema público de género que implica. De ahí que términos como “agencia de género” pueden resultar



**EPADEQ**

demasiado vagos o incluso ajenos a una parte importante de las instancias potencialmente beneficiarias, por las condiciones anteriormente señaladas. En razón de lo anterior, se generan proyectos de baja calidad, con poca probabilidad de ser seleccionados y también con bajo potencial de contribuir al cumplimiento del objetivo del Programa.

Otra expresión del problema general señalado arriba, se manifiesta en los criterios y requisitos establecidos en el apartado 5. 1. 1. Presentación del Proyecto. Ahí se señala que las instancias deberán presentar su proyecto con base en el anexo 3, que es el “Formato para la presentación de Proyectos”. Efectivamente, a partir de este 2013 los proyectos de instancias estatales o municipales se presentan en un solo formato. Esto es, se establecen los mismos requisitos y criterios para elaborar proyectos tanto las instancias estatales como para las municipales, lo cual resulta más adecuado a las capacidades de las primera, desconociendo las capacidades reales de las segundas. Esto ha hecho que las IMM tengan problemas conceptuales, metodológicos y de gestión para estructurar su proyecto conforme lo plantean las ROP.

También en ese mismo apartado 5.1.1 de las ROP se plantean otros criterios y requisitos que evidencian esa falta de accesibilidad e inequidad de los lineamientos conceptuales y metodológicos:

*b) (...) incluir en el proyecto estratégico: el diagnóstico base, el objetivo general y los objetivos específicos de acuerdo al tema de desarrollo en el que se pretende incidir, así como la matriz de indicadores de resultados del proyecto, teniendo como referencia la metodología de marco lógico de conformidad con los formatos de cada Modalidad.*

*c) Presentar la memoria de cálculo con su respectiva investigación de mercado señalada en la fracción X artículo 2 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.*

A la luz de las limitaciones que presentan las instancias municipales que se señalaron arriba, el problema consiste en que, tanto la matriz de marco lógico como la memoria de cálculo con su estudio de mercado, son dos requisitos muy poco probables de cumplir por parte de dichas instancias, lo cual antes de beneficiar la consistencia del proyecto pone en entredicho la propia participación de la instancia. En el caso de la matriz de marco lógico hay que considerar que no



**EPADEQ**

sólo es una metodología compleja, sino que es de reciente innovación en el ámbito público por lo cual es muy poco probable que logren integrarla a su proyecto con la consistencia deseada.

En el caso de la memoria de cálculo con la respectiva investigación de mercado resulta no sólo compleja para muchas de ellas, sino incluso inviable para algunas, dada la inexistencia de potenciales proveedores especializados en la materia en regiones marginadas en las que se localizan dichas instancias.

A este respecto resulta importante señalar que el Programa ha detectado que existen algunos aspectos de orden conceptual y metodológico que resultan potencialmente problemáticos para las instancias en la planeación de su proyecto, por lo que ha diseñado algunas estrategias para tratar de orientarlos, al tiempo que se busca fortalecer sus capacidades. Dentro de ellas destacan las acciones de capacitación y asesoría que lleva a cabo desde sus oficinas en la Ciudad de México, esquema que se aborda en el apartado de esta evaluación relativo a los cuellos de botella.

Otro instrumento es la “Guía Operativa 2013, Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género”, documento que define *“los conceptos básicos sustantivos, operativos y presupuestales (...) para la operación eficiente del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género por parte de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF)*. La elaboración y utilización de dicha Guía resulta un acierto por parte del Programa, sin embargo presenta la limitación de que, como su nombre lo indica, sólo es relativa a la operación *en las Entidades Federativas*, por lo que no está a disposición de las instancias ejecutoras del ámbito municipal, que es precisamente las que se encuentran en situación de iniquidad y con menores posibilidades de accesibilidad.

Algunos de los temas de esta Guía podrían ser de gran utilidad para las instancias municipales, porque definen qué se entiende por cada tipo de acción que se puede impulsar por modalidad y vertiente, así como indicaciones generales para programarlas y vigilar su ejecución. Además de que les orienta sobre cuestiones operativas y presupuestarias.

Sería de mucha utilidad que las Reglas contemplaran como anexo una Guía como la señalada tanto para instancias municipales como para estatales, la cual se complementara además con otros lineamientos que contribuyan a que éstas diseñen y ejecuten de mejor manera sus proyectos.



**EPADEQ**

Algunos de esos otros lineamientos son precisamente los que en esta evaluación se abordan y sobre los que se hacen varias propuestas.

Otro instrumento que busca apoyar a las instancias en la planeación de su proyecto es el Formato contenido en las ROP para la presentación de proyectos al que se aludía arriba. Dicho instrumento contiene algunas indicaciones mediante una oración o párrafo cortos sobre cómo plantear los aspectos metodológicos y conceptuales del proyecto que son requisitos para su debida formulación. Por ejemplo, respecto de la *visión corto (sic), mediano y largo plazo* el formato dice: *Señale la visión que, a partir de este proyecto, fortalecerá el proceso de incorporación de la perspectiva de género en los temas de desarrollo y específicos en los que se intervendrá, y que contribuirá en la reducción de las brechas de género. Especificar si son o no de continuidad.* Esta definición puede resultar para la mayoría de las instancias estatales (sobre todo las que no tienen un cambio reciente de administración) suficiente para planear un proyecto de género como el que demanda el Programa; no obstante, para la mayoría de las instancias municipales puede resultar de difícil comprensión y realización, tanto por la comprensión de su contenido como por el hecho de que en su ámbito de gobierno la administración dura sólo tres años, por lo cual las bases de institucionales para la planeación al mediano y largo plazo son limitadas.

Un problema adicional que padecen las instancias municipales para planear su proyecto, el cual se señaló en el apartado de principales cuellos de botella, lo constituye la falta de información oficial sociodemográfica desagregada a ese ámbito territorial, de ahí que resulte conveniente eliminar la obligatoriedad de identificar brechas de género como uno de los criterios para valorar la pertinencia de los proyectos de las instancias municipales en las tres vertientes de participación.

Otros criterios de orden conceptual y metodológico que resultan igualmente poco accesibles e inequitativos en perjuicio de las instancias municipales, particularmente en la etapa operativa de planeación de proyectos, se expresan en el apartado 5.2 Criterios para la formulación de los proyectos de las Reglas. Ahí se consigna lo siguiente:

*Los objetivos específicos del proyecto deberán estar alineados a los temas señalados en el numeral 4.1 de las presentes Reglas y de acuerdo a las Modalidades y Vertientes de participación.*



**EPADEQ**

*Los indicadores del proyecto deben permitir la medición del cumplimiento de los objetivos, visualizar el impacto y en su caso, el mejoramiento de la condición y posición de las mujeres en el contexto de las políticas públicas en las que el proyecto se propone incidir. En aquellas metas de continuidad se deberá incluir, además, indicadores de resultados.*

*El proyecto debe incluir, la visión de corto, mediano y largo plazo que evidencie el fortalecimiento y resultados del proceso de transversalidad de la perspectiva de género, en los distintos temas de desarrollo.*

De lo establecido en este apartado de las ROP, el equipo evaluador considera que en el caso de los indicadores, particularmente los de impacto, así como la visión de corto mediano y largo plazo que evidencie el fortalecimiento y resultados del proceso de transversalidad de la perspectiva de género (como ya se señaló anteriormente), resultan de difícil cumplimiento por parte de las instancias municipales, por lo que se propone dejarlos sólo como requisito para las instancia estatales.

Ante el problema aquí planteado de falta de alineación de las Reglas de Operación a las necesidades y capacidades de las instancias ejecutoras, particularmente de las municipales, es importante señalar que el propio Programa en este año 2013 dio pasos iniciales para incidir en algunos aspectos del problema, generando con ello mejores condiciones para la inclusión de tales instancias municipales.

El 15 de mayo de 2013 fue emitido un Acuerdo por parte de la Presidenta del INMUJERES, donde se daba a conocer la modificación de las Reglas de Operación en su apartado 5.3.1 *De la recepción y validación de los proyectos*, donde se da a conocer la ampliación del plazo de recepción de proyectos hasta el 28 de junio del mismo año. Esto tuvo como consecuencia favorable el que las instancias, estatales o municipales, contaran con mayor tiempo para planear su proyecto, pues ampliaba esta etapa en prácticamente 75 días (la fecha original de entrega era el 15 de abril), la cual cerraba un plazo de sólo 45 días que se habían tenido para planear el proyecto.<sup>25</sup>

En contraste, la medida tuvo el efecto negativo de disminuir los tiempos para la ejecución de los proyectos, pues debieron ampliarse los plazos para planear y recibir proyectos, lo mismo sucedió

---

<sup>25</sup> Cabe recordar que las ROP se emitieron el 28 de febrero de 2013.



**EPADEQ**

con los de la dictaminación. Dado que la etapa de ejecución resulta la más importante para la consecución del objetivo del Programa, cabría preguntarse si la medida fue convenientemente planteada, esto es, si la decisión de recorrer las diversas etapas de la operación del Programa fue la más afortunada; o bien había otras alternativas, como dictaminar un primer conjunto de proyectos que ya habían sido recibidos y después dictaminar otro tanto que hubiera llegado gracias a la ampliación. Este aspecto se ha analizado con más detalle en otro apartado pero resulta importante mencionarlo con la intención de reflexionar sobre las ventajas y desventajas que puede traer consigo una modificación a las Reglas, si estas no son acompañadas por un conjunto de medidas operativas que mitiguen sus efectos negativos.

Otro aspecto que identificado en el trabajo de campo que puede hacer más ágil e interactivo el proceso de elaboración de proyectos entre las Instancias Ejecutoras y el Programa, es crear una plataforma digital que permita elaborar el proyecto *en línea*, lo cual facilitaría la comunicación, consulta y recomendaciones para fortalecerlo. De hecho, en el acuerdo de modificación de las ROP del 29 de marzo se establece que para los informes trimestrales de avances físico-financieros, así como para el Informe de Cierre de Ejercicio, se podrán realizar “a través de la plataforma digital que se establezca para dicho propósito”.

### **Proceso de dictaminación**

Una de las modificaciones realizadas a las ROP en 2013 se dirigió a priorizar en el proceso de dictaminación a las instancias municipales situadas en los municipios considerados en la *Cruzada contra el Hambre* en virtud de tener *una mayor carencia alimentaria y mayores niveles de pobreza de acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*.

Esta priorización se considera correcta por parte del equipo evaluador, pues reconoce la situación de menores capacidades que tienen las instancias de los municipios integrados en la *Cruzada contra el Hambre* para llevar a cabo su proyecto, y al mismo tiempo plantea darles un trato equitativo en el marco del conjunto de proyectos recibidos.

Siendo la denominada *Cruzada contra el Hambre* una iniciativa gubernamental que pretende ser sexenal, se espera que para las Reglas de Operación de 2014 el Programa también priorice en la



**EPADEQ**

dictaminación favorecer proyectos emanados de municipios considerados en ella. A partir de los resultados de la evaluación, se valora que es preciso acompañar dicha medida con otras que permitan que los proyectos de esas instancias municipales tengan mayores apoyos por parte del Programa, desde su formulación hasta su implementación.

Asimismo, a la luz de las limitadas capacidades que enfrenta la mayoría de las instancias municipales, se recomienda fijar condiciones y apoyos diferentes para el conjunto de ellas, no sólo para las que se incluyen en la señalada *Cruzada*.

La propuesta consiste en dar un trato preferente a las instancias que se ubiquen en municipios que forman parte de la *Cruzada* o bien tengan niveles de marginación alto y muy alto, a fin de contribuir a hacer más accesibles, incluyentes y equitativos los beneficios del Programa. En concreto se plantea dar trato especial en cuanto asesoría y orientación para elaborar su proyecto, como también acompañamiento para la planeación, dictaminación, ejecución y conclusión del mismo. Esto implica no sólo limitar el trato diferenciado a la etapa de la dictaminación, sino contemplarlo desde la formulación del proyecto hasta su ejecución.

Esta propuesta implica el diseño de una estrategia integral que se debe desplegar a lo largo de varias fases de operación, como es la planeación, dictaminación, ejecución, etc.

En el mismo sentido, se propone dar un trato diferente a las instancias municipales o estatales que se encuentran en el primer año de ejercicio fiscal y, por lo mismo, cuentan con menores capacidades para acceder a los recursos y desarrollar adecuadamente sus proyectos. Como se desprende de los resultados de la evaluación, dichas instituciones no están en las mismas condiciones que el resto de las instancias. En particular se plantea que el Programa les dé un trato preferente en las acciones de asesoría y orientación para la planeación, ejecución y conclusión de sus proyectos. Igualmente estas propuestas suponen una estrategia integral que se debe desplegar a lo largo de varias fases de operación.

Otro problema operativo identificado en la evaluación, que requiere atención normativa, es el caso del plazo de 5 días que se establece en las ROP para que se lean y valoren los proyectos para su dictaminación. Esto representa una limitación para la adecuada revisión, sobre todo en el caso de los proyectos estatales, ya que un proyecto de este tipo puede implicar decenas de metas, cada



**EPADEQ**

una de las cuales demanda un análisis complejo que difícilmente se valora individual y colegiadamente en tan pocos días. De ahí que se proponga ampliar ese plazo a 10 días.

Como se puede apreciar en el apartado de análisis de la operación, la opinión generalizada de las Instancias Ejecutoras entrevistadas en el trabajo de campo es que en la etapa de dictaminación de su proyecto no les es posible participar en modo alguno. Se vuelve una “caja negra”, en donde no saben bajo qué consideraciones les son aprobados, rechazados o condicionados a modificaciones sus proyectos. En particular las IMEF plantean la necesidad de poder participar en la dictaminación de su proyecto, a fin de fundamentar cada una de las metas, dado que en ocasiones éstas no se entienden en el contexto estatal, o inclusive municipal, por lo cual no les son aprobadas.

Las ventajas de que esa intervención se diera, para fines de la operación del Programa, es que las Instancias Ejecutoras, más particularmente las Estatales, podrían aportar mayores elementos de análisis a la Comisión Dictaminadora sobre su proyecto, y no sólo dejar a ésta con la información que se plasma en diversos formatos. Permitiría además entender las motivaciones y fines de los ajustes que se plantean al Proyecto en sus diversas metas, lo que además de redundar en una mejor alineación del mismo con los fines y medios que tiene contemplado el Programa para el cumplimiento de sus objetivos, permitiría a las propias instancias estatales recibir retroalimentación no sólo respecto de la forma de los proyectos, sino sobre elementos metodológicos y conceptuales que las dotarían de mayores conocimientos, todo lo cual redundaría en una mejor planeación y ejecución de sus proyectos a futuro. Adicionalmente, esta intervención permitiría acortar los tiempos del proceso de ajuste de los proyectos, al tener más claras las observaciones desde su emisión. Con base en lo anterior, es que se plantea modificar las ROP para asegurar la posibilidad de que intervengan las IMEF en la dictaminación de su proyecto.

Otros problemas detectados en la operación del Programa, que requieren para su atención de modificaciones a la norma son los siguientes:

La conformación establecida para la Comisión Dictaminadora no se considera idónea para orientar estratégicamente los proyectos hacia la consecución de una mayor incidencia en la institucionalización de la perspectiva de género en los estados y municipios. Para ello se requiere de la conformación de una Comisión caracterizada por un alto *expertise* de las personas que la



**EPADEQ**

integran en los temas relacionados con la igualdad de género. Solo de esta manera se logrará que la misma funcione como un activo clave del Programa para el fortalecimiento del diseño de los proyectos, con ello se potenciaría la incidencia real de este proceso en la consecución del propósito del Programa.

El enfoque de quienes pertenecen a la Administración Pública Federal no resulta suficiente para valorar adecuadamente los proyectos, y de facto son ellos/as quienes deciden cuáles y porqué se apoyan, ya que son quienes tienen voto.

Otro problema es que las personas que integran la Comisión Dictaminadora no logran cumplir cabalmente con su cometido, pues no pueden destinar el tiempo necesario exclusivamente esa función dado que esta no es remunerada.

Para contribuir a resolver estos problemas, se proponen una serie de modificaciones en las ROP orientadas a garantizar un carácter experto y profesional a la Comisión Dictaminadora. Por ello se propone incluir en la integración de la misma a personas expertas, especialistas en temas vinculados a la igualdad de género y las políticas públicas, provenientes de academia y sociedad civil. Asimismo se propone que las opiniones y decisiones de esas personas tengan el mismo peso que las que provienen de la Administración Pública Federal, señalando que tendrán el mismo derecho a voz y a voto. Y finalmente, se recomienda establecer que la función de la dictaminación, en el caso de las personas que no pertenecen a la Administración Pública Federal, será remunerada, lo que la hará más profesional, y por tanto más eficaz y eficiente.

Un aspecto medular del proceso de dictamen es que constituye un momento crucial para el cumplimiento del objetivo del Programa, pues resuelve sobre la viabilidad de los proyectos y autoriza su ejecución. De modo que si esta fase se alarga demasiado, la consecuencia es que acorta los tiempos de la ejecución del proyecto, que es el proceso más importante de todos los que se contemplan en el Programa. En ese sentido, si no está claramente definida la duración de la etapa de dictaminación, y esta puede extenderse indiscriminadamente, la ejecución del proyecto no contará a su favor con uno de los factores clave, el tiempo. De ahí que se plantee, retomando algunas propuestas de instancias ejecutoras, fijar con precisión el máximo que puede extenderse el proceso de dictaminación. Se recomienda que este máximo fijado permita que los proyectos



## **EPADEQ**

puedan desarrollarse cuando menos en los 8 meses contemplados en la planeación de sus proyectos, lo cual implica que el 30 de abril sea fijada como la fecha máxima en la cual se debe terminar el proceso de dictaminación.

### **Ajuste de proyectos**

No se detectaron problemas de normatividad en este proceso.

### **Firma de Convenios**

No se detectaron problemas de normatividad en este proceso.

### **Informe de cierre**

Como se señaló páginas atrás, un cuello de botella detectado en el Proceso de Informe de Cierre consiste en que las Instancias Ejecutoras del ámbito municipal coinciden en señalar que el formato establecido para presentar el Informe de Cierre, mismo que se encuentra contenido como Anexo 7 en las ROP, es muy complicado de integrar. Esto dadas las limitaciones señaladas anteriormente. A este respecto, el equipo evaluador considera que se debe diseñar un formato específico para las Instancias ejecutoras de este ámbito de gobierno, el cual debe tomar en cuenta sus capacidades reales.

### **Ejecución, integración y revisión productos**

El principal cuello de botella en el proceso de Integración y Revisión de Productos es que el tiempo del que disponen las Instancias Ejecutoras para ejecutar las acciones del Programa e integrar los productos comprometidos en sus proyectos es muy reducido, como resultado de los desfases y retrasos que registra la operación del Programa en los procesos previos.

Como se desprende de los análisis previos, estos retrasos son resultados de la conjunción de diversos factores, por lo cual su atención requiere de una suma de acciones, algunas de las cuales se plantean en el apartado de recomendaciones. Desde el plano normativo, destacan dos propuestas:



## EPADEQ

La primera es la relativa a la definición de una fecha límite máxima para el proceso de dictaminación, lo cual facilitará una radicación de recursos más oportuna y una ampliación en el lapso de ejecución.

La segunda propuesta deriva de un problema estructural detectado en el proceso de evaluación que repercute de manera relevante, tanto en la factibilidad de desarrollar los procesos del Programa en los tiempos programados, como en la calidad de los resultados obtenidos en cada uno de ellos. Este problema es el relativo a la insuficiencia de recursos humanos y de infraestructura para atender todas las necesidades operativas del Programa, lo cual es resultado de la insuficiencia actual de recursos para gastos operativos y de administración de que dispone el Programa:

Al respecto, el numeral 3.6 de las ROP señala que:

*El INMUJERES podrá destinar, hasta el 1.4 % para gastos operativos y de administración del monto total autorizado al programa en el PEF, el 98.6% restante será distribuible para autorizar los proyectos que se presenten y cumplan con los requisitos establecidos en las presentes Reglas y se dictaminen favorablemente por la Comisión.*

Se propone incrementar el porcentaje establecido para gastos operativos y administrativos hasta un monto que permita una mayor calidad, eficacia y eficiencia en la operación del Programa. Inicialmente se propone que el monto sea por lo menos del doble del establecido actualmente en las Reglas (2.8%); para arribar al porcentaje final se recomienda que el INMUJERES realice el análisis financiero respectivo. Lo anterior bajo la consideración de que la insuficiencia actual de recursos humanos e infraestructura (sobre todo de comunicación) afecta de manera importante la calidad, eficacia y eficiencia del Programa, pues los tiempos de ejecución se retrasan continuamente, existe empalme de procesos, se registran déficits en la realización de actividades sustantivas (como la revisión de los productos generados) y, sobre todo, está continuamente comprometida la capacidad de Programa para brindar de manera suficiente, oportuna y adecuada la asesoría, acompañamiento y capacitación que las Instancias Ejecutoras requieren para diseñar y ejecutar eficazmente sus proyectos; lo cual representa un aspecto crítico en la consecución de los resultados del Programa a nivel de cumplimiento de Propósito.



**EPADEQ**  
**Auditoría**

Como se ha señalado anteriormente este proceso operativo no es exclusivo ni propio del Programa en tanto no forma parte de la gestión operativa para generar los apoyos que entrega. Además, el hecho de que su regulación esté contemplada en leyes y reglamentos federales cuya vigilancia y aplicación realizan instancias externas al INMUJERES, y por supuesto al Programa, hace que a nivel normativo no se puedan plantear recomendaciones para su modificación o mejora.

### **Rendición de cuentas**

Al igual que el proceso de Auditoría, este proceso operativo tampoco es exclusivo ni propio del Programa en tanto no forma parte de la gestión operativa para generar los apoyos que entrega. Su regulación también está contemplada en leyes y reglamentos federales cuya vigilancia y aplicación realizan instancias externas al INMUJERES y al Programa, por lo que a nivel normativo no se puedan plantear recomendaciones para su modificación o mejora.



EPADEQ

## 6. ESTUDIOS DE CASO: DESCRIPCIÓN EN PROFUNDIDAD Y ANÁLISIS

La descripción y análisis en profundidad por cada caso estudiado ha estado presente de manera transversal en todo el proceso de investigación, y de ello se da cuenta a lo largo de los apartados precedentes de este Informe.

Como se establece en el apartado metodológico de este documento, para cumplir con los objetivos de la evaluación, el trabajo de investigación siguió “estrategias analíticas de estudio de tres casos de entidades federativas en donde el Programa se aplica (multicaso), (...) El análisis de los procesos operativos fue a profundidad, dirigido a ubicar evidencia empírica suficiente para comprender y explicar la gestión del Programa en su dinámica interna y en el contexto en que opera.” Ello obedeció a la determinación establecida por el INMUJERES en los términos de referencia, donde se señalaba como primer objetivo específico de la evaluación describir la gestión operativa del Programa mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica en que este se lleve a cabo.

De esta manera, se llevó a cabo la investigación evaluativa de los procesos del Programa tomando como referencia lo que sucedía tanto en su operación a nivel central, como en las Instancias de las Mujeres de Entidades Federativas y en las Instancias de las Mujeres en Municipios (lo que refiere diferentes niveles de desagregación geográfica), y definiendo como muestra un conjunto de Instancias de ese tipo que operan el Programa en 3 estados, Jalisco, Tabasco y Querétaro (las cuales se tomaron como estudios de caso).

De modo que como ha quedado descrito y analizado a lo largo de este Informe, cada proceso sobre el cual se llevó a cabo la investigación se estudió a la luz de lo que sucedía en la ejecución a nivel central, como en cada una de las instancias ejecutoras, IMEF o IMM, distinguiendo en este último caso si ésta formaba parte de administración municipal descentralizada o centraliza.

A lo largo del Informe queda ampliamente señalado cuando los procesos operan de manera diferente según la instancia ejecutora de la cual se trate, lo cual se explica con base en el análisis de los factores que lo están condicionando, ya sea que estén vinculados con los esquemas de operación del Programa, o bien debido a la aplicación o vacíos de la norma; como también a la



**EPADEQ**

falta de reconocimiento por parte del Programa de las capacidades institucionales de dichas instancias ejecutoras.

Con base en lo anterior, a fin de ubicar con mayor detalle lo que sucede en la gestión a nivel central, como con cada una de las instancias ejecutoras que conformaron la muestra analítica de la evaluación, a continuación se describe con amplitud y se analizan los principales resultados observados por proceso crítico para cada caso seleccionado, a los cuales se suma un municipio de Guanajuato y uno de Hidalgo.

## **JALISCO**

### **1. Proceso: Elaboración de ROP**

#### **Instancia estatal.**

La titular del IMJ no ha sido convocada por el INMUJERES para participar u opinar acerca de las ROP del Programa, tampoco ha sido convocada ninguna persona del IMEF, de algún IMM o Gobierno Municipal. En PAIMEF, en cambio, ya hubo una mesa en la que se plantearon los defectos a las ROP, por ejemplo. Sin embargo, otras personas, en otros momentos, sí han sido convocadas a capacitación sobre los contenidos de la ROP.

El personal debería ser escuchado sobre las ROP, porque quienes operan deberían opinar sobre cómo deben operar los procesos. Se debe retroalimentar el proceso.

#### **Instancia municipal Tlaquepaque.**

La titular no ha sido convocada para participar u opinar acerca de las ROP del Programa, pero deberían ser convocados, porque su experiencia puede ser aprovechada.

### **2. Proceso: Planeación de proyectos**

#### **Instancia estatal**

Aunque la titular recibió asesoría y acompañamiento por parte del INMUJERES para elaborar su proyecto a los 15 días después de que llegó, se debe poner más atención para el personal nuevo, titulares y en otros puestos clave, pues necesitan acompañamiento para solicitar y acceder a los



**EPADEQ**

recursos. De inicio, el personal nuevo se encuentra con que tiene que familiarizarse con el trabajo para alcanzar 100 metas en un mes, justificarlas, planearlas antes del cierre de la convocatoria. En general, el tiempo de planeación es insuficiente y los lineamientos de la convocatoria dejan claro lo que no se puede hacer, pero no mucho lo que debe hacerse.

Sobre los obstáculos para la elaboración del proyecto, se encontraron los siguientes aspectos a considerar:

- a) Llenado del formato para la presentación de proyecto. Este fue el mayor obstáculo que se enfrentó. Aunque el formato se simplificó, para los municipios aún es complicado, donde no tienen presupuesto para contratar quien se haga cargo de gestionar los recursos y el personal no tiene experiencia ni capacitación para hacerlo de forma adecuada. Suelen solicitar asesoría pero no la obtienen. Hace falta acompañamiento de las instituciones para hacer este trabajo y, por ejemplo, elaborar un manual sobre ello.
- b) Elaboración de estudio de mercado. Es complicado, pues las instituciones académicas cuidan mucho las formas, no dan costos. Es contradictorio porque este aspecto se puede transparentar en la fase de contratación del servicio.
- c) Reunir y remitir la documentación legal. No es complicado para el Instituto, pero sí para las instancias municipales; muchas, como Zapopan, no pudieron participar por falta de documentos.

Los aspectos de la planeación que son problemáticos, de acuerdo a la titular y la responsable del proyecto, son los siguientes:

- a) Identificar brechas de género. Ha sido complejo porque no les queda claro el criterio de qué son y cómo se construyen, el Instituto no ha dado los elementos desde una capacitación.
- b) Vincularse con actores estratégicos. Es complejo reunirlos, es un proceso de desgaste innecesario al momento de hacer el proyecto; deben dar un buen tiempo de gestión. Deberían tomar consideraciones con los estados en donde hay nueva administración.



**EPADEQ**

- c) Definir las políticas públicas en las que incidirá. Debe retroalimentar el Instituto pues se debe ver cuántas políticas públicas hay con perspectiva de género. “Están construyendo el Programa con un nivel para el cual no estamos en posibilidades de participar de forma real. No estamos en condiciones de incidir en la política pública. Falta capacitación”.
- d) Señalar la visión de corto, mediano y largo plazo. Este aspecto debería estar integrado.
- e) Definir indicadores. Es complejo, no porque no exista una idea, sino que el instituto debe definir en base a qué debe construirlos. En 2012 los construía con base en metas y este año por temas del desarrollo, 4 ó 5, lo cual es muy complicado.
- f) Elaborar la memoria de cálculo con su respectiva investigación. Es difícil y desgastante, si se hace por motivos de transparencia debería hacerse al momento de contratar.

Aunque las observaciones y el auxilio del INMUJERES fueron oportunos, no hubo un tiempo definido para que una vez entregado el proyecto quedara claro cuando se conocían los resultados.

En general, algunos aspectos pueden ser mejorados. Los tiempos, por ejemplo, si se va a recibir capacitación y asesoría estas deben ser al inicio del proceso. Es complicado trabajar el cierre del ejercicio y estar construyendo el proyecto. Si este empalme de procesos no se puede evitar, debe haber una estrategia para cerrar y construir el proyecto al mismo tiempo.

#### **Instancia municipal de Tlaquepaque**

Los tiempos y las definiciones de las Reglas de Operación son claros y oportunos, lo mismo que la asesoría recibida por parte del INMUJERES. El personal de esta instancia municipal no asistió a ninguna capacitación. Intentaron registrarse a una pero no había cupo.

Uno de los obstáculos más grandes en la gestión de la instancia es la dificultad para obtener información y realizar trámites, pues todo debe ser con la firma de la titular y del tesorero.

Las observaciones al proyecto fueron claras y oportunas, lo mismo que la asesoría del INMUJERES, aunque es necesaria una mayor capacitación para el personal.



**EPADEQ**

**Instancia municipal de San Diego Alejandría**

Sobre los obstáculos para la elaboración del proyecto, se encontraron los siguientes aspectos a considerar:

a) Elaboración de estudio de mercado. Este punto representó una dificultad:

*“...este año cambió, entré a la categoría “C” y me pidieron 3 estudios, tuve que pedir ayuda a una consultoría. Las experiencias que he tenido con consultorías no han sido buenas, aquí en el municipio no hay consultorías. El primer año contraté a una persona que dio talleres, me parecieron muy buenos y la contraté para hacer un diagnóstico y fue un diagnóstico pésimo; cobró mucho y fue pésimo el diagnóstico. Pregunté en el INMUJERES Nacional y me dijeron que no me pueden recomendar a nadie; que me metiera a Caliseg, habría que trabajar para que nos den información más amplia.*

*Yo creo que INMUJERES Nacional debe proporcionar más información para orientar a las instancias sobre a qué consultoras contratar y para saber qué criterios se deben tomar en cuenta para revisar los productos. En una ocasión, el INMUJERES me dijo que un producto estaba muy mal y les pedí que me redactaran un oficio que dijera por qué estaba mal, nunca lo hicieron. Yo le dije a la consultora que el producto estaba mal, pero la consultora decía que el producto estaba bien, INMUJERES no me dio respaldo”.*

Los aspectos problemáticos para la presentación del proyecto fueron los siguientes:

- a) Definir indicadores. Se realizó con apoyo de las consultoras.
- b) Cotización de costos y servicios para la realización de proyectos. También se hizo con consultoras.
- c) Elaborar la memoria de cálculo con su respectiva investigación. La encargada aprendió a realizarla, luego de varios años de experiencia, no a partir de la capacitación del Programa.



**EPADEQ**

### **3. Proceso: Ajuste de proyectos**

#### **Instancia estatal**

Sobre las observaciones de la Comisión Dictaminadora al Proyecto, lo que se necesita es que haya oportunidad para que las instancias ejecutoras expliquen sus metas, pues a veces las observaciones no se entienden sino hasta que se encuentran las dos partes. El INMUJERES tiene ciertos criterios para los proyectos y las instancias locales otros. No hay claridad sobre los criterios que ocupan las dictaminadoras. Hay criterios según la mesa. No hay criterios unificados, o quienes dictaminan no tienen conocimiento sobre los proyectos, no están tan especializados.

Las observaciones de la Comisión, en su mayoría fueron positivas. El resultado fue bueno, pues se obtuvieron los recursos, pero se hubiera ahorrado tiempo si se permitiera a la instancia local explicar el proyecto. El envío de tantos documentos genera mucho gasto: para cada observación hay que mandar paquetes y cada envío cuesta alrededor de 1,000 pesos, y si son 15, resulta mucho dinero para un presupuesto escaso.

El lapso de tiempo del que disponen las instancias locales para realizar los ajustes requeridos al proyecto es suficiente, pero es muy largo el tiempo de dictaminación. Si el proyecto plantea acciones claras desde el inicio, no pueden comenzarse hasta que se dictamina, por lo que queda poco tiempo para la ejecución.

El trámite para la suscripción del Convenio Específico de Colaboración es claro, pero se hace tarde; los recursos se reciben hasta julio. Así, se tienen que ejecutar 100 metas (junto con PAIMEF) en 5 meses, algunas son planteadas para todo el año. Si se aprobara antes se podría ejecutar mejor.

#### **Instancia municipal de Tlaquepaque**

Los tiempos de la Comisión Dictaminadora fueron oportunos y las observaciones claras. No se recibió asesoría del INMUJERES en esta etapa porque no fue necesaria.

#### **Instancia municipal de San Diego Alejandría**

Las observaciones de la Comisión son sencillas y se solventan sin dificultad.



**EPADEQ**

#### **4. Proceso: firma de convenios**

##### **Instancia municipal Tlaquepaque**

Aún no firma convenio. No ha tenido dificultad para reunir la documentación.

##### **Instancia municipal de San Diego Alejandría**

Se realizó el proceso sin problemas.

#### **5. Proceso: Informe de Cierre**

##### **Instancia estatal**

En cuanto a la fecha establecida en las ROP para entregar el Informe de Cierre, la instancia estatal debe trabajar el doble para cumplir las metas. Los centros de atención a mujeres funcionan solo la mitad del año, pues dependen del presupuesto federal. La instancia federal presiona mucho para que en la agenda local la transversalización sea considerada, pero a nivel federal no se ve esa agenda en todo el gobierno. Por otra parte, los proveedores se escogen por medio de licitaciones, lo cual hace que todo sea muy complicado porque el tiempo que lleva hacerlas provoca que la instancia local tenga menos tiempo para trabajar.

La mayor dificultad que enfrentaron para elaborar el Informe de Cierre es el tiempo: la entrega oportuna de los productos de los proyectos por parte de los proveedores. Para este punto se contrató gente local y nacional; pero el desarrollo de leyes, protocolos y otros documentos llevan tiempo y no siempre se cuenta con él. La instancia local cuenta con 4 diplomados, pero no hay tiempo para ejecutarlos, se empalman las acciones. Suele suceder que entre más recursos se obtienen, más compromisos se adquieren y en este escenario se empalman tareas por el poco tiempo. Además, los requisitos y trámites hacen complicado contratar profesionistas. En los últimos 6 meses del año, además de cumplir con las metas, la instancia local tiene que hacer sus propias acciones de la agenda estatal.

De acuerdo con su experiencia, la titular y la responsable del proyecto hacen las siguientes recomendaciones para mejorar y agilizar la operación del Programa:



EPADEQ

- “Que el ejemplo venga desde arriba. Que lo ponga la federación. Que si se quiere que se trabaje con una fiscalía, también se haga a nivel federal.”
- “Que se pueda participar en las mesas dictaminadoras.”
- “Que no se tarde tanto en cerrar el ejercicio anterior. Se está trabajando en esto al tiempo que se está elaborando el proyecto para transversalidad y PAIMEF, pero no se puede planear bien. En un mes trabajar 100 metas es una locura, algo se te olvida.”
- Cuesta mucho trabajo llegar a los funcionarios estatales para impulsar el objetivo del Programa (transversalizar en las instancias estatales).
- Hay poco tiempo para poder hacer las negociaciones o vinculaciones con los actores estratégicos.

Los siguientes aspectos pueden significar un obstáculo en la presentación y ejecución del proyecto:

- a) Falta de personal. En las IMEF hay personal contratado solo para gestionar y administrar recursos federales, pero cuenta con poco personal para ejecutarlos, a este tipo de personal se le contrata sólo cuando llegan los recursos. Se requeriría de más personal para impulsar los proyectos de transversalidad, tanto el considerado dentro del 7% de gastos indirectos como con personal del Instituto.
- b) El personal tiene pocos conocimientos sobre género y políticas públicas. No hay suficiente continuidad. Los proyectos no están pensados en función de esos objetivos.
- c) El personal no puede dedicarse de tiempo completo a las actividades del Programa de Transversalidad.

Dos son los principales problemas en el aspecto operativo de los proyectos y sus ejecutantes:

- a) Contraloría Social. No es lógico que se convoque a impulsar contraloría social a quienes impulsan las metas. La instancia no atiende a población abierta, sólo aparece en una meta y es de mujeres que viven violencia que están en refugios y no es posible transparentarlas.



**EPADEQ**

El grueso de las metas tiene como beneficiarios a funcionarios/as. Si se convocan a Contraloría social debe hacerse en horarios de trabajo, fuera de ellos no van; y cuando se hace en el horario no los dejan ir. Solo se hace contraloría en algunas metas aptas para ello, en colaboración con la contraloría del Estado, que es la que tiene la obligación. Son pocas las metas en las que se puede hacer, pues no hay población beneficiaria directa. Hacer estas labores quita mucho tiempo. Debería considerarse un porcentaje de metas dentro de las contempladas. El 7% de gastos indirectos no alcanza para hacer tanto, pues es necesario monitorear en campo el cumplimiento de las metas.

- b) Productos. Fuera de los lineamientos que señalan tiempos y costos, no hay lineamientos cuantitativos que señalen qué exigencias y características deben tener los productos. Qué es un diagnóstico, qué debe tener una propuesta de ley, etcétera. El Programa supone que el operador tiene los conocimientos metodológicos de cómo y qué se debe entregar como diagnóstico. Los lineamientos no son lo suficientemente completos. Es una guía operativa. No dice cómo se hace y qué debe contener un diagnóstico. Sobre el contenido de los productos, el Programa no da mucha información y orientación.

### **Instancia municipal de Tlaquepaque**

Recomendaciones para mejorar la operación del Programa:

- Que hubiera una visita para conocer al personal del INMUJERES que brinda el apoyo.
- Simplificar las ROP
- “Trabajar con un lenguaje comprensible y digerible para todas, hay que considerar que no todas tenemos la misma preparación.”
- “Los documentos no tienen que ser de tantas hojas, se puede plasmar lo básico y simplificar.”
- Reestructurar el calendario que guía todas las fases del Programa.



### **Instancia municipal de San Diego Alejandría**

El problema principal es el tiempo de elaboración. Especialmente el año pasado, por las elecciones.

Recomendaciones para la mejora y agilización del Programa:

- Que los tiempos fueran muy precisos y estrictos, que se cumplan y que cuando haya cambios sean comunicados.
- Que la fecha límite para entregar los proyectos fuera más pertinente.

Obstáculos para la implementación de los proyectos:

- a) La falta de personal para implementar los proyectos y de hecho para el funcionamiento mismo de la instancia municipal, pues la mayoría es voluntario.
  - b) El personal no puede dedicarse de tiempo completo a las actividades de proyectos.
  - c) El personal no conoce lo suficiente el funcionamiento de la administración pública local.
  - d) “La falta de recursos siempre va ser un problema, yo opero con un presupuesto anual de 157 mil, de donde hay que descontar los sueldos. Esa es la parte más difícil porque sin recursos saca una las cosas por compromiso, pero yo trabajo sin secretaria, sin psicóloga. No he logrado que los presidentes municipales destinen más recursos a la IMM.”
- “Valdría la pena que en la dictaminación nos invitaran a las IMM a defender nuestros proyectos.”
  - Los recursos llegan tardíamente y reducen el tiempo de ejecución.
  - “No hemos creado un área de contraloría social”.



**EPADEQ**

- “Desafortunadamente las consultoras han visto los recursos como un negocio, INMUJERES debe aportar más información para que no nos defrauden”.
- “Se requiere más asesoría para cuestiones administrativas, las titulares de las IMM no tenemos conocimiento de la parte contable, a mí me cuesta mucho trabajo llevar la cuenta pública.”

## **Propuestas**

### **Instancia estatal**

Se propone que el proceso para las ROP sea anticipado, que se dictamine en menos tiempo. “Si me das un mes para presentar el proyecto, que la dictaminación se lleve 1, no 3”. Y que la instancia local pueda participar en la dictaminación. Que haya más tiempo para la ejecución.

Que haya mayor coordinación e integración entre el personal del Instituto y los operadores del Programa.

## **TABASCO**

### **1. Proceso: Elaboración de ROP**

#### **Instancia estatal**

Ni la titular ni alguna otra persona de la Instancia han sido convocadas por el INMUJERES para participar u opinar acerca de las ROP del Programa, sólo a capacitación sobre el contenido de las ROP. En esta capacitación se sugirió hacer más sencillos los formatos y adecuarlos a las capacidades institucionales.

La participación de la instancia ejecutora puede ayudar a que se agilicen los procesos, al hacerlos más sencillos y operativos, y que se puedan repartir los recursos de una manera más rápida, que se aminoren los requerimientos burocráticos presentes en las ROP.



**EPADEQ**

**Instancia municipal de Centla**

No fueron convocadas para opinar sobre las ROP, sí deben tomar en cuenta la vulnerabilidad y las carencias de cada municipio, y eso sólo puede ser a través de las IMM.

#### **Instancia municipal de Paraíso**

Ninguna persona de la instancia municipal fue convocada por el INMUJERES para participar u opinar acerca de las ROP del Programa. Deberían ser convocados porque son ellos quienes viven y ven los problemas de las mujeres a nivel local.

## **2. Proceso: Planeación de proyectos**

### **Instancia estatal**

Se considera que las Reglas de Operación son bastante completas, pero sí surgen dudas al momento de leerlas, aunque se debe principalmente a la novatez del personal.

El tiempo con el que se dan a conocer las Reglas de Operación para la elaboración y presentación del proyecto fue muy corto, lo que hace complicada la elaboración de los mismos, situación que se agrava por la inexperiencia. Por ello fue necesaria la capacitación a la que se asistió al DF; cabe señalar que también se presentó en la localidad una subdirectora del INMUJERES para dar acompañamiento y asesorar durante 3 días.

Los obstáculos que se enfrentan en la elaboración del proyecto son los siguientes:

- d) El llenado del formato para la presentación de proyecto es complicado, no es muy claro.
- e) La elaboración del estudio de mercado es muy complicada, se empalma con otras actividades y hace que se disponga de menos tiempo para labores sustantivas.

Los siguientes aspectos del formato para la presentación del proyecto son los más complicados:



EPADEQ

- g) Identificar temas de desarrollo prioritarios, porque el personal es nuevo y la administración anterior no dejó diagnósticos u otros insumos que sirvieran de base para identificar temas de desarrollo prioritarios ni brechas de género.
- h) Identificar brechas de género. Por lo mismo del punto anterior, este fue un aspecto complejo.
- i) Identificar actores estratégicos. Sí les parece complicado.
- j) Vincularse con actores estratégicos. Principalmente en lo relacionado con los consultores y los estudios de mercado.
- k) Definir las políticas públicas en las que incidirá. Por tratarse de una nueva administración, esto no deberá significar problema alguno en años posteriores.
- l) Definir indicadores. Faltó capacitación en la materia.
- m) Elaborar la memoria de cálculo con su respectiva investigación. Fue muy complicado y desgastante.

Aunque las observaciones iniciales del INMUJERES a la propuesta de proyecto fueron claras y adecuadas, así como entregadas oportunamente, se complica un poco atenderlas, debido a que están atenuadas al seguimiento correcto de la metodología del marco lógico, y anteriormente no se había trabajado con esa metodología. Sería necesario programar actividades de seguimiento para fortalecer la capacitación que se tomó y cómo replicar lo aprendido.

Costó un poco de trabajo atender las observaciones iniciales, en cuanto al diseño de indicadores, pero porque no habían trabajado con antelación con marco lógico; sin embargo, sí les apoyó personal del INMUJERES para realizar las adecuaciones.

Dos aspectos de la fase de elaboración del proyecto son susceptibles de mejora: hacer la memoria de cálculo y realizar el estudio de mercado, son etapas muy tediosas y que retrasan a las demás.



**EPADEQ**

**Instancia municipal de Centla**

Las Reglas de Operación fueron claras, excepto porque ampliaron en las ROP, posteriormente a su publicación, el llenado del formato para los municipios que están en la Cruzada contra el Hambre, lo que hizo fuera más complicado el proceso. El tiempo con el que se dieron a conocer las Reglas de Operación para la elaboración y presentación de su proyecto no fue oportuno, fue muy apresurado.

No se recibió asesoría del INMUJERES para elaborar el proyecto, sólo la capacitación. La capacitación, por otra parte, pareció confusa, probablemente por ser personal nuevo. Faltó hacer más ejercicios de cómo hacer los proyectos, “quizá hacer uno a modo de ejemplo entre las compañeras de las Instancias y con la supervisión de nuestras capacitadoras.”

El mayor obstáculo en la elaboración del proyecto fue el llenado de formatos, debido a que la capacitación es muy teórica, faltan elementos prácticos para el llenado de los formatos. El aspecto del formato que fue más complicado fue el identificar los temas de desarrollo prioritarios. Este es un gran obstáculo, principalmente porque se carece de diagnósticos para plasmar las brechas de género y definir las metas, la IMEF también es nueva y carece de información y resulta complejo hacer consultas a través del INEGI. Lo mismo sucede al identificar brechas de género. Además falta capacitación para definir y estructurar metas. Fue necesaria la ayuda de un consultor para elaborar el proyecto.

Las observaciones iniciales del INMUJERES al proyecto fueron claras y adecuadas, emitidas oportunamente. Sin embargo, atenderlas fue posible por el auxilio de consultores.

#### **Instancia municipal de Paraíso**

Las Reglas de Operación les parecieron muy técnicas, fueron un poco complejas para el personal de la instancia municipal. Fue muy corto el tiempo que se tuvo a partir de la publicación de las ROP, motivado por el cambio de gobierno.

No se recibió asesoría por parte del INMUJERES para elaborar el proyecto, sólo la capacitación, aunque hubieron muchas lagunas, las personas que impartieron la capacitación tampoco conocían



**EPADEQ**

a profundidad las nuevas ROP. No hubo congruencia en los temas para elaborar adecuadamente los proyectos.

El único problema que se encontró, no grave, fue el llenado del formato, que pareció complejo. No se recibieron observaciones en esta etapa sino hasta la Dictaminación. Y no se notificó la fecha para la respuesta, hubo necesidad de llamar en repetidas ocasiones para preguntar.

Se considera que se deben mejorar los canales de comunicación, ni siquiera se tuvo certeza de si había alguien asignado por parte del INMUJERES para mantener comunicación con la instancia municipal.

### **3. Proceso: Ajuste de proyectos**

#### **Instancia estatal**

Los resultados de la dictaminación del proyecto por parte de la Comisión Dictaminadora fueron notificados oportunamente y las observaciones de la Comisión Dictaminadora al Proyecto fueron claras y acertadas. Las observaciones dicen exactamente qué hace falta, por lo que también son específicas, dicen en qué concepto falta algo para desarrollarlo.

El INMUJERES asesoró para ajustar los proyectos de acuerdo a las observaciones emitidas por la Comisión Dictaminadora de forma adecuada y oportuna. La asesoría se realizó por medio de distintos canales de comunicación: teléfono, correo electrónico y presencial (se recibió una visita de acompañamiento de parte de personal del INMUJERES).

#### **Instancia municipal de Centla**

No hubo ningún problema con el ajuste del proyecto ni con la firma del convenio.

#### **Instancia municipal de Paraíso**

Los resultados de la dictaminación del proyecto por parte de la Comisión Dictaminadora no fueron notificados oportunamente. Se les dijo que tenían que solventar muchas observaciones en tan sólo 2 días. Además, las observaciones no fueron claras, prácticamente tuvieron que rehacer el proyecto y no entendieron por qué.



## **EPADEQ**

No recibieron asesoría por parte del INMUJERES para ajustar sus proyectos de acuerdo a las observaciones emitidas por la Comisión Dictaminadora ni dispusieron de tiempo suficiente para realizar los ajustes solicitados.

### **4. Proceso: firma de convenios**

#### **Instancia estatal**

Una vez que su proyecto fue revisado, validado y dictaminado favorablemente se informó oportunamente sobre los trámites a realizar para la firma del Convenio Específico de Colaboración, cuyo trámite es sencillo y ágil. No hubo ningún problema para reunir la documentación requerida.

Sólo hubo algunos obstáculos en lo relativo a la administración local, al ser necesario tratar con la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado, se deben hacer más trámites de los contenidos en las ROP, pues se interactúa con más actores.

### **5. Proceso: Informe de Cierre**

#### **Instancia estatal**

La fecha establecida en las ROP para entregar el Informe de Cierre parece ser oportuna, aunque no lo han hecho, es la primera vez que lo harán.

De acuerdo a la escasa experiencia de la administración actual, se considera que las ROP tardaron mucho tiempo en ser publicadas y eso puede retrasar a los demás procesos, sin embargo, se considera que fue un año atípico por el cambio de gobierno.

A partir de la experiencia y de las dificultades enfrentadas en la participación en el Programa, se hacen las siguientes recomendaciones para mejorar y agilizar su operación:

- a. Que hagan los formatos más sencillos, que tomen en cuenta a las instancias ejecutoras para la elaboración de las ROP y que la convocatoria se emita antes, para tener más tiempo para elaborar los proyectos.



**EPADEQ**

- b. Que las capacitaciones estén diseñadas de manera diferenciada para las instancias, de acuerdo a la antigüedad de sus respectivas titulares y a la experiencia que tenga el personal de cada una solicitando apoyos al Programa.

Los siguientes aspectos se consideran obstáculos para presentar e implementar los proyectos:

- a) El personal no puede dedicarse de tiempo completo a las actividades del Programa de Transversalidad, se encarga de todos los proyectos en general, los de la CDI, los de PAIMEF y especiales, no sólo Transversalidad.
- b) El personal no conoce lo suficiente sobre el funcionamiento de la administración pública local. Hace falta capacitación al respecto y ganar experiencia, anteriormente el personal no trabajaba en el gobierno local.

#### **Instancia municipal de Centla**

Se hacen las siguientes recomendaciones al Programa para mejorar y agilizar su operación:

- Que se incluyan las instancias municipales en el proceso de elaboración de las ROP.
- Que sea más ágil el proceso de dictaminación y de entrega de recursos.
- Que haya más tiempo para la ejecución de los proyectos.

Los siguientes aspectos implican obstáculos para presentar e implementar proyectos:

- a. Falta de personal
- b. El personal tiene pocos conocimientos sobre género y políticas públicas. Se requiere capacitación.
- c. El personal no se puede dedicar de tiempo completo a las actividades de proyectos
- d. El personal no conoce lo suficiente sobre el funcionamiento de la administración pública local. Se requiere capacitación.
- e. Que amplíen el proceso de capacitación, es insuficiente principalmente para las que llegamos recientemente.



**EPADEQ**

**Instancia municipal de Paraíso**

Se hacen las siguientes recomendaciones al Programa para mejorar y agilizar su operación:

- Simplificar los formatos.
- Aclarar las vertientes, se tuvieron muchas confusiones al respecto.
- Mejorar la capacitación.
- Integrar un padrón de consultores aprobados por el INMUJERES.
- Transparentar el proceso de Dictaminación.
- Notificar los resultados de manera más oportuna.

## **QUERÉTARO**

### **Instancia estatal**

#### **1. Proceso: Reglas de Operación**

Ninguna persona de la Instancia ha sido convocada por el INMUJERES para participar u opinar acerca de las ROP del Programa. Consideran que deberían ser convocadas porque las personas que elaboran las ROP no tienen conocimiento pleno de lo que implica la implementación del proyecto. Las instancias estatales enfrentan problemáticas que el INMUJERES no conoce.

### **Instancia municipal de Corregidora**

No ha sido convocada para opinar sobre las Reglas de Operación, aunque consideran que si deberán tomar su parecer y experiencia.



**EPADEQ**

## **2. Proceso: Planeación de proyectos**

### **Instancia estatal**

Las Reglas de Operación parecieron claras y cuando tuvieron algún problema hablaron a la instancia federal y ha habido mucha apertura y disposición. El tiempo con el que se dan a conocer las Reglas de Operación es muy corto.

Sí hubo acompañamiento del INMUJERES para la realización del proyecto, fue adecuado y oportuno, pero insuficiente, porque las asesoras no se dan abasto. INMUJERES requiere de más personal.

El tiempo que dura la capacitación por parte del INMUJERES es muy corto para abordar y aclarar las ROP, porque además se van elaborando simultáneamente los proyectos, entonces surgen muchas dudas y el tiempo no alcanza.

Los temas vistos en la capacitación son suficientes. En el Instituto estatal ya se tiene cierto grado de madurez y experiencia en el tema y en la implementación del proyecto, eso hace que las capacitaciones sean suficientes.

Los mayores obstáculos que se enfrentan en la elaboración de su proyecto son los siguientes:

- a) Llenado del formato para la presentación de proyecto. Es complicado, se necesita gente especializada, alguien sin experiencia no puede elaborarlo por lo que se necesita contratar a un especialista. Los árboles de problemas son muy complicados. El formato es muy amplio, son muchas hojas de información.
- b) Elaboración de estudio de mercado. Esto es lo más complicado; el principal problema es que las asesoras cuestionan el contenido de los proyectos, sin embargo, se tienen diagnósticos que justifican la importancia de las metas.

Los aspectos del formato para la presentación del proyecto que parecieron más complicados fueron los siguientes:

- a) Identificar brechas de género
- b) Definir las políticas públicas en las que incidirá



**EPADEQ**

- c) Señalar la visión de corto, mediano y largo plazo
- d) Definir indicadores
- e) Cotización de costos y servicios para la realización de proyectos
- f) Elaborar la memoria de cálculo con su respectiva investigación. Es muy complicado. Se sugiere entregar un formato para elaborar esa memoria, en las que se indicara qué aspectos se deben desglosar.

Las observaciones iniciales que se recibieron por parte del INMUJERES fueron claras y adecuadas, aunque tardan demasiado tiempo en emitir las, en observarlas y en decir que ya están solventadas. El personal de la instancia federal brindó apoyo para atender las observaciones. No se notificó en qué fechas se tendría una respuesta respecto de la dictaminación del proyecto por parte de la Comisión Dictaminadora.

Se considera que las ROP deben llegar antes para empezar a trabajar y entregar el proyecto en enero, además no deben tardar tanto en hacer llegar las observaciones; es necesario agilizar esas etapas del proceso.

#### **Instancia municipal de Corregidora**

El llenado del formato para la presentación de proyecto. Este año cambió la presentación, lo que dificultó la elaboración del proyecto por desconocimiento, pero no fue complicado.

Además, el aspecto que pareció más complicado fue el identificar las brechas de género, cuestión que pesó mucho en el hecho de que fuera rechazado el proyecto en la etapa de Dictaminación; no hay estadísticas a nivel municipal y ni la instancia municipal anterior ni la estatal cuentan con estudios o diagnósticos que nos ayuden en la materia.

El tiempo que dura la capacitación por parte del INMUJERES es insuficiente, sobre todo para instancias con nuevas administraciones, que requieren más tiempo de capacitación por la novatez del personal.



**EPADEQ**

### **3. Proceso: Ajuste de proyectos**

#### **Instancia estatal**

En esta parte la gente de Querétaro no identificó mayores dificultades, excepto que consideran que las observaciones al proyecto deberían serles remitidas más rápidamente, pues el tiempo con que cuentan para realizar los ajustes resulta limitado.

#### **Instancia municipal de Corregidora**

Algunos aspectos de la fase de elaboración del proyecto son susceptibles de mejora. Por ejemplo, la notificación de la dictaminación debe ser más rápida. Cuando llega, en agosto, hay que ajustar planes y eso es complicado. Hay que tener previsiones. El tiempo que va de la presentación de proyecto hasta las primeras observaciones es muy dilatado.

### **4. Proceso: firma de convenios**

#### **Instancia estatal**

Una vez que su proyecto fue revisado, validado y dictaminado favorablemente, no se informó oportunamente sobre los trámites a realizar para la firma del Convenio Específico de Colaboración. Llamaron al jurídico y buscaron información. El trámite para la suscripción del convenio no es tan ágil como se desearía.

Reunir la documentación definida en las ROP no es complicado, en otros años sí era más problemático “porque éramos un organismo centralizado y la firma no dependía de nosotras”. El año anterior se retrasó la firma del convenio porque tenía que firmar el secretario.

No se considera que haya un obstáculo importante para la firma del convenio, sólo que el INMUJERES se tarda.

#### **Instancia municipal de Corregidora**

No se han tenido problemas con la firma del Convenio.



**EPADEQ**

## **5. Proceso: Informe de cierre**

### **Instancia estatal**

La fecha establecida en las ROP para entregar el Informe de Cierre no es oportuna, “estamos a fines de año y apenas estamos empezando a ejecutar el proyecto, implica jornadas laborales muy largas; son fechas en las que hay mucho trabajo”. Llenar el formato para presentar el Informe de Cierre no es complicado. Se recurrió al INMUJERES para solventar dudas y se recibieron respuestas claras y oportunas, pero la atención no fue óptima.

La mayor dificultad para elaborar el Informe de Cierre fue el hecho de que coincide con la terminación de las metas; además se tienen muchos productos que se deben revisar y de hecho en ocasiones se tiene que regresar dinero porque hace falta tiempo para ejercerlo.

La notificación de las observaciones al Informe Final se hizo con prontitud. En una ocasión se tardaron mucho en llegar y se tuvo que responder muy rápido. El plazo del que se dispone para solventar las observaciones es muy corto cuando hay muchas. No han recibido observaciones por parte del INMUJERES sobre la calidad de los productos generados por proveedores. Tampoco hay seguimiento del INMUJERES respecto al uso de los proyectos. Al respecto se consideró que “sería bueno que hubiera recursos para el seguimiento del proyecto”.

Algunos procesos del Programa toman demasiado tiempo por ejemplo, es demasiado el tiempo que transcurre entre la publicación de las ROP y la entrega de recursos; eso acorta el tiempo de ejecución del proyecto. El principal cuello de botella es la revisión de los proyectos, es muy tardado el tiempo de rebote. Y esto hace difícil cumplir con las ROP: se cumple con las fechas de entrega, pero los tiempos de implementación son muy estrechos.

Se hacen las siguientes recomendaciones al Programa para mejorar y agilizar su operación:

- Que las ROP se publiquen desde el año anterior
- Que los proyectos se entreguen en enero y en febrero el recurso

Los siguientes aspectos le implican obstáculos para presentar e implementar sus proyectos:



**EPADEQ**

- a) Falta de personal.
- b) El personal no puede dedicar de tiempo completo a las actividades de proyectos. Esto produce incongruencia porque se carga mucho el trabajo al equipo cuando al mismo tiempo se le da talleres de clima laboral y cultura institucional
- c) El Programa no contempla el pago de honorarios para el personal de estructura, cuando se consigue a alguna colaboradora se va porque no se le puede ofrecer un trabajo estable.
- d) Se requiere un equipo de trabajo más grande.

Los siguientes procesos operativos del Programa parecen problemáticos:

- a) La notificación de resultados de la dictaminación, porque bajan costos o cuestionan una meta.
- b) La recepción de los recursos, tarda mucho.
- c) Contraloría social, porque no contaban con alguien para hacer contraloría social
- d) Productos, por la falta de tiempo.

Se hacen las siguientes propuestas para mejorar la operación del Programa:

- Mantener las reuniones con las directoras: es un instrumento valioso para el intercambio de experiencias exitosas.
- Que haya más personal para revisar los proyectos
- Entregar los recursos con mayor prontitud.

#### **Instancia municipal de Corregidora**

Falta de personal. Para la ejecución del proyecto resulta forzoso contratar consultores externos y se carece de personal suficiente para darles un seguimiento adecuado; para elaborar los proyectos y presentarlos ante el programa es necesario más personal, por lo que sería benéfico que se implementara el presupuesto del 7% que tienen para gastos operativos de la instancia.



**EPADEQ**

**INSTANCIA MUNICIPAL DE GUANAJUATO**

### **1. Proceso: Elaboración de ROP**

Ninguna persona de la ha sido convocada nunca por el INMUJERES para participar u opinar acerca de las ROP del Programa. Las Instancias ejecutoras deben ser convocadas para participar u opinar acerca de elaboración de las ROP, las cuales deberían ser flexibles para algunos aspectos. Por ejemplo, el proyecto se presenta en abril, se aprueba en agosto y se ejecuta ya entrado el fin de año y de todos modos se debe comprobar en diciembre, lo que rompe la lógica de las metas; los procesos y los resultados se ven alterados. Si la federación conoce los tiempos y lógicas de los procesos, las ROP deberían responder a eso. Por otra parte, los proyectos se deben adecuar a la realidad local. Muchos proyectos implican involucrar a otras autoridades, lo cual las hace más difíciles de lograr.

Se debe convocar a las instancias municipales para que se conozca su experiencia. No hay retroalimentación. Las ROP dejan que los municipios decidan en su ámbito local en lo relativo a las asignaciones, pero debería ser personal especializado.

Los municipios con poca experiencia son presas de las consultoras. Se debe fortalecer más a las instancias, dándoles las herramientas para lograr que el objetivo se cumpla. Es decir, que los recursos se pasen al fortalecimiento de las instancias locales. Es un tema de tiempos, modalidades, reglas. El periodo de renovación de administraciones hace que no se puedan presentar proyectos, por lo que se debe ampliar el plazo para que puedan llevarlo a cabo.

### **2. Proceso: Planeación de proyectos**

Las Reglas de Operación ahora sí son claras, más que otros años. Pero estas nuevas reglas no se corresponden con la realidad local. “Hemos ido solo a uno o dos encuentros al año. En mi estado la realidad de proyectos conjuntos, conforme a la modalidad, no opera. El gobierno del estado tiene una política muy conservadora para temas de derechos sexuales y reproductivos, como es prioridad en mi municipio. Por ello lo presenté por mi lado, y el tema de los partidos no ayuda.”



## EPADEQ

Para las nuevas administraciones no es oportuno el tiempo con el que se dan a conocer las Reglas de Operación para la elaboración y presentación de los proyectos. No tienen experiencia, no tienen proyecto y quedan en manos de las consultoras.

Otros años se ha recibido más asesoría que este. Fueron convocados para marzo, con 2 semanas de anticipación, pero coincidió con el 8 de marzo, y la dinámica local es muy importante. No se pudo asistir.

Las capacitaciones por parte del INMUJERES son cortas en tiempo. Dos días solamente. “Me regresé con muchas dudas. Para las nuevas es poco. Para las que tenían experiencia era mejor.”

El mayor obstáculo que se enfrenta en la elaboración de su proyecto es reunir y remitir la documentación legal. Además, las consultoras son un problema porque no cuentan con el perfil adecuado cuando son locales. Las de fuera sí lo tienen, pero se encarece el servicio.

Para la presentación del proyecto, el aspecto del formato que fue más complicado fue el de definir indicadores, porque se hicieron observaciones al respecto y les faltaba capacitación adecuada. Además, también se dificulta el elaborar la memoria de cálculo con su respectiva investigación.

### **3. Proceso: Ajuste del proyecto**

Las observaciones del INMUJERES a la propuesta de proyecto fueron adecuadas. En términos generales fueron buenas, aunque no tan claras, en comunicación telefónica se aclararon las cosas. La entrega de las observaciones fue lenta y eso causa problemas porque después hay que regresarlas rápido. Eso lo hizo complicado, no por las observaciones mismas, sino por el tiempo.

El INMUJERES no le notificó en qué fechas tendría una respuesta respecto de la dictaminación de su proyecto por parte de la Comisión Dictaminadora. “Por mi experiencia sé que es agosto. Y eso está desfasado en las fechas de la ejecución del proyecto.”

Acerca de las observaciones de la Comisión Dictaminadora al Proyecto, se debe poner atención a otras cosas. Que haya contacto con las instancias evaluadas para que puedan defender su proyecto. Es sorpresivo que no aprueben el proyecto si se solventaron todas las observaciones y todo se limite a decir “no hay recurso”.



## **EPADEQ**

Muchas observaciones fueron de forma. Aunque faltó retroalimentación. Incluso una vez aprobado. “Técnicamente adecuado” no es suficiente, “nos deberían retroalimentar porque ellos son los expertos.”. Las observaciones, en ese sentido, no ayudaron a definir o ajustar mejor el proyecto. Nunca se han conocido las observaciones de la Comisión Dictaminadora.

La asesoría por parte del INMUJERES es puntual y el trato amable, aunque han recibido poca porque en este año no la he necesitado tanto como otros años.

El lapso de tiempo del que disponen para realizar los ajustes requeridos al proyecto es muy cercano a la fecha en que deben presentarse solventados, dan pocos días. Y una vez que el proyecto fue revisado, validado y dictaminado favorablemente, no se informó oportunamente sobre los trámites a realizar para la firma del Convenio Específico de Colaboración. Sobre el trámite, otros años el problema fue interno, del municipio; en lo que se firmaba pasaba un mes más. Pero habría que prever más esto. Y esto era poco en relación a la experiencia de otros municipios, donde se tardaban más y la ejecución se retrasaba aún más. Se tienen que hacer arreglos con la consultora para que trabaje sin haber firmado nada.

No se han presentado problemas para la firma de convenio.

### **4. Firma de Convenio**

No se tuvieron problemas con el INMUJERES al respecto, el problema que se tuvo fue de completa responsabilidad del municipio.

### **5. Proceso: Informe de cierre**

La fecha establecida en las ROP para entregar el Informe de Cierre no es oportuna. Cada diciembre es un problema: cerrar el proyecto, terminar las metas, entregar todos los comprobantes. Sólo en 2011, cuando se ampliaron los tiempos, “todo fue muy bueno, fue un ejercicio muy honesto; realizamos lo que nos comprometimos a realizar, no hubo simulación”. Siempre se pide que se compruebe como ejercido todo el recurso hasta el 15 de diciembre, cuando aún no termina de ejercerse. No hay tiempo de sistematizar. Este hecho impacta en la calidad de los productos; se pudieron haber dado mejor. No hay flexibilidad tampoco cuando hay cambio de gobierno.



## EPADEQ

Llenar el formato para presentar el Informe de Cierre no es complicado. Se recurrió al INMUJERES para solventar dudas para el llenado del formato, sobre todo en la parte de los gastos, en rubros específicos. La mayor dificultad para elaborar el Informe de Cierre es el tiempo.

Las observaciones al Informe de Cierre pueden ser más oportunas. En esta ocasión se enviaron hasta marzo.

El plazo del que disponen las instancias ejecutoras para solventar las observaciones realizadas al Informe de Cierre es adecuado, aunque algunos procesos del Programa toman demasiado tiempo, tal es el caso de la aprobación del proyecto, desde que se presenta (abril), hasta que se notifica la dictaminación (agosto).

Acerca de la congruencia entre lo que se establece en las ROP y lo que se hace en la práctica, todavía no termina de apegarse a las realidades locales. Contenidos, tiempos y modalidades: de esto último hay una variedad de municipios donde no hay condiciones para cumplir con estos 3 aspectos. Porque son 2 personas, no tienen el perfil adecuado. Hay que reconocer que las instancias no son cómodas para ningún gobierno, y aún así deben apoyarla. Se tienen que buscar modalidades que dependan de la instancia, que posicionen a la instancia.

La Instancia hace las siguientes recomendaciones al Programa para mejorar y agilizar su operación: organizar un foro en el que se pueda compartir entre los municipios lo que involucra el Programa, y poder retroalimentar las reglas; que se haga a medio año para que haya tiempo y no sólo se expusieran quejas, sino que fueran propuestas asertivas. Que hubiera tiempo para hacer modificaciones.

Para la Instancia Ejecutora, los siguientes aspectos implican obstáculos para presentar e implementar los proyectos:

- a) Falta de personal, es complicado involucrarlo en este proyecto que implica trabajo fuera de su jornada laboral.
- b) El personal tiene pocos conocimientos sobre género y políticas públicas
- c) El personal no puede dedicar de tiempo completo a las actividades del Programa de Transversalidad



**EPADEQ**

- d) El personal no conoce lo suficiente sobre el funcionamiento de la administración pública local
- e) El proyecto no se puede sumar a las actividades normales. Colaboran marginalmente, hay pocos recursos para contratar personal, únicamente para la consultora.

Por último, las siguientes etapas operativas del Programa resultan las más problemáticas:

- a) Los tiempos de dictaminación de proyectos son muy largos, lo que retrasa los tiempos de ejecución.
- b) Sería importante que la Federación y los municipios se pusieran de acuerdo para ejercer de mejor forma los recursos, que son muy importantes para las IMM.

### **Instancia municipal de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo**

#### **1. Proceso: Elaboración de ROP**

Ninguna persona de la Instancia ha sido convocada por el INMUJERES para participar u opinar acerca de las ROP del Programa. Las Instancias ejecutoras deben ser convocadas para participar u opinar acerca de elaboración de las ROP, porque cada municipio tiene sus problemáticas particulares.

#### **2. Proceso: Planeación de proyectos**

Las Reglas de Operación fueron claras, este año fueron más precisas. Este año salieron con atraso, se considera que por la coyuntura del cambio de gobierno, en otros años el tiempo con que se cuenta a partir de la publicación de las ROP es bastante oportuno.

No se recibió asesoría por parte del INMUJERES para elaborar el proyecto. Las fechas en que se programaron las capacitaciones y el registro para tomarlas se empalmaron con otras actividades de la instancia, cuando se intentó el registro el cupo estaba saturado; sólo se recibió capacitación de parte del IMEF. En otros años en que sí se recibió capacitación, la duración fue insuficiente, sobre todo si se considera los distintos niveles de experiencia con que cuentan las titulares de las IMM.



**EPADEQ**

Los temas vistos en la capacitación fueron congruentes y suficientes para elaborar adecuadamente los proyectos. Pero los procesos de capacitación se retrasan a partir de las necesidades de atención de las titulares municipales que tienen menos experiencia o que no han tomado este tipo de capacitaciones; los temas se vuelven menos congruentes e insuficientes, porque debido a esta situación, cada que se asiste a una capacitación se debe empezar de nuevo, a sensibilizar en género y a ver los conceptos básicos de género y políticas públicas, lo cual está bien para las titulares nuevas, pero no para las que ya tienen experiencia.

El mayor obstáculo que enfrenta en la elaboración de su proyecto, definitivamente, es la elaboración del estudio de mercado; es un procedimiento muy engorroso que quita mucho tiempo para la elaboración y ejecución de los proyectos. Los aspectos del formato para la presentación del proyecto que son más complicados son el definir y estructurar metas, identificar actores estratégicos, señalar la visión de corto, mediano y largo plazo, definir indicadores y elaborar la memoria de cálculo con su respectiva investigación.

Este año no hubo observaciones, por lo que no se puede opinar sobre la forma y tiempo de su emisión.

Se considera que para la mejora del proceso, sería aconsejable generar estrategias para ayudar a las instancias municipales a incidir más con las autoridades locales, pues tienen mucha reticencia al tema y dificultan la elaboración de los proyectos.

### **3. Proceso: Ajuste de proyectos**

Puesto que este año no se tuvieron observaciones, no se puede opinar sobre los tiempos de la Comisión Dictaminadora al Proyecto. Pensando en otros años, las observaciones que han llegado han sido claras, aunque no acertadas, porque sólo están enfocadas en la reducción del presupuesto o de los costos programados, nunca en el fondo de los proyectos.

No se sabe qué o cómo valora la Comisión los proyectos, las observaciones se circunscriben, en los años que nos las han hecho llegar, a reducción de horas de taller (en los casos que aplica) y de los costos de elaboración de los proyectos.



**EPADEQ**

En otras ocasiones sí se recibió asesoría del INMUJERES, adecuada, y hubo tiempo suficiente para hacer los ajustes al proyecto; en el presente año ni siquiera se informó el resultado de la dictaminación del proyecto.

#### **4. Proceso: firma de convenios**

Se informó oportunamente sobre los trámites a realizar para la firma del Convenio Específico de Colaboración, y el trámite es ágil, claro y rápido. Acerca de la documentación, el primer año fue complicado, la tesorera no quería facilitar el recibo, conforme han visto la ejecución y los resultados de los proyectos, cada vez se ha hecho más ágil el trámite con el gobierno municipal.

No se han presentado retrasos para efectuar la firma del convenio. El mayor obstáculo ha sido la agenda saturada del presidente municipal.

#### **5. Proceso: Informe de cierre**

La fecha establecida en las ROP para entregar el Informe de Cierre es oportuna, pero se han visto apretados en tiempos en algunos años. El formato para presentar el Informe de Cierre es un poco complicado, son muchos los recuadros para llenar. No se recibió asesoría del INMUJERES en este punto porque no se solicitó.

La mayor dificultad que se enfrentó para elaborar el Informe de Cierre fue la comprobación de gastos, la entrega de recibos de parte de la Tesorería.

Las observaciones al Informe Final fueron notificadas con prontitud, pero la carta de liberación se otorgó con mucho retraso, de hecho ya se había recibido dictaminación al año siguiente cuando apenas se entregó la carta de liberación.

El plazo del que disponen las instancias ejecutoras para solventar las observaciones realizadas al Informe de Cierre es suficiente y que existe congruencia entre lo que se establece en las ROP y lo que se hace en la práctica, existe una secuencia lógica y bien organizada.

Para mejorar y agilizar su operación, se recomienda incrementar recursos, tanto para operación del programa como para apoyos a las instancias.



**EPADEQ**

Los siguientes aspectos implican obstáculos para presentar e implementar los proyectos:

- d) Falta de personal. Es insuficiente y hay mucha rotación y ausentismo.
- e) El personal tiene pocos conocimientos sobre género y políticas públicas. El personal sindicalizado no asiste a capacitaciones; por el contrario, el personal de confianza, que son pocos, sí es capacitado en género y políticas públicas.
- f) El personal no puede dedicar de tiempo completo a las actividades de proyectos

Sí, por una problemática de género, las trabajadoras de la instancia son mujeres y en el municipio son muy fuertes los roles y obligaciones por cuestiones de género, entonces ellas tienen muchas obligaciones domésticas que les implican mucho tiempo, por lo que no se pueden dedicar de tiempo completo a las actividades de la instancia en general y de los proyectos en específico.

- g) El personal no conoce lo suficiente sobre el funcionamiento de la administración pública local

Sí se dificulta por este motivo, ya que el tema es muy complejo.

## **ANÁLISIS DE LA OPERACIÓN DE LOS PROCESOS EN LAS DISTINTAS INSTANCIAS QUE LLEVAN A CABO LA GESTIÓN DEL PROGRAMA**

A continuación se presenta un listado de problemas encontrados en cada fase del Proceso, así como de puntos que sin ser necesariamente problemas merecen atención para considerar la mejora de la operación, los cuales son planteados de manera sintética por instancia encargada de ejecutarlos.

### **1. Elaboración de las Reglas de Operación**

- a) El perfil del personal encargado de la elaboración de las ROP es adecuado en cuanto a formación y experiencia en la función pública y el tema sustantivo del Programa; no obstante, dado su carácter directivo no cuenta con toda la información necesaria respecto de la operación cotidiana del Programa.



EPADEQ

- b) La cantidad de personal disponible para la elaboración de este proceso no es suficiente, pues el personal que elabora las Reglas es el mismo que dirige la operación del Programa, y dicha tarea debe realizarla al mismo tiempo que coordina las actividades de cierre de ejercicio, por lo cual se registra saturación de trabajo en detrimento de la eficacia y calidad en el desarrollo del mismo.
- c) No se identificaron problemas en este proceso relacionados con los recursos financieros ni con la infraestructura disponible.
- d) El Programa no dispone de información que le permita monitorear el proceso de elaboración de ROP, puesto que no cuenta con un sistema de información único para recolectar, sistematizar y utilizar información pertinente para dar seguimiento al desarrollo de las distintas etapas del Programa.
- e) No existe un manual de organización o documento que sirva para regular la organización de este proceso, por lo que no está claro en cuál de las dos áreas que dirigen el Programa recae la responsabilidad de coordinar su elaboración, lo que ocasiona, entre otras cosas, que algunos actores involucrados consideren que sus ámbitos de operación no sean tomados en cuenta de la misma manera que otros.
- f) Respecto al tiempo en que son publicadas las ROP, quienes solicitaron apoyo al Programa por primera vez este 2013, consideraron que las ROP fueron publicadas tardíamente, lo que les disminuyó el tiempo de planeación y ejecución de sus proyectos. Quienes ya han solicitado apoyo al Programa, consideran que normalmente es oportuno el tiempo con el que se dan a conocer las ROP, para elaborar y presentar sus proyectos.
- g) El Programa no dispone de mecanismos para conocer la satisfacción de las Instancias Ejecutoras respecto al proceso de elaboración de ROP.
- h) El INMUJERES no cuenta con un área normativa responsable de la elaboración de las Reglas de Operación, lineamientos y Normatividad de sus diversos programas, por lo cual su realización recae en las propias áreas operativas, quienes la llevan a cabo más como una labor adicional que como parte de su labor sustantiva. De esta forma, tanto su organización como el tiempo que se le dedica resultan insuficientes.
- i) No existe personal designado formalmente como responsable de realizar este proceso, por lo que es realizado directamente por personal Directivo del Programa que tiene otras



**EPADEQ**

funciones sustantivas, lo cual implica ocasiona traslape y saturación de actividades en detrimento del adecuado desarrollo del proceso de ejecución del Programa.

- j) El Proceso no contempla mecanismos o acciones suficientes para garantizar que las Reglas de Operación tengan la coherencia necesaria con las características operativas del Programa y con la realidad de los lugares donde opera.
- k) Los formatos para la elaboración de proyectos no están adaptados a la realidad diversa de las instancias estatales y municipales. El formato único representa muchos problemas para las titulares de las IMM, quienes tienen un perfil distinto al de las titulares de las IMEF además que disponen de menor cantidad de información.
- l) Las ROP no contemplan las dificultades administrativas que tienen las instancias estatales y municipales para ejercer los recursos, ocasionadas por la intervención de otros actores de los gobiernos locales.

## **2. Planeación de proyectos**

- a) Al personal del INMUJERES le falta capacitación para solventar las dudas y atender consultas relativas a temas muy especializados que se plantean en los proyectos de las instancias ejecutoras y para los cuales les solicitan apoyo.
- b) El personal suele ser insuficiente en las IMM, pocas personas se hacen cargo de muchos proyectos, muchas metas en poco tiempo.
- c) La Dirección General del INMUJERES que opera el Programa carece de los recursos financieros y la infraestructura suficiente para brindar la capacitación, el acompañamiento y la asesoría necesaria a las instancias ejecutoras para la planeación de sus proyectos.
- d) El Programa no utiliza de manera estratégica la información que se desprende del proceso de planeación de proyectos, puesto que no cuenta con un sistema para recolectar, sistematizar y utilizar información generada en el desarrollo de sus distintas etapas, por lo cual también está limitada su capacidad de seguimiento, monitoreo y evaluación operativa.
- e) Los canales de comunicación entre el INMUJERES y las Instancias Ejecutoras no son suficientes, pues la carencia de infraestructura, sumada a la carencia de personal, limita la



**EPADEQ**

capacidad de brindar el acompañamiento y asesoría necesaria para la elaboración de los proyectos.

- f) Las ROP no son lo suficientemente claras para guiar a la mayoría de instancias ejecutoras en la planeación de los proyectos.
- g) Las ROP obedecen a una metodología difícil de entender sin una capacitación previa, que los requerimientos de información para justificar proyectos son muy complicados de solventar, principalmente para las IMM, pues mucha información estadística disponible en los distintos sistemas de información a los que se puede acceder, no la manejan desagregada por municipio.
- h) Uno de los aspectos identificados por las instancias ejecutoras con mayor dificultad son las memorias de cálculo, debido a que consideran que el formato es muy complejo. Destaca también el requisito de identificar brechas de género en municipios en donde no existe información desagregada por sexo, así como realizar los estudios de mercado, ya que a nivel municipal no encuentran suficientes consultoras que tengan la capacidad de realizar los proyectos del Programa con la calidad requerida.
- i) Las realidades de los municipios en que están inmersas las distintas IMM son muy divergentes entre sí, además de que el perfil educativo y la experiencia de las titulares de las instancias ejecutoras es muy variada. Situación que dificulta enormemente la posibilidad de contar con unas ROP que sean lo suficientemente claras para guiar a la mayoría de instancias ejecutoras en la planeación de los proyectos.
- j) La capacitación es insuficiente para preparar a las Instancias para una adecuada planeación y ejecución de proyectos.
- k) El Programa no brinda la asesoría ni el acompañamiento suficiente para auxiliar a las instancias ejecutoras en la planeación de los proyectos.

### **3. Dictaminación**

- a) Sobre el tiempo con el que se opera actualmente el proceso de dictaminación, se identifica un problema, pues es insuficiente para efectuar una de sus actividades sustantivas.



EPADEQ

- b) Respecto del recurso humano que interviene en este proceso, es importante señalar que las personas que realizan la dictaminación son pocas y no siempre cuentan con el perfil requerido.
- c) La coordinación entre el personal del INMUJERES que opera este proceso y las personas dictaminadoras es adecuada y permite implementar las actividades de este proceso, de acuerdo con los plazos establecidos en las ROP. Sin embargo, no es adecuada para comunicar a las personas dictaminadoras la información necesaria para realizar el análisis a profundidad de los proyectos.
- d) El perfil de las personas que intervienen en la Comisión de Dictaminación en varios casos no cuentan con el conocimiento y la experiencia adecuada para emitir aportaciones sustantivas a los proyectos.
- e) La carga de trabajo por persona dictaminadora. El número de proyectos que tiene que revisar cada persona excede la capacidad para hacer un análisis detallado, lo cual se agrava por el hecho de que las personas que participan son en su mayoría servidores o servidoras públicas con poco tiempo disponible para esta tarea.
- f) La Comisión Dictaminadora no siempre aporta elementos para fortalecer la congruencia y viabilidad conceptual, técnica, metodológica, financiera y temporal de los proyectos.
- g) Los proyectos no son leídos en su totalidad ni analizados con la profundidad necesaria por algunas de las personas que integran la Comisión, lo que restringe el análisis y la calidad de observaciones formuladas.
- h) A nivel municipal se identificaron casos en los que las observaciones de la Comisión Dictaminadora no se consideran acertadas, puesto que principalmente se orientan a reducir el costo de las metas, sin realizar una valoración a fondo del contexto, necesidades y antecedentes en que se inserta el proyecto y sin justificar suficientemente el porqué de las observaciones.
- i) La información que transmite el personal del INMUJERES a las personas dictaminadoras, no aporta elementos suficientes para que se comprenda el contexto estatal o municipal en el que se operarán los proyectos, ni los antecedentes en la materia que se registran en un territorio específico; y, tampoco permite conocer el nivel de desempeño y las capacidades



**EPADEQ**

reales que tienen las Instancias Ejecutoras para desarrollar acciones que respondan a los principios del Programa.

#### **4. Ajuste del proyecto**

- a) Las observaciones del Comité Dictaminador se hacen llegar mediante oficio. En dicho oficio se deben señalar cada una de las observaciones y recomendaciones al proyecto, lo cual ocasiona que se genere un documento muy largo y difícil de entender, sobre todo para Instancias Ejecutoras municipales con menor experiencia.
- b) Las observaciones se atienden en un período de tiempo más largo del establecido, en parte debido a que una proporción importante de las Instancias Ejecutoras no logran hacer los ajustes necesarios porque no les quedan claros, por lo que solicitan prórrogas para ampliar el plazo de envío.
- c) El INMUJERES no cuenta con suficiente personal en el Programa para el acompañamiento y asesoría a las Instancias Ejecutoras, lo que deriva en muchas ocasiones en retrasos para la solventación de observaciones.
- d) Las Instancias Ejecutoras no siempre cuentan con personal debidamente capacitado o suficiente para atender las necesidades operativas del Programa y en muchas ocasiones el personal del INMUJERES debe repetir las explicaciones a muchas personas, o varias veces, retrasando el proceso de ajuste y adecuación de los proyectos.
- e) No se cuenta con la infraestructura adecuada en las oficinas del INMUJERES ni en las oficinas de las Instancias Ejecutoras. La falta de líneas telefónicas exclusivas, servicio de internet eficiente, equipos de cómputo adecuados, etcétera, hacen de la comunicación un problema

#### **5. Firma de convenios**

- a) En general el tiempo en que este proceso se lleva a cabo es adecuado y acorde a lo planificado y cuando llega a tener atrasos, es debido a que otros procesos que le preceden se dilataron, como sería el caso de la dictaminación o de la recepción de proyectos ajustados.



**EPADEQ**

- b) En ocasiones la firma de los convenios puede resultar problemática, porque se debe gestionar la autorización con la administración municipal, y no siempre encuentran el interés o la disposición necesaria.
- c) No se observaron limitaciones de recursos financieros o de infraestructura ligados a la realización de este proceso.
- d) Es necesario fortalecer los vínculos de coordinación entre el INMUJERES y las IMM no descentralizadas y directamente con los gobiernos municipales correspondientes.
- e) Se identifica la dificultad para proporcionar cierta documentación que el Programa requiere, como sería la apertura de una cuenta bancaria a nombre del municipio o la expedición de un recibo fiscal a nombre del mismo; por estas razones algunas instancias entregan convenios y documentación legal con retrasos.

#### **6. Informe de cierre**

- a) Respecto al recurso tiempo del que disponen las Instancias Ejecutoras para elaborar sus informes de cierre, se identifica un problema, pues éste suele reducirse sustancialmente al ser afectado por retrasos y desfases que suceden en otros procesos anteriores.
- b) Una de las consecuencia derivadas de este problema para el cumplimiento de los objetivos del Programa, radica en que han existido casos en los que las Instancias Ejecutoras no terminan de ejercer los recursos cuando ya tienen que elaborar el Informe de Cierre, lo que ocasiona que tengan que devolverlos.
- c) El hecho de que este proceso suela operarse en forma paralela a otros procesos, restringe el tiempo que se dedica a esta tarea y ocasiona que la revisión de informes finales no se realice a profundidad.
- d) La coordinación es regularmente adecuada en términos de que aunque el INMUJERES solventa técnicamente las dudas de las instancias estatales o municipales, aunque existe el problema de la falta de canales de comunicación adecuados, lo cual afecta la fluidez y retrasa los tiempos.
- e) Existen Instancias Ejecutoras, básicamente del orden municipal, que no cuentan con las capacidades suficientes para elaborar los informes adecuadamente.



EPADEQ

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se presentan, en primer término, las conclusiones y recomendaciones que se plantean para cada uno de los procesos analizados en esta investigación evaluativa. En la segunda parte se exponen las conclusiones y recomendaciones a nivel global de Programa. Adicionalmente, como complemento de las recomendaciones de mejora, en el Anexo VI de este informe se presenta una propuesta de Sistema de Monitoreo e Indicadores de Gestión, la cual está orientada a facilitar el seguimiento y monitoreo del proceso operativo del Programa.

El Programa tiene como objetivo “contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género en las Políticas Públicas y en la Cultura Institucional, a través de actividades que coordinen y promuevan las instancias públicas responsables de la igualdad de género en las entidades federativas y municipios, orientadas a desarrollar sus capacidades y disminuir la discriminación contra las mujeres y las desigualdades entre mujeres y hombres” (Regla de Operación 2013).

Como se puede apreciar, es un objetivo sumamente complejo dado que implica la realización de acciones de muy diversa índole para generar un producto con alto valor en el ámbito público (la transversalidad de la perspectiva de género), orientado a impactar en diversas dimensiones de la administración pública, a fin de transformarla para que promueva el empoderamiento y derechos de las mujeres, así como la igualdad de género.

Este fin ampliamente complejo es todavía más difícil de realizar si se considera que los órganos de estado beneficiarios de tales servicios no sólo no tienen incorporado el valor de la igualdad de género en su gestión sino que en general aún no reconocen la valía de la perspectiva de género en el quehacer público e incluso en algunos casos se le ve con desconfianza o rechazo.

Pero lo es aún más si se considera que el Programa por sí mismo no genera ese valor ni promueve directamente su incorporación por parte de las administraciones públicas estatales y municipales, sino lo hace a través de instituciones públicas de esos ámbitos de gobierno (las IMEF e IMM), las cuales tienen carencias técnicas, operativas y políticas que les impiden llevar a cabo esa encomienda de manera eficaz y eficiente. Como se ha documentado en este Informe, las instancias ejecutoras en general tienen baja capacidad de incidencia política en la administración



**EPADEQ**

que pretenden transformar, sobre todo en el ámbito municipal; cuentan con poca infraestructura para soportar las acciones que debe desarrollar para habilitarse a distancia como instancia ejecutora; en varios casos su personal cuenta con capacidades limitadas para el desempeño profesional del servicio público; pero por sobre todas limitaciones, dichas instancias tienen conocimientos técnicos y teóricos aún limitados sobre la transversalización de la perspectiva de género que se proponen impulsar.

Frente a la situación anterior, el Programa cuenta con el diseño de una gestión operativa que no alcanza a soportar plenamente la creación de ese valor, ni en las instancias que se constituyen en ejecutoras del Programa, como tampoco en los proyectos que ellas se proponen promover en las administraciones públicas estatales o municipales, según sea el caso.

Analizando esta gestión operativa en cada uno de los procesos del Programa estudiados en esta evaluación, se revelan dichas limitaciones.

En relación al proceso de *elaboración de reglas de operación*, existen 2 problemas sustantivos. El primero es que el procedimiento para llevarlo a cabo no se encuentra regulado internamente, de modo que la concurrencia de las distintas áreas del INMUJERES en la elaboración de las Reglas no se da de la manera más eficaz y eficiente; sobre todo su resultado no fue el más óptimo en este 2013, cuando la vertiente de trabajo con municipios fue absorbida por el Programa para la Transversalización que trabaja con entidades federativas, y en las Reglas se reflejó en que éstas responden más a las necesidades de las entidades federativas que a las de los municipios.

El segundo problema es que las instancias ejecutoras no han sido consultadas respecto de las Reglas que regulan su intervención en el Programa, por lo que sus disposiciones no se adecuan a sus necesidades, condiciones y capacidades, con la consecuente afectación a la adecuada operación del Programa, pues como se ha señalado, la ejecución descansa en estas instancias. En razón de que ese proceso no se encuentra regulado por alguna norma, es que se propone hacerlo, bajo esquemas que contemplen la consulta a las instancias ejecutoras. Por ello es que se propone incorporar este proceso al conjunto de la operación del Programa, para lo cual se propone una reingeniería de procesos en el Anexo V.



## EPADEQ

En cuanto al proceso de *planeación de proyectos*, la operación del Programa con sus componentes actuales no alcanza a generar las condiciones necesarias para que las instancias ejecutoras elaboren un proyecto de alta calidad, que es el principal resultado de la etapa. Un componente clave para ello es la capacitación, la cual busca transmitir conocimientos y habilidades a las instancias de las mujeres en las entidades federativas y en los municipios que pretenden habilitarse como instancias ejecutoras del Programa. A la luz de lo analizado, el Programa no alcanza a cumplir esa tarea debido a que la capacitación se imparte en un evento de 2 días sólo con una parte de la población potencialmente beneficiaria. Además, los contenidos no resultan adecuados a las necesidades y capacidades diferenciadas que tienen las diversas instancias que concurren en ella. A este respecto, el equipo evaluador propone que el área de capacitación del Instituto sea la instancia que diseñe e imparta los cursos, así como evalúe el aprovechamiento de la capacitación que se imparta a dichas instancias, a fin de que ésta sea de mayor impacto y efectivamente funcione como un medio de fortalecimiento de capacidades de tales instancias para elaborar su proyecto.

Otra limitación existente en la etapa de *planeación de proyectos* del Programa, es que la función de acompañamiento a la elaboración de proyectos que se lleva a cabo por parte de su personal operativo, respecto de las instancias de mujeres que quieren habilitarse como instancias ejecutoras, no son lo suficientemente eficientes, y en esa medida eficaces, para asesorar técnicamente a las potenciales instancias ejecutoras para que estas construyan un proyecto con medios y fines viables. Lo anterior obedece a que esa tarea en gran medida se hace mediante acciones a distancia que se realizan con carencias, debido a lo insuficiente y obsoleto de la infraestructura de comunicaciones y de sistematización de información, así como debido a la insuficiencia de personal para dar asesoría más personalizada a las personas que forman parte de dichas instancias. La cual, como se ha expuesto, tiene fuertes carencias en cuanto a la perspectiva de género, parte sustancial del valor público que impulsa el Programa. Ante este problema, el equipo evaluador propone mejorar las condiciones de infraestructura del Programa, así como incrementar el personal que realiza funciones de acompañamiento a las instancias ejecutoras en la elaboración de su proyecto, pues un aspecto sustantivo en el cumplimiento del objetivo del Programa es que las instancias ejecutoras diseñen proyectos de alta pertinencia y calidad.



## EPADEQ

Asimismo, para que este proceso aporte lo necesario para contribuir al cumplimiento del objetivo del Programa, se considera necesario que lo anterior se complemente con mayores recursos para que el personal operativo se pueda desplazar a las entidades de la República a realizar visitas de acompañamiento para la formulación del proyecto, focalizando en aquellas instancias de orden municipal con mayores limitaciones. Las insuficientes capacidades con que cuentan las potenciales instancias ejecutoras, particularmente las del ámbito municipal, no serán subsanadas con la colaboración del Programa, si este no logra impulsar acciones más directas con ellas, no sólo a distancia. Como una acción adicional a la planteada, se recomienda que el INMUJERES impulse la firmar acuerdos y convenios con algunas IMEF e incluso con organizaciones de la sociedad civil en las entidades de la Federación que sean expertas en el tema, a fin de que éstas colaboren en este acompañamiento inicial, que resulta clave para el éxito del Programa.

Es un hecho que la eventual implementación de medidas de este tipo llevará tiempo y su efecto se verá más claramente expresado en el mediano plazo, pero se considera que el Programa estará lejos de alcanzar el impacto esperado si no fortalece sus acciones para lograr una mayor incidencia en las condiciones en las que las IMEF e IMM se convierten en Instancias Ejecutoras del Programa. El INMUJERES lleva a cabo múltiples acciones de fortalecimiento a dichas IMEF e IMM, pero el equipo evaluador considera que es necesario robustecer las acciones específicas por parte del Programa para incrementar sus potencialidades como instancias ejecutoras de su objetivo.

Dada las dificultades actuales del Programa de acompañar procesos centrales de su gestión con las instancias ejecutoras (sobre todo del ámbito municipal), en la práctica una proporción importante de ellas han recurrido a Consultoras externas para que les acompañen en todo el proceso que implica su habilitación como ejecutoras. En muchos casos, las Consultoras diseñan los proyectos, los ajustan a los formatos, acompañan la interacción a distancia de las instancias con el Programa, realizan ajustes luego que son dictaminados, ejecutan las acciones, dan reportes de seguimiento y evaluación de ellos e incluso integran los productos y elaboran los informes de ejecución y financiero. Esta situación ocasiona que en la práctica, en el caso de diversas instancias ejecutoras (sobre todo del ámbito municipal), las Consultoras sean de facto instancias co-ejecutoras del Programa.



## EPADEQ

Son muchas las implicaciones de su participación, pero para fines de ubicar sus efectos en el cumplimiento del objetivo del Programa, debe señalarse que la intervención de las Consultoras permite el cumplimiento formal de las metas del proyecto, sin embargo, tal como está operando, limita la incidencia en el cumplimiento del objetivo del Programa. Esto es así porque al no fortalecerse las capacidades técnicas y de gestión de las propias instancias locales, los esfuerzos y resultados que derivan de la ejecución del proyecto no necesariamente contribuyen a la institucionalización de la perspectiva de género. Las instancias locales que depositan el diseño y ejecución de los proyectos en Consultoras externas, en general no resultan con más capacidad de incidencia en la administración pública local, como tampoco con mayores conocimientos en materia de género y particularmente de transversalización de tal perspectiva, además de que los productos que se generan con sus proyectos son de baja o nula incidencia en esa materia, pues difícilmente tiene capacidad para utilizarlos en el conjunto de la administración pública local.

Frente a este panorama, se propone, además de fortalecer las capacidades de las propias instancias ejecutoras por medio de la capacitación y el acompañamiento, que el Programa oriente a las IMM e IMEF en la selección y seguimiento de las Consultoras, toda vez que se considera que seguirán jugando un papel fundamental en la ejecución del Programa, pues su participación bien regulada es necesaria para el adecuado desarrollo de los proyectos, dado que algunas cuentan con conocimientos y *expertise* en los temas a desarrollar y que la mayoría de los productos no pueden ser realizados por las propias instancias.

Con el fin de orientar a las IMM e IMEF para la contratación de consultoras con el perfil adecuado para el desarrollo de los productos, se propone generar un mecanismo de certificación de consultoras especializadas en los diversos temas relacionados con el tipo de productos que se realizan en el marco de los proyectos. Dicho mecanismo se debe basar en la definición y validación de una serie de criterios o requisitos a cumplir por parte de las consultoras que deseen brindar sus servicios a las IMM e IMEF en el marco del Programa. Esta certificación particular puede integrarse en el Catálogo en Línea de Servicios Profesionales en Género con que ya cuenta el INMUJERES, pero debe tener un mecanismo de registro y validación específico, que garantice que las consultoras que forman parte de él cumplan con un mínimo de experiencia y conocimientos en la materia.



## EPADEQ

El CALISEG es un sistema donde se puede “registrar o encontrar a las personas físicas o morales que ofrecen diversos servicios especializados en género como difusión, comunicación, capacitación, investigación, traducción, atención especializada a grupos específicos, elaboración de materiales didácticos o publicaciones y asesoría para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de igualdad y equidad entre mujeres y hombres”;<sup>26</sup> lleva varios años funcionando en el Instituto y sería importante su fortalecimiento a partir de las necesidades en particular de este Programa. Para ello se propone que el INMUJERES, mediante el fortalecimiento del CALISEG, establezca la certificación de consultoras especializadas en temas de género que pretendan otorgar servicios a las Instancias Ejecutoras que son apoyadas por el Programa. No sería obligatorio para las consultoras certificarse, pero el hecho de que lo hagan constituirá un aval de que cuenta con la experiencia y capacidad para realizar los proyectos para los que pretende ser contratada.

En cuanto al proceso de *dictaminación de proyectos*, se encontraron problemas importantes que ocasionan que su principal producto (Acta de Dictaminación) sea deficiente y contribuya poco al cumplimiento de los objetivos del Programa. Uno de los principales reside en la composición de la Comisión Dictaminadora, la cual a la luz de las evidencia recabadas en esta evaluación no se integra completamente con personas especialistas en temas de género, así como se enfrenta al problema de la falta de disponibilidad de tiempo para analizar a profundidad los proyectos, toda vez que la integran personas de la APF o del Consejo Consultivo. Lo cual resulta en una limitación para valorar los proyectos presentados por las instancias que aspiran a habilitarse como ejecutoras, así como para hacer recomendaciones para su fortalecimiento, todo lo cual es clave para contribuir al cumplimiento del objetivo del Programa.

Adicionalmente, la Comisión Dictaminadora carece de los antecedentes e información contextual suficiente para hacer un adecuado análisis de los proyectos.

Tomando en consideración los cuellos de botella identificados en este proceso se recomienda que el programa valore la adopción de una de las siguientes dos alternativas:

- 1) Eliminar el proceso de Dictaminación llevado a cabo por una Comisión Dictaminadora externa, toda vez que su existencia hasta ahora no ha mostrado beneficios sustantivos

---

<sup>26</sup> Página del INMUJERES <http://puntogenero.INMUJERES.gob.mx/caliseq/>



EPADEQ

para la operación del Programa que justifiquen los costos (humanos, financieros y de tiempo) que su realización genera. En este escenario, el propio Programa realizaría la revisión y dictaminación de los proyectos conforme los criterios y requisitos establecidos en las ROP.

2) Mantener el proceso de Dictaminación por parte de una Comisión Dictaminadora externa pero realizar adecuaciones sustantivas en sus condiciones y procedimientos que permitan garantizar la consecución de un producto final de calidad. En este escenario se hacen tres recomendaciones: a) Fortalecer el carácter experto y profesionalizar a la Comisión Dictaminadora por medio de la incorporación de personas de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil especialistas en transversalización de la perspectiva de género, considerando una retribución económica por el trabajo de dictaminación realizado, 2) Integrar al material que se entrega a las personas dictaminadoras antecedentes e información contextual de los proyectos y 3) Ampliar el tiempo de revisión y análisis de los proyectos contemplado para su valoración.

En cuanto a la etapa de *ajuste de proyectos*, el principal problema operativo consiste en que las observaciones y recomendaciones que emite la Comisión Dictaminadora para fortalecer los proyectos que presentaron las instancias, no son comunicadas en tiempo y forma por parte del Programa, esencialmente porque no cuenta con el personal y la infraestructura informática y de comunicación suficiente para soportar un intercambio ágil y sustantivo de información. Esto tiene como consecuencia que se retrase su reconocimiento como proyectos elegibles, y con ello los tiempos de su ejecución se acortan, en ocasiones en una medida tal que termina afectándose la consecución de sus objetivos. Cabe destacar que las causas de este problema están presentes a lo largo de todo el proceso operativo que despliega el Programa, como se ha dado cuenta a lo largo de este Informe, por lo que la recomendación que se plantea en este aspecto es a nivel de Programa, como se verá más adelante.

En relación a la etapa de *firma de convenios*, el principal problema es que las instancias municipales que son centralizadas a la administración municipal, presentan problemas para integrar la documentación que el Programa considera requisito para formalizar un Convenio de



**EPADEQ**

Colaboración. Esta situación si bien no es generalizada, afecta a una proporción de las instancias municipales y tiene como principal consecuencia que se retrase la firma de los convenios, y con ello la ejecución del proyecto, que es la etapa más importante del Programa, ya que es en la que se generan los productos. Al respecto la recomendación es que el Programa apoye en la gestión de los documentos que tales instancias buscan obtener en la administración centralizada del Ayuntamiento aquellos que requiere. Al ser esta acción una labor de incidencia, de promoción de los objetivos del Programa por parte de su esfera directiva más que de ejecución, no se hacen recomendaciones que impliquen consolidación o reingeniería de procesos.

La etapa operativa relativa al *Informe de cierre* presenta como principal problema que dispone de poco tiempo para llevarse a cabo, debido a que depende de los tiempos de ejecución y cierre de las acciones del proyecto que, como fue mostrado en la evaluación y será puntualizado posteriormente, presentan retrasos sistemático. La principal consecuencia de que el proceso de *Informe de cierre* cuente con poco tiempo para realizarse, es que afecta el desarrollo pleno de los proyectos, pues estos deben reportarse como concluidos antes de que termine el año fiscal, lo que en un contexto generalizado de inicio de ejecución tardía genera, en unos casos, conclusión apresurada y, en otros, el acortamiento de acciones, todo lo cual limita su incidencia en el cumplimiento de los objetivos del Programa. Asimismo, la premura con la que se elaboran los informes ocasiona que se elaboren con errores o dejando de incluir información importante sobre el desarrollo de los proyectos, lo que también limita la valoración por parte del Programa de los avances en el logro de los objetivos.

Como se desprende del párrafo anterior, la ejecución del proyecto al tiempo que es el factor que explica este problema, es también el que implica su solución, por lo que las recomendaciones se dirigen básicamente a la etapa llamada de *ejecución, integración y revisión de productos*, que es donde se contempla la ejecución de los proyectos, como se analiza posteriormente.

La etapa de *ejecución, integración y revisión de productos* es la más importante del Programa, ya que es cuando los proyectos se llevan a cabo generándose los productos y servicios con los que se impulsa la transversalización de la perspectiva de género en las instituciones de gobierno, objetivo general del Programa. Además en esta etapa tales productos se integran y se presentan ante el Programa para que éste los revise y valore en qué medida se cumplieron los objetivos convenidos.



## EPADEQ

El principal problema operativo en este proceso es que los tiempos de que se dispone para ejecutar los proyectos son acotados, debido a los retrasos que se acumulan en procesos precedentes por deficiencias en la operación. Esto resulta de gran importancia debido a que tales retrasos tienen impacto negativo en el alcance y calidad de los productos y servicios mediante los cuales se pretende impulsar la transversalización de la perspectiva de género.

Está claro que si el Programa actúa de manera eficiente, la etapa de ejecución contará con más tiempo para generar tales productos y servicios lo cual abonará en el incremento de su impacto potencial.

Ahora bien, en opinión del equipo evaluador ello, aunque importante, por sí mismo no será suficiente para que se realice el objetivo del Programa. Esto por dos razones. La primera es que como se ha reiterado, diversas instancias ejecutoras, particularmente del ámbito municipal, no cuentan con las capacidades y condiciones para por sí mismas impulsar la generación de este valor público que es la transversalización de la perspectiva de género. Para contar con mayores posibilidades de lograr esto las instancias ejecutoras requieren de acciones de apoyos adicionales por parte del Programa, las cuales se traduzcan en asesoría y acompañamiento para la ejecución de sus proyectos.

La concreción de esta propuesta por supuesto requiere de mayores recursos institucionales, cuestión que se plantea más adelante como recomendación a nivel de Programa. No obstante, es importante dejar aquí asentado que la recomendación de dar acompañamiento a la ejecución de los proyectos de las instancias ejecutoras, particularmente del ámbito municipal, busca que el Programa incida de manera más directa en la realización de las acciones que son sustanciales al cumplimiento de su objetivo, mediante actividades de asesoría, consulta y acompañamiento para las instancias responsables de la ejecución de los proyectos, y que no se limite sólo a apoyarlas mediante su financiamiento.

De modo que no será sólo mediante un ajuste del proceso operativo como el Programa logrará asegurar que las instancias ejecutoras generen bienes y servicios para la transversalización de la perspectiva de género en las administraciones públicas de las que forman parte, sino que se



**EPADEQ**

requiere que realice acciones adicionales que acompañen la ejecución de los proyectos que generan tales bienes y servicios.

Una acción adicional que se propone para complementar lo anterior, es que el Programa incluya acciones encaminadas a asegurar que los bienes y servicios generados se apliquen en sus ámbitos de gobierno ya que (excepto aquellos que conllevan la participación directa durante la ejecución de los proyectos, como las acciones de capacitación y formación), en general los proyectos de las instancias ejecutoras implican generar planteamientos (normativos, diagnósticos, de reingeniería institucional, etc.) que se contempla impulsar en un siguiente ciclo de gestión pública, con alguna instancia o dependencia pública (o el conjunto de ellas) en la que se tiene contemplado (no siempre acordado), a fin de avanzar en la generación de mejores condiciones para transversalizar la perspectiva de género.

Esto implica que el Programa contemple actividades específicas para monitorear la aplicación de los productos generados, esto es, dar seguimiento a lo que sucede una vez que se integraron los productos de los proyectos, para conocer y valorar si éstos fueron efectivamente utilizados para generar cambios en las políticas públicas, dinámicas organizacionales o marcos legales y normativos de sus respectivas entidades o municipios.

Con ambas recomendaciones se espera que el Programa despliegue acciones que le permitan asegurar que los bienes y servicios generados por las instancias ejecutoras a través de sus proyectos, están avanzando en la transversalización de la perspectiva de género en las administraciones públicas a las que están adscritas; y por lo tanto se está cumpliendo con su objetivo.

En el caso de los procesos de *rendición de cuentas* y *auditoría*, como se ha señalado de manera reiterada no forman parte de los procesos particulares que desarrolla el Programa para generar los bienes y servicios que entrega. Más bien, forman parte de los procesos de política pública que se llevan cabo en toda la administración pública. La importancia de ambos para fines del proceso operativo del Programa es que su ejecución implica un tiempo considerable, además de que se registran inconsistencias, mala calidad y retrasos en la información que se genera para fines de seguimiento, evaluación y contraloría.



## EPADEQ

El principal problema del proceso de *rendición de cuentas* es la carencia de un sistema integral de información que facilite la generación sistemática de reportes. Esta situación ocasiona retrasos e inconsistencias en la información cuantitativa que se reporta, así como en el análisis e integración de los diferentes informes comprometidos.

En el caso de *auditoría*, el principal problema detectado es que el mismo se inserta en un contexto en el cual el Programa registra falta de personal y carencia de un sistema integral de información; por lo que las distintas auditorías que se aplican al año representan una saturación de trabajo, lo cual genera retrasos en otros procesos del Programa pues la mayoría de las auditorías se realizan en tiempos en que se desarrollan los procesos sustantivos de operación del Programa.

Para fines de conclusiones y recomendaciones, el equipo operativo considera que esta situación obedece fundamentalmente a que el Programa no cuenta con la información clave sistematizada que se requiere para ambos, lo que hace que cuando tiene que enfrentarlos necesite empeñar mucho tiempo y esfuerzos en su ejecución, además de que los genera con mala calidad.

Con base en las consideraciones anteriores es que en ambos casos se retoman las recomendaciones que se harán a nivel de Programa, pues son carencias estructurales las que inciden en que la forma de enfrentar los dos procesos incida negativamente en su gestión.

### **Recomendaciones a nivel de Programa**

A nivel global del Programa, la evaluación identificó tres grandes cuellos de botella que afectan el adecuado desarrollo de su proceso operativo, ellos son la carencia de un manual de procedimientos, la carencia de un Sistema de Información en el cual se sistematice y registre la información que se desprende de la gestión cotidiana del Programa y la insuficiencia del presupuesto del Programa destinado a su operación, específicamente para fortalecer los procesos relacionados con la asesoría, capacitación, seguimiento y acompañamiento a instancias ejecutoras.

A continuación se detallan las recomendaciones generales al Programa que se estima impactarán en la mejora del conjunto de procesos operativos que lleva a cabo.



**EPADEQ**

## **RECOMENDACIÓN 1**

### **Diseñar un manual de procedimientos que regule a todos los procesos del Programa**

#### 1) Viabilidad de la implementación:

Es viable diseñar un manual de procedimientos toda vez que existe experiencia consolidada en el INMUJERES en la operación de las dos vertientes que integran el Programa. Adicionalmente su realización no requiere del despliegue de recursos humanos, financieros o técnicos onerosos o de difícil acceso.

#### 2) Principales responsables de la implementación

Responsables:

- Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF),
- Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG),
- Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas (DFTPEG),
- Dirección de Institucionalización y promoción de la perspectiva de Género en los Estados y Municipios (DIPGEM)

Áreas involucradas:

- Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ)
- Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico (DGEDE)

#### 3) Situación actual

Actualmente se carece de un manual de procedimientos que regule a todos los procesos del Programa, lo cual dificulta la operación sistemática, estandarizada y eficiente de todos y cada uno de los procesos que lo integran. Las principales consecuencias de esta situación es el retraso frecuente de las distintas fases de operación del programa, la aplicación de criterios heterogéneos entre el equipo operativo, la falta de coordinación adecuada entre los diversos actores e instancias



**EPADEQ**

internas que participan en los procesos, la falta de registro oportuno de información generada y la falta de certeza en las actividades a desarrollar y resultados a obtener.

#### 4) Metas y efectos potenciales

La meta es contar con un manual de procedimientos que regule a todos los procesos del Programa.

Los efectos potenciales son el incremento en la eficiencia, calidad y eficacia de los procesos desarrollados. Estos efectos potencialmente contribuirán a incrementar el impacto del programa.

#### 5) Medio de verificación

Documento con el Manual formalizado y operando.

#### 6) Nivel de priorización

Alta.

### **RECOMENDACIÓN 2**

#### **Elaborar los instrumentos necesarios para asegurar la adecuada sistematización y utilización de información generada con la ejecución del Programa (Sistema de Información)**

##### 1) Viabilidad de la implementación:

Es viable y necesario que el Programa cuente con un Sistema de Información que permita el registro de la información que se genera durante su operación. La viabilidad está sentada en la experiencia operativa del Programa y la consolidación operativa de varios de sus procesos. Es una recomendación que requiere de recursos humanos y técnicos específicos que se valoran al alcance del Programa.

##### 2) Principales responsables de la implementación

Responsables:



**EPADEQ**

- Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género (DGIPEG),
- Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas (DFTPEG),
- Dirección de Institucionalización y promoción de la perspectiva de Género en los Estados y Municipios (DIPGEM)

Involucradas:

- Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF),
- Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico (DGEDE)

### 3) Situación actual

Actualmente se carece de un Sistema de Información en el cual se registre la información que se genera con la operación del Programa. Esta ausencia ocasiona que no exista una adecuada sistematización y utilización de información generada con la ejecución del Programa, lo cual repercute tanto en el seguimiento, monitoreo y evaluación del Programa, como en la insuficiente sistematicidad y estandarización de procesos y en la posibilidad de sustentar mejores decisiones para optimizar la operación y resultados del Programa.

### 4) Metas y efectos potenciales

La meta es contar con un Sistema de Información en el cual se registre de manera sistemática y cotidiana la información que se genera en la operación del Programa.

Los efectos potenciales son la generación de reportes periódicos, la estimación de indicadores de seguimiento y resultados y la sistematización de información estratégica.

Estos efectos potencialmente contribuirán al monitoreo, seguimiento y evaluación del Programa y a fortalecer el proceso de mejora continua.

### 5) Medio de verificación



**EPADEQ**

Sistema de Información instalado y operando.

#### 6) Nivel de priorización

Alta

### **RECOMENDACIÓN 3**

**Gestionar ante las instancias correspondientes el aumento del porcentaje de presupuesto del Programa destinado a su operación, específicamente para fortalecer los procesos relacionados con la asesoría, capacitación, seguimiento y acompañamiento a instancias ejecutoras**

#### 1) Viabilidad de la implementación

El programa dispone actualmente de 1.4% de su presupuesto para gastos operativos. Se recomienda incrementar este porcentaje en el doble, para arribar a 2.8%, a fin de fortalecer la asesoría, capacitación, seguimiento y acompañamiento a instancias ejecutoras. Se considera que esta recomendación es viable toda vez que el programa dispone de un monto de recursos significativo y el porcentaje actual destinado a gastos operativos es mínimo.

#### 2) Principales responsables de la implementación

Presidencia del INMUJERES

#### 3) Situación actual

Actualmente existen limitaciones financieras, de recursos humanos, infraestructura y equipamiento para dar una adecuada asesoría, capacitación, seguimiento y acompañamiento a las instancias ejecutoras, lo cual limita la calidad en la planeación y ejecución de los proyectos. Esta situación es de relevancia alta toda vez que representa un factor que limita la capacidad de incidencia del Programa, la cual se basa en una eficiente y eficaz ejecución de los proyectos.



**EPADEQ**

#### 4) Metas y efectos potenciales

Presupuesto destinado a gastos operativos de 2.8% del presupuesto total del Programa.

Efectos esperados: adecuada asesoría, capacitación, seguimiento y acompañamiento a las instancias ejecutoras, lo cual repercutirá en una mejor planeación y ejecución de los proyectos en las entidades federativas y municipios. Esta situación permitirá potencialmente incrementar la eficiencia, calidad y eficacia de los proyectos y por tanto la incidencia del Programa.

#### 5) Medio de verificación

Reglas de Operación del Programa.

Informes financieros.

#### 6) Nivel de priorización

Alta



EPADEQ

## 8. BITÁCORA DE CAMPO Y BASES DE DATOS

Para la evaluación de procesos del Programa S010 Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género del INMUJERES, se realizó trabajo en campo consistente en la aplicación de instrumentos de corte cualitativo tanto con personal que opera el Programa desde oficinas centrales, como con titulares y personas operativas de las instancias de las mujeres a nivel municipal y de entidades federativas, quienes son las ejecutantes de los proyectos financiados por el Programa, y a su vez, la población objetivo del mismo.

Los mecanismos implementados para obtener información en campo con actores clave consistieron, por un lado, en la realización de Grupos Focales con personal del área sustantiva para la operación del Programa, y por otro lado, en la aplicación de entrevistas a profundidad con personal del INMUJERES que participa estratégicamente en la operación del Programa y con personal de las instancias ejecutoras de los proyectos, tanto de Instancias Estatales de las Mujeres (IMEF) como de Instancias Municipales de las Mujeres (IMM).

Durante el mes de Julio de 2013 se llevó a cabo el trabajo en campo en oficinas centrales del INMUJERES, consistente en lo siguiente:

- 2 Grupos focales: uno con personal operativo de la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas (DFTPEG), que es la encargada de operar el Programa con las Instancias Estatales de las Mujeres (IMEF); el otro se llevó a cabo con personal de la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios (DIPGEM), encargada de la operación con las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM).
- 4 entrevistas: la primera con el titular de la Dirección de Institucionalización y Promoción de la Perspectiva de Género en Estados y Municipios (DIPGEM). La segunda con la titular de la Dirección de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género en las Entidades Federativas (DFTPEG). La tercera con la persona de la Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ) encargada del seguimiento a los convenios con las instancias municipales. Y



EPADEQ

la cuarta con a persona de esa misma Coordinación encargada de dar seguimiento a los convenios con las instancias de las entidades federativas.

En la realización del trabajo en campo en oficinas centrales del INMUJERES no se presentaron dificultades que pudieran afectar los resultados de la investigación, ya que fue posible llevar a cabo las entrevistas y grupos focales señalados de acuerdo a lo establecido en la metodología y sin contratiempos.

El trabajo en campo que se llevó a cabo con instancias ejecutoras tanto estatales como municipales seleccionadas en la muestra analítica definida en la metodología, se desarrolló en los meses de agosto y septiembre del 2013. Fueron visitadas las siguientes entidades federativas y municipios:

- Jalisco: se visitó el Instituto Jalisciense de las Mujeres, donde se entrevistó a la Titular del Instituto, a la Directora del área de planeación, así como a la responsable del Proyecto de Transversalidad. De la misma manera se visitaron los municipios de Tlaquepaque y San Diego de Alejandría, donde fueron entrevistadas las titulares de las IMM pertenecientes a dichos municipios. En todos los casos la realización de las entrevistas no encontró problema alguno.
- Querétaro: fue entrevistada la titular del Instituto Queretano de las Mujeres, que es la instancia ejecutora a nivel entidad federativa; a nivel municipal, se visitó y entrevistó a la titular del Instituto Municipal de la Mujer de Corregidora, y la encargada del Programa de Transversalidad. En esta entidad únicamente se programó la visita de esta IMM debido a que ninguna otra en el Estado fue apoyada con recursos del Programa en el presente año fiscal; esto aunado a que muchas instancias contaban con administraciones de reciente ingreso debido a que hubo elecciones federales, estatales y municipales en el 2012, ocasionó que algunas instancias seleccionadas originalmente en la muestra analítica no contaran con algún acercamiento previo con el Programa y por consiguiente desconocieran por completo cómo opera el mismo, lo que las descalificaba como informantes clave. El trabajo en campo se llevó a cabo conforme a lo programado.
- Tabasco: se visitó el Instituto Estatal de las Mujeres de Tabasco, donde fue entrevistada la titular de la instancia y el personal responsable de la operación de los proyectos



EPADEQ

financiados con recursos del Programa. Las entrevistas se llevaron a cabo de acuerdo a lo planeado, sin embargo para ciertos temas, las personas entrevistadas no pudieron aportar información, debido a que eran de reciente ingreso, y aunque en el presente año fiscal fueron apoyadas por el Programa, algunos procesos y procedimientos del mismo aún no los habían experimentado, como lo serían los procesos relacionados con la entrega de informes de cierre y de productos, o la recepción del oficio de terminación. Esta situación se repitió en las instancias municipales de Tabasco que también fueron visitadas, pues en el 2012 hubo elecciones a nivel estatal y municipal, razón por la cual todas las titulares de las instancias que fueron entrevistadas eran de reciente ingreso. Las instancias ejecutoras a nivel municipal visitadas en Tabasco fueron: Dirección de Atención a la Mujer de Jalpa de Méndez; Dirección de Atención a la Mujer de Centla; Atención a las Mujeres del Municipio de Paraíso, Tabasco. Al igual que las entidades anteriores, el trabajo en campo se realizó sin contratiempos.

- Guanajuato: en este caso únicamente se visitó la Coordinación de Atención y Participación de la Mujeres de Guanajuato, Guanajuato. La Instancia Estatal no fue contemplada en la muestra analítica, mientras que la instancia municipal se seleccionó en virtud de las instancias municipales visitadas en las entidades antes descritas por contar con titulares y equipos de trabajo de reciente ingreso, no pudieron aportar suficiente información relacionada con el modo de operación del Programa a nivel municipal. En este caso dada la experiencia de la titular, así como de su alto perfil profesional en materia de género, la entrevista resultó altamente productiva. Tampoco en este caso se presentó alguna situación que afectara el objetivo del trabajo en campo, por lo que este se cumplió plenamente.
- Hidalgo: de la misma manera que en el caso de Guanajuato y, por los mismos motivos, se entrevistó en este caso únicamente a la titular del Instituto Municipal de la Mujer de Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo, la cual arrojó información relevante para los resultados de la evaluación, pues pese a que en el presente ejercicio fiscal no obtuvo financiamiento del Programa, la titular y su equipo de trabajo tienen más de 5 años de experiencia en la instancia y en todos los años anteriores habían participado como ejecutores de proyectos financiados por el Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y



**EPADEQ**

Equidad entre Mujeres y Hombres (FODEIMM), antecedente directo del Programa para el caso de los municipios.

En relación a las bases de datos, siendo esta una evaluación de corte cualitativo, no se generó una base de datos que puedan ser analizadas mediante programas como Excel.



EPADEQ

## 9. RELACIÓN DE ANEXOS

- I. FICHA DE IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA
- II. EQUIVALENCIA DE PROCESOS
- III. PROPUESTAS DE MODIFICACIONES A LA NORMATIVIDAD
- IV. FODA
- V. RECOMENDACIONES
- VI. SISTEMA DE MONITOREO E INDICADORES DE GESTIÓN
- VII. DESCRIPCIÓN DE PROCESOS Y FLUJOGRAMA
- VIII. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN