



**GOBIERNO
FEDERAL**

NOTA SOBRE POBLACIÓN POTENCIAL Y POBLACIÓN OBJETIVO

**SUBSECRETARÍA DE PROSPECTIVA, PLANEACIÓN Y
EVALUACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA**

**PROGRAMA DE APOYO A LAS INSTANCIAS DE
MUJERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (PAIMEF)**



Vivir Mejor

Noviembre, 2011

CONTENIDO

	Página
Introducción	1
I. Antecedentes: Diagnóstico del Programa	2
1.1. Problema o necesidad que busca resolver el programa	2
1.2. Definición y cuantificación de la población que tiene el problema o necesidad	2
1.3. Definición y cuantificación de la población objetivo	4
1.4. Revisión y actualización del Diagnóstico	6
II. Actualización de la poblaciones	7
2.1. Lista de las IMEF: ejercicio fiscal 2011	7
2.2. Índice de Fortalecimiento Institucional	8

INTRODUCCIÓN

La presente Nota Técnica fue elaborada por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP) con información provista por la Dirección General Adjunta de Equidad de Género y Proyectos Estratégicos para el Desarrollo (DGAEGPED) del Instituto Nacional de Desarrollo (INDESOL), con el objeto de actualizar la población potencial y la objetivo que atiende el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres (PAIMEF).

I. Antecedentes

Durante 2009 se elaboró el documento “Diagnóstico de la capacidad institucional frente al problema de la violencia contra las mujeres”, en cumplimiento con los Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social.¹

De acuerdo con los Lineamientos citados, los Diagnósticos de los Programas de Desarrollo Social son elaborados por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP), o bien por las Unidades Responsables previa autorización de la primera. En este caso, el Diagnóstico fue producto de la colaboración entre el Instituto Nacional de Desarrollo (INDESOL) y la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, y fue coordinado por la DGAP.

1.1. Problema o necesidad que busca resolver el programa

El Diagnóstico del PAIMEF destaca que en México, recientemente se ha comenzado a conocer, cuantificar, legislar, y por ende a estructurar una respuesta institucional ante el problema de la violencia contra las mujeres. No obstante, a pesar de los esfuerzos por reconocer y atender dicha problemática, existe una limitada capacidad institucional para tomar acciones ante este fenómeno.

Con base en la metodología del marco lógico, **el problema central** se definió como “**Capacidad institucional limitada frente al problema de la violencia contra las mujeres**”.

Las **causas principales del problema** son: 1) la deficiente procuración e impartición de justicia, 2) Instancias de mujeres en las entidades federativas con limitaciones institucionales, 3) escasa y deficiente oferta institucional de servicios especializados de atención directa a las mujeres en situación de violencia, 4) no reconocimiento de la violencia contra las mujeres como problema y 5) la escasa coordinación entre actores sociales.

Por su parte, **los efectos más importantes** del problema son: 1) pérdida de credibilidad en las instituciones y no ejercicio de derechos, 2) ineficaz ejercicio de recursos y 3) limitada y desigual cobertura de servicios.

1.2. Definición y cuantificación de la población que tiene el problema o necesidad

La población potencial del PAIMEF es decir, el conjunto de la población que presenta el problema principal, se definió en el Diagnóstico como **las 32 Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas (IMEF) que pueden ser ya sea Institutos o Secretarías**.

¹ Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2009.

Las IMEF son los actores relevantes para el PAIMEF por las funciones que desempeñan y las competencias que tienen, entre ellas:

- Elaborar y ejecutar los Programas Estatales de las Mujeres
- Generar estadísticas
- Canalizar a las instancias correspondientes los casos de violencia
- Operar y coordinar Refugios de mujeres violentadas en caso de que se cuente con ellos en la entidad
- Apoyar y coadyuvar con las diferentes instancias de la administración pública federal, estatal y municipal en la formulación de políticas públicas gubernamentales, así como promoverlas en la sociedad
- Proponer y promover la creación de Consejos o Institutos de la Mujer en cada uno de los Municipios del Estado
- Promover estudios e investigaciones para instrumentar un sistema de información, registro, seguimiento y evaluación de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad, entre otras.

Al momento en que se realizó el Diagnóstico, en México había 30 Institutos Estatales de la Mujer, una Secretaría (Guerrero) y un Consejo (Estado de México). En el Cuadro 1 se enlistan las IMEF estatales que durante el ejercicio 2009 llevaron a cabo proyectos con el apoyo del PAIMEF.²

Cuadro 1. Lista de IMEF actualizada el ejercicio fiscal 2009

Estado	Nombre
AGUASCALIENTES	INSTITUTO AGUASCALENTENSE DE LAS MUJERES
BAJA CALIFORNIA	INSTITUTO DE LA MUJER PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
BAJA CALIFORNIA SUR	INSTITUTO SUDCALIFORNIANO DE LA MUJER
CAMPECHE	INSTITUTO DE LA MUJER DEL ESTADO DE CAMPECHE
COAHUILA	INSTITUTO COAHUILENSE DE LAS MUJERES
COLIMA	INSTITUTO COLIMENSE DE LAS MUJERES
CHIAPAS	INSTITUTO ESTATAL DE LAS MUJERES
CHIHUAHUA	INSTITUTO CHIHUAHUENSE DE LA MUJER
DISTRITO FEDERAL	INSTITUTO DE LAS MUJERES DEL DISTRITO FEDERAL
DURANGO	INSTITUTO DE LA MUJER DURANGUENSE
GUANAJUATO	INSTITUTO DE LA MUJER GUANAJUATENSE
GUERRERO	SECRETARIA DE LA MUJER
HIDALGO	INSTITUTO HIDALGUENSE DE LAS MUJERES

² Para el ejercicio 2009 el Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León declinó participar, por lo que la población atendida en dicho año fue de 31 IMEF.

Estado	Nombre
JALISCO	INSTITUTO JALISCIENSE DE LAS MUJERES
MÉXICO	CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL
MICHOACÁN	SECRETARIA DE LA MUJER
MORELOS	INSTITUTO DE LA MUJER PARA EL ESTADO DE MORELOS
NAYARIT	INSTITUTO PARA LA MUJER NAYARITA
NUEVO LEÓN	INSTITUTO ESTATAL DE LAS MUJERES DE NUEVO LEÓN
OAXACA	INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA
PUEBLA	INSTITUTO POBLANO DE LAS MUJERES
QUERÉTARO	INSTITUTO QUERETANO DE LA MUJER
QUINTANA ROO	INSTITUTO QUINTANARROENSE DE LA MUJER
SAN LUÍS POTOSÍ	INSTITUTO DE LAS MUJERES DEL ESTADO DE SAN LUÍS POTOSÍ
SINALOA	INSTITUTO SINALOENSE DE LAS MUJERES
SONORA	INSTITUTO SONORENSE DE LA MUJER
TABASCO	INSTITUTO ESTATAL DE LAS MUJERES
TAMAULIPAS	INSTITUTO DE LA MUJER TAMAULIPECA
TLAXCALA	INSTITUTO ESTATAL DE LA MUJER
VERACRUZ	INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES
YUCATÁN	INSTITUTO PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO EN YUCATÁN
ZACATECAS	INSTITUTO PARA LAS MUJERES ZACATECANAS

Para caracterizar a las IMEF, se diseñó un cuestionario con la finalidad de obtener respuestas sobre aspectos específicos del funcionamiento de las mismas. El cuestionario se envió por correo electrónico y se recibió respuesta por parte de 29 IMEF.

1.3. Definición y cuantificación de la población objetivo

Cada año, el PAIMEF con base en una Fórmula de Distribución³ establece el monto máximo que cada entidad federativa podrá recibir para el desarrollo de proyectos orientados a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Por lo tanto, la población que el programa planea o pretende atender corresponde a **las 32 IMEF**.

En los ejercicios fiscales **2006 y 2007** la distribución de los recursos del Programa se llevó a cabo en forma equitativa entre las 32 IMEF. Para el ejercicio fiscal **2008** como un esfuerzo del programa por reconocer las necesidades diferenciadas de las entidades federativas, se

³ Los detalles de la Fórmula de Distribución pueden consultarse en la Reglas de Operación del PAIMEF.

construyó un **Índice de Ponderación** para distribuir los recursos conforme al Índice de Rezago Social publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL.⁴

Posteriormente y para focalizar la inversión federal el Indesol consideró además del Índice de Rezago Social, el porcentaje de mujeres mayores de quince años que han vivido algún tipo de violencia a lo largo de su última relación, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, ENDIREH 2006. Por lo cual, los principales factores que determinaron la distribución de los recursos del PAIMEF en los ejercicios fiscales **2009 y 2010** fueron los siguientes:

- Un componente inercial, donde se asigna proporcionalmente el 90% del Monto Base a Distribuir entre las 32 entidades federativas.
- Un índice de rezago social "ajustado" por violencia contra las mujeres, basado en el Índice de Rezago Social y el porcentaje de mujeres, de 15 años y más, que han vivido algún tipo de violencia a lo largo de su última relación.

Para el ejercicio fiscal **2011**, la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales y el Órgano Interno de Control de la SEDESOL, recomendaron que el PAIMEF modificara su fórmula para incluir un componente poblacional y se redujera el componente inercial. Como resultado, los principales factores que determinan la distribución estimada de los recursos del PAIMEF son los siguientes:

- *Un componente de acción afirmativa⁵*, que distribuye los recursos del componente equitativamente entre las 32 entidades federativas, y que equivale al 70% del techo distribuible;
- *Un componente poblacional*, que distribuye los recursos de este componente entre las entidades federativas en función de su población registrada al segundo trimestre de 2010 reportada por INEGI en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, y que equivale al 15% del techo distribuible, y
- *Un componente de rezago social y violencia contra las mujeres*, basado en el Índice de Rezago Social ajustado con el porcentaje de mujeres, de 15 años y más, que han vivido algún tipo de violencia a lo largo de su última relación, y que equivale al 15% del techo distribuible.

4 A partir de 13 indicadores relacionados con la infraestructura básica de los hogares y de características sociales y demográficas de sus miembros y de la aplicación de la técnica estadística de componentes principales, el CONEVAL construyó el índice de rezago social mediante el cual realizó la clasificación de las 32 entidades federativas según el grado de rezago social. CONEVAL 2007.

5 Se considera acción afirmativa en tanto que se busca fortalecer su operación con un carácter subsidiario, al reconocerse las debilidades institucionales frente al problema de la violencia contra las mujeres.

Con base en la experiencia operativa, el programa ha identificado debilidades de las IMEF que atraviesan la dimensión institucional y que inciden en su operación como agentes coordinadores de las políticas estatales en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Estas debilidades impactan directamente sus capacidades de gestión y ejercicio de los recursos federales que les son asignados para la implementación de acciones en la materia.

Considerando el incipiente nivel de institucionalidad que han alcanzado la mayoría de las IMEF (Evaluación de Diseño 2007), a partir de 2011 el programa destina hasta 1% del presupuesto total a acciones de fomento y desarrollo organizacional que promueven la planeación, el diseño y evaluación en dichas Instancias como prácticas institucionales que permitan asegurar la calidad y un mayor impacto de las acciones que las IMEF ejecutan.

Finalmente, es importante destacar que las Evaluaciones de Desempeño a las que ha estado sujeto el programa han señalado que tanto la población potencial y la objetivo están bien definidas.

1.4. Revisión y actualización del Diagnóstico

El Diagnóstico como documento que identifica el problema que justifica la intervención pública, así como sus principales causas, efectos y la definición de la población que tiene el problema o necesidad será revisado cada tres años,⁶ y en su caso, actualizado.

De no haber cambios en la definición de las poblaciones potencial y objetivo, éstas seguirán siendo las 32 IMEF y por tanto, no requieren ser actualizadas, únicamente el listado de las IMEF vigentes en cada ejercicio fiscal.

⁶ Se considera que tres años es un periodo prudente ya que los cambios institucionales tanto a nivel federal como estatal no se presentan en el corto plazo.

II. Actualización de las poblaciones

Como ya se señaló, las poblaciones del PAIMEF no requieren actualización ya que corresponden a las 32 IMEF del país. Lo único que puede cambiar es el listado de las IMEF.

Para conocer el estado actual de las IMEF y por tanto, conocer las necesidades de su población potencial y objetivo, el PAIMEF durante 2011 recabó información que dio lugar al Índice de Fortalecimiento Institucional (IFI) cuyo desarrollo conceptual se basa en los elementos que caracterizan a una IMEF fortalecida y que se agrupan en cuatro dimensiones: 1) la IMEF es corresponsable, 2) la IMEF cuenta con capacidades institucionales básicas, 3) la IMEF opera con eficiencia y calidad operativa y 4) la IMEF es eficaz en la consecución de sus objetivos.

2.1. Definición y cuantificación de la población objetivo

En 2011 con respecto al listado del 2009, únicamente hubo un cambio en el estado de Chiapas en donde la IMEF, anteriormente, era un instituto y ahora es una Secretaría.

Cuadro 2. Lista de IMEF actualizada el ejercicio fiscal 2011

Estado	Nombre
AGUASCALIENTES	INSTITUTO AGUASCALIENTENSE DE LAS MUJERES
BAJA CALIFORNIA	INSTITUTO DE LA MUJER PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
BAJA CALIFORNIA SUR	INSTITUTO SUDCALIFORNIANO DE LA MUJER
CAMPECHE	INSTITUTO DE LA MUJER DEL ESTADO DE CAMPECHE
COAHUILA	INSTITUTO COAHUILENSE DE LAS MUJERES
COLIMA	INSTITUTO COLIMENSE DE LAS MUJERES
CHIAPAS	SECRETARIA PARA EL DESARROLLO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES
CHIHUAHUA	INSTITUTO CHIHUAHUENSE DE LA MUJER
DISTRITO FEDERAL	INSTITUTO DE LAS MUJERES DEL DISTRITO FEDERAL
DURANGO	INSTITUTO DE LA MUJER DURANGUENSE
GUANAJUATO	INSTITUTO DE LA MUJER GUANAJUATENSE
GUERRERO	SECRETARIA DE LA MUJER
HIDALGO	INSTITUTO HIDALGUENSE DE LAS MUJERES
JALISCO	INSTITUTO JALISCIENSE DE LAS MUJERES
MÉXICO	CONSEJO ESTATAL DE LA MUJER Y BIENESTAR SOCIAL
MICHOACÁN	SECRETARIA DE LA MUJER
MORELOS	INSTITUTO DE LA MUJER PARA EL ESTADO DE MORELOS

Estado	Nombre
NAYARIT	INSTITUTO PARA LA MUJER NAYARITA
NUEVO LEÓN	INSTITUTO ESTATAL DE LAS MUJERES DE NUEVO LEÓN
OAXACA	INSTITUTO DE LA MUJER OAXAQUEÑA
PUEBLA	INSTITUTO POBLANO DE LAS MUJERES
QUERÉTARO	INSTITUTO QUERETANO DE LA MUJER
QUINTANA ROO	INSTITUTO QUINTANARROENSE DE LA MUJER
SAN LUÍS POTOSÍ	INSTITUTO DE LAS MUJERES DEL ESTADO DE SAN LUÍS POTOSÍ
SINALOA	INSTITUTO SINALOENSE DE LAS MUJERES
SONORA	INSTITUTO SONORENSE DE LA MUJER
TABASCO	INSTITUTO ESTATAL DE LAS MUJERES
TAMAULIPAS	INSTITUTO DE LA MUJER TAMAULIPECA
TLAXCALA	INSTITUTO ESTATAL DE LA MUJER
VERACRUZ	INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES
YUCATÁN	INSTITUTO PARA LA EQUIDAD DE GENERO EN YUCATÁN
ZACATECAS	INSTITUTO PARA LAS MUJERES ZACATECANAS

2.2. El Índice de Fortalecimiento Institucional

El Índice de Fortalecimiento Institucional permite conocer el estado actual de las IMEF, sus fortalezas, debilidades y necesidades. Por lo tanto, el IFI es una herramienta muy valiosa para evaluar y orientar los proyectos que presentan anualmente las IMEF ante el PAIMEF. El IFI fue pensado para conocer que tan cerca o que tan lejos está una IMEF de ser un a IMEF fortalecida.

Una IMEF fortalecida se caracteriza en general por cuatro elementos:

1. Corresponsabilidad: Es la responsabilidad mutua entre las distintas instituciones involucradas en el logro de los objetivos estratégicos de la agenda de prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Las variables que se analizaron para determinar la corresponsabilidad de las IMEF fueron las siguientes:
 - Mezcla de recursos federales y estatales
 - Continuidad de la contratación de personal
 - Plaza presupuestal

2. Capacidades institucionales básicas: Se refiere a los atributos que tienen las organizaciones y su personal para ejercer sus responsabilidades, de fijarse objetivos y de poner en práctica los medios para alcanzarlos en los dominios que corresponden a sus competencias. Las variables que se analizaron son las siguientes:
 - Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia
 - Información sobre la problemática estatal en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.
 - Planeación estratégica de la IMEF
 - Programa Institucional para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres con perspectiva de género
 - Institucionalidad de los programas de prevención y atención de la violencia
 - Sistematización de información
 - Personal capacitado
 - Desarrollo de capacidades del personal

3. Eficiencia y calidad operativa: Mide el grado de optimización en el uso del tiempo y de los recursos empleados en la operación de los programas, los procesos y las actividades que se llevan a cabo en una organización. Implica un máximo aprovechamiento de los recursos al menor costo posible. Las variables a considerar fueron:
 - Calidad del proyecto
 - Desarrollo de protocolos interinstitucionales de atención
 - Continuidad operativa
 - Atención directa institucionalizada
 - Modelos validados de atención de la violencia contra las mujeres
 - Operación del PAIMEF

4. Eficacia en los resultados: Mide la brecha entre las metas y los objetivos planeados y los ejecutados en cuanto al uso del tiempo y de los recursos humanos, financieros, técnicos y físicos. Las variables que se analizaron son las siguientes:
 - Capacidad instalada para la atención externa y albergue de mujeres en situación de violencia
 - Presencia del tema de violencia contra las mujeres en la agenda estatal

Con la información descrita se calcula un subíndice por cada una de las cuatro dimensiones que se conjuntan para dar lugar al IFI que toma valores entre 0 y 1. Con base en el primer ejercicio⁷, las IMEF obtuvieron un promedio un IFI de 0.42.

⁷ Los ponderadores asignados a los 4 elementos del IFI siguen en revisión, por lo que los resultados no son definitivos.