



Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)
de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

EVALUACIÓN DE PROCESOS
PROGRAMA ACCESO DE LAS MUJERES A OPORTUNIDADES DE
DESARROLLO EN CONDICIONES DE IGUALDAD - E045/Q3195

INFORME FINAL

INSTITUTO PARA LAS MUJERES GUANAJUATENSES - IMUG

Consultora: Irene Azócar Campos

15/12/2021

Tabla de Contenidos

1. Descripción general del programa.....	3
1.1 Información general del programa.....	3
1.2 Descripción general del programa.....	3
1.2.1 Contexto de política y/o normativa en la que se encuentra el programa	3
1.2.2 Problema / necesidad / oportunidad que aborda el programa	4
1.2.3 Caracterización y cuantificación de la población objetivo	5
1.2.4 Agentes participantes en el programa.....	6
1.2.5 Mecanismo de focalización y/o selección de la población objetivo	6
1.2.6 Mecanismo de asignación y transferencia de recursos	7
1.3 Matriz de indicadores	9
2. Análisis de la MIR	11
2.1 Análisis de la lógica vertical	11
2.2 Análisis de la lógica horizontal	12
2.3 Matriz propuesta.....	13
3. Descripción aspectos a evaluar del proceso	15
3.1 Descripción de procesos	15
3.1.1 Identificación de las actividades del proceso	16
3.1.2 Identificación de los elementos de las actividades	16
3.1.3 Identificación de los participantes del proceso.....	17
3.1.4 Sistematización del proceso y flujograma	17
3.1.5 Flujograma	20
3.2 Indicadores de procesos	21
3.2.1 Identificación de actividades claves	21
3.2.2 Diseño de indicadores	21
4. Evaluación del proceso.....	23
4.1. Análisis de la estructura y formalización	23
4.1.1 Pertinencia de las actividades.....	23
4.1.2 Formalidad del proceso (controles)	23
4.1.3 Recursos del proceso (mecanismos).....	23
4.1.4. Insumo-producto	24
4.2. Análisis de indicadores de procesos.....	24
4.2.1. Evaluación de indicadores del proceso	24
4.2.2. Manejo y calidad de la información.....	24
5. Conclusiones.....	25
6. Formulación de recomendaciones.....	26
7. Bibliografía.....	27

1. Descripción general del programa

1.1 Información general del programa

Tabla 1. Información del programa

Nombre del programa:	E045/Q3195 Acceso de las Mujeres a Oportunidades de Desarrollo en Condiciones de Igualdad
Entidad responsable:	Instituto para las Mujeres Guanajuatenses - IMUG
Año de inicio del programa:	2020 (en la modalidad actual. Los seguros de subsistencia se otorgan desde 2016)
Fuente (s) de financiamiento:	Estatal
Presupuesto anual (MXN\$ 2021):	\$9,100,000.00 (nueve millones cien mil pesos) (Se reajustó desde 5 a 8 millones de pesos y luego al monto final que se presenta. El monto final asignado a los apoyos es de 6 millones quinientos mil pesos ¹)

1.2 Descripción general del programa

1.2.1 Contexto de política y/o normativa en la que se encuentra el programa

Contexto de Política Pública

El Programa Acceso de las Mujeres a Oportunidades de Desarrollo en Condiciones de Igualdad se alinea con el Plan Estatal de desarrollo Guanajuato 2040, cuyo objetivo 1.1.1 es "Abatir la pobreza en todas sus vertientes y desde sus causas", teniendo como estrategia el "Incremento de las opciones de empleo y el ingreso digno en condiciones de igualdad". Por su parte, también responde al programa de Gobierno del Estado de Guanajuato 2018-2024 que, dentro de la Agenda Transversal de Igualdad entre Mujeres y Hombres, tiene como uno de sus objetivos el garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y su estrategia número 2 es asegurar condiciones de igualdad en el acceso de las mujeres a las oportunidades de desarrollo en todos los ámbitos.

El Programa depende y es operado por el Instituto para las Mujeres Guanajuatenses – IMUG. En términos normativos, actualmente, el funcionamiento del programa se rige por las "Reglas de Operación del Programa Acceso de las Mujeres a Oportunidades de Desarrollo en Condiciones de Igualdad para el Ejercicio Fiscal de 2021", publicadas el 31 de diciembre de 2020.

En términos programáticos, el Programa se deriva de otras iniciativas que desde 2015 apoyan a mujeres en situación de vulnerabilidad. A saber,

2015: Programa de Proyectos Productivos para las Mujeres: Entregaba capacitaciones y asistencia técnica para el aprendizaje de oficios. También, entregaba apoyos en especie, financiamiento y subsidio para la vivienda.

2016: Cambia de nombre a Impulso para el Empoderamiento de las Mujeres. Además de los apoyos ya entregados, se incluyen seguros de subsistencia.

2017-2018: Mantiene el nombre y se centra en apoyos económicos, financiamiento y capacitaciones para proyectos productivos, continuando también con los seguros de subsistencia.

¹ Según la última información entregada por el IMUG el 25 de octubre de 2021.

2019: Vuelve a cambiar de nombre a Inclusión Económica. Entrega tres tipos de apoyo: capacitaciones, financiamientos y seguros de subsistencia.

2020: Toma el nombre actual referido al Acceso de las Mujeres a Oportunidades de Desarrollo y se centra en un seguro para la autonomía de las mujeres.

2021: Se agregan las medidas compensatorias, centrándose en el apoyo económico para mujeres en situación de vulnerabilidad y violencia, de manera de permitirles continuar con su proyecto de vida.

En esta última versión, el Programa entrega dos apoyos: a) Seguros de Subsistencia (monto máximo de MXN\$ 10,000); y b) Medidas Compensatorias (monto máximo de MXN\$ 2,500).

Desde su inicio se observa un cambio de enfoque de la población objetivo, pasando desde mujeres emprendedoras en situación de vulnerabilidad en 2015, a mujeres en situación de violencia o vulnerabilidad (entendida como el rezago en salud, educación, vivienda, alimentación u otro) en 2020-2021. En este sentido, el Programa se focaliza en una población más pequeña, pero que enfrenta situaciones de mayor complejidad. Así, se produce una complementariedad con otros programas especializados que entregan apoyos en otros ámbitos a una población de mujeres vulnerables más general, operados tanto por el IMUG como por otras instituciones.

1.2.2 Problema /necesidad /oportunidad que aborda el programa

El Programa se basa en el diagnóstico que indica que la violencia contra las mujeres es una de las manifestaciones más claras de desigualdad entre mujeres y hombres arraigada en patrones socioculturales vinculados con normas, valores, roles y significados de ser mujer y ser hombre. La violencia que se ejerce contra las mujeres se manifiesta de distintas maneras y en distintos ámbitos. La violencia la puede sufrir cualquier mujer sin importar su edad su escolaridad su incorporación en el mercado laboral o su lugar de residencia ya sea en el área rural o urbana

De acuerdo con información del Banco Estatal de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres del Consejo Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres², en el periodo del 1 de enero al 30 de junio de 2020, del total de los casos atendidos, el 80.33% fue por violencia psicológica, seguido por un 6.31% de violencia psicológica y física y un 1.75% de violencia psicológica y económica. De todos los tipos de violencia el 95.92% de los casos ocurrió en el ámbito familiar. De igual forma, los 3 municipios donde se han presentado el mayor número de casos corresponden a León con un 12,94%, Celaya con 9. 20% e Irapuato con 8.65%.

La ruptura de la relación violenta con el agresor es un proceso que incluye decisiones y acciones que tienen lugar durante meses o incluso años. La dependencia económica de la pareja o la falta de apoyo social son algunos de los factores que tienen un mayor peso en el mantenimiento de esta relación, por ello requieren acceder en igualdad de condiciones a recursos económicos que les permitan romper este ciclo de violencia.

De igual forma las mujeres además de la violencia enfrenta múltiples discriminaciones los roles de género y la división sexual del trabajo son los principales motivos por los que las mujeres en mayor proporción que los hombres afrontan situaciones de pobreza.

De acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza 2018³, el 43.4% de la población de la entidad vivía en situación de pobreza, es decir, 2,587,800 personas, aproximadamente. De este universo, el 39.1% (cerca de 2,334,600 de personas) estaba en situación de pobreza moderada, mientras que el 4.2% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema (alrededor de 253,300 personas).

² Datos citados en las Reglas de Operación del Programa.

³ Estos datos son los que se presentan en las Reglas de Operación del Programa.

Según CONEVAL⁴, los datos de pobreza para Guanajuato para los años 2018 y 2020 son 41.5% y 42.7%, respectivamente, en situación de pobreza; 37.9% en 2018 y 38.2% en 2020, en situación de pobreza moderada; y 3.6% y 4.5%, respectivamente para esos años, en situación de pobreza extrema.

Las oportunidades para las mujeres en México han ido en aumento en los últimos años. Como se menciona en el informe de evaluación de la política de Desarrollo Social 2018 la brecha educativa entre mujeres y hombres se ha cerrado y cada vez más mujeres participan en trabajos remunerados. No obstante, prevalecen muchas de las desigualdades en los ámbitos públicos y privados que vulneran los derechos de las mujeres y las dejan desprotegidas ante distintas formas de violencia.

Las estimaciones de pobreza del CONEVAL⁵ revelan que, en 2018, el 42.4% de las mujeres en México estaban en situación de pobreza. En el mismo año el porcentaje de mujeres en pobreza de la entidad estuvo 2,1 puntos porcentuales por arriba del porcentaje nacional. En 2018, Guanajuato ocupó el lugar 12 respecto a las demás entidades federativas por su porcentaje de mujeres en pobreza, que equivale a aproximadamente 1,391,600 mujeres en esta situación.

En el periodo comprendido entre 2008 y 2018, el porcentaje de mujeres en pobreza aumentó 0.5 puntos porcentuales. En contraste, el porcentaje de hombres en pobreza disminuyó 2.1 puntos porcentuales entre 2008 y 2018. De acuerdo con la medición de 2018, el porcentaje de mujeres en pobreza en Guanajuato fue 2.4 puntos porcentuales mayor que el de los hombres.

La pandemia del Covid19 agravó la situación y ha impacto a todo México, así como al Estado de Guanajuato. Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, durante el tercer trimestre de 2020 el 58.4% de la población de 15 años y más en Guanajuato se encontraba disponible para producir bienes o servicios (población económicamente activa). La tasa de ocupación en la entidad durante este periodo fue igual a 93.5%.

Según la misma encuesta, en el Estado de Guanajuato el 51% de su población son mujeres y, del total de las que se encuentran ocupadas, el 54.5% lo hacen de manera informal. Las mujeres hoy en día participan activamente en la economía del Estado, en los negocios, en el campo, en la industria, en las actividades del hogar y, a pesar de que las mujeres representan poco más de la mitad de la población y de que realizan las mismas actividades que los hombres, la desigualdad salarial y discriminación laboral siguen estando presentes.

La independencia económica constituye un pilar fundamental de la autonomía de las mujeres y, por definición, requiere que éstas perciban ingresos que les permitan superar la pobreza y disponer de su tiempo libremente para capacitarse, acceder al mercado laboral, desarrollarse profesional y personalmente, participar de manera activa de la vida social familiar y política.

Los avances en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres no deben invisibilizar las brechas que todavía persisten y que representan un reto para el desarrollo social. Se debe reconocer la disparidad en la carga del trabajo no remunerado y la violencia hacia las mujeres, resultado de las desigualdades de género económicas y sociales que persisten.

1.2.3 Caracterización y cuantificación de la población objetivo

Según las reglas de operación del Programa, la población potencial del son mujeres que a partir de las múltiples desigualdades y formas de discriminación no han podido acceder a oportunidades de desarrollo en las esferas social y económica, para lograr su empoderamiento y autonomía.

⁴ Datos consultados el 10/12/2021 en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx

⁵ Datos citados en las Reglas de Operación del Programa.

Por su parte, la población objetivo del Programa son 1,911,812 mujeres guanajuatenses mayores de edad que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad o violencia y que enfrentan algunas circunstancias específicas de discriminación que les impide desarrollarse en las esferas social y económica en condiciones de igualdad, para lograr su empoderamiento y autonomía.

La población beneficiada directamente por el Programa son 500 mujeres localizadas en los 46 municipios del Estado de Guanajuato. Esto se calcula a partir de la meta de alcanzar a 100 mujeres a través del Seguro de Subsistencia y 400 con la Medidas Compensatorias. En el transcurso del presente año se realizó un reajuste de metas, pasando a 200 seguros de subsistencia y 2,000 medidas compensatorias. Posteriormente, hubo un nuevo reajuste, quedando en 1,800 medidas compensatorias.

Por último, el Programa dirigirá su inversión preferentemente a las zonas de atención prioritaria y zonas de intervención social que determine y publique la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y la Comisión Transversal de la Violencia y Reconstrucción del Tejido Social de la Secretaría de Seguridad Pública.

1.2.4 Agentes participantes en el programa

Según las reglas de operación del Programa, la entidad responsable del mismo es el IMUG a través de la Coordinación de Empoderamiento y Desarrollo Sustentable de las Mujeres (en adelante, Coordinación), que es la unidad administrativa encargada de la ejecución del Programa.

La Coordinación es la unidad administrativa responsable de resguardar custodiar y archivar toda la información y la documentación original comprobatoria del Programa. La Coordinación debe procesar la información distinguiendo a las personas que resulten beneficiarias del mismo en razón de sexo y edad, así como garantizar la protección de los derechos en materia de Protección de Datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos de las disposiciones normativas aplicables en el caso de niñas niños y adolescentes

El Estado de Guanajuato tiene 46 municipios. En cada uno hay un área de atención a las mujeres. El IMUG trabaja en coordinación con esas instancias, identificando con ellos a las mujeres que tengan las características para acceder al programa (población objetivo).

Las mujeres elegibles para el Programa, también, pueden ser identificadas por otras instancias como, por ejemplo, el Refugio para Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia operado por el IMUG y la Fiscalía General del Estado de Guanajuato. Asimismo, se pueden recibir solicitudes por parte de la Fiscalía, respecto de mujeres víctimas de delitos, de violencia intrafamiliar, u otro tipo de violencia. También, se reciben solicitudes del sistema de Desarrollo Integral de la Familia - DIF estatal

En general, las instituciones o áreas que atienden violencia o situaciones de vulnerabilidad de mujeres tienen conocimiento sobre las comunidades y les es más fácil identificar y generar vínculos con las posibles beneficiarias del Programa. Igualmente, las mujeres pueden hacer las solicitudes directamente al IMUG aunque, en la práctica, la gran mayoría es derivada, incluso desde otras áreas del IMUG, donde equipos multidisciplinarios les realizan una evaluación integral respecto de su situación psicológica, socioeconómica y jurídica.

1.2.5 Mecanismo de focalización y/o selección de la población objetivo

Según las reglas de operación, los componentes del Programa tienen los siguientes mecanismos de elegibilidad.

→ Para el apoyo Seguro de Subsistencia:

- a) Ser mujer;
- b) Residir en el estado de Guanajuato;

- c) Tener 18 años cumplidos o más;
- d) Presentar al menos 1 de las siguientes condiciones de vulnerabilidad:
 - i. En situación o en proceso de superación reciente de violencia en cualquiera de sus tipos o modalidades, y deberá ser canalizada por la Coordinación de Seguimiento al Sistema para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres del IMUG, la cual habrá valorado el nivel de riesgo y presentará una solicitud por oficio a la Coordinación;
 - ii. Sea víctima u ofendida del delito, y sea canalizada por la Fiscalía General del Estado de Guanajuato; será suficiente un oficio en el que se señale la necesidad del apoyo;
 - iii. En proceso de reinserción social, con un tiempo máximo de un año, y sea canalizada por la Fiscalía General del Estado de Guanajuato; y
 - iv. Las demás que determine la Coordinación una vez analizada y valorada la situación por la que esté atravesando la solicitante de acuerdo con lo señalado en el formato de diagnóstico.

En el caso de mujeres canalizadas por la Coordinación de Seguimiento al Sistema para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del IMUG, el Refugio para Mujeres, sus Hijas e Hijos en Situación de Violencia operado por el IMUG y la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, será suficiente un oficio en el que se señale la necesidad del apoyo, sin ser necesaria la entrega del formato de diagnóstico.

→ Para el apoyo Medidas Compensatorias:

- a) Ser mujer;
- b) Residir en el estado de Guanajuato;
- c) Tener 18 años cumplidos o más;
- d) Mujeres en situación de alta vulnerabilidad y que requieran solventar o presentan algún rezago en servicios educativos, salud, vivienda y/o alimentación; y
- e) Las demás que determine la Coordinación una vez analizada y valorada la situación por la que está atravesando la solicitante de acuerdo con lo señalado en el formato de Estudio Socioeconómico

Las mujeres beneficiadas con el Seguro de Subsistencia y Medidas Compensatorias sólo podrán acceder en una única ocasión a esta modalidad de apoyo durante el ejercicio fiscal 2021 y subsecuentes.

No podrán acceder al apoyo de Seguro de Subsistencia y medidas compensatorias quienes hayan sido beneficiarias del Seguro de Subsistencia del Programa Impulso para el Empoderamiento de las Mujeres vigente del 2016 al 2018, del Eje Inclusión Social del Programa Inclusión Económica vigente en el 2019 o el Seguro de Subsistencia del Programa Acceso de las mujeres oportunidades de desarrollo en condiciones de igualdad vigente en el 2020, todos ellos operados por el IMUG.

1.2.6 Mecanismo de asignación y transferencia de recursos

Según las reglas de operación del Programa, para acceder a los apoyos las mujeres solicitantes, la Coordinación, la persona Enlace Municipal y las mujeres beneficiarias deben cumplir los siguientes requisitos y procedimientos:

1. La Coordinación publica las Reglas de Operación en el portal del IMUG, una vez que éstas se encuentran publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato;
2. La Coordinación brinda información a la persona Enlace Municipal sobre el procedimiento de acceso al apoyo;
3. La persona Enlace Municipal apoya a la Coordinación en la atención de mujeres que requieren el apoyo y cumplan con los requisitos de elegibilidad, a fin de brindarles información para acceder al mismo;
4. La Coordinación identifica a las mujeres que requieren el apoyo de acuerdo con los criterios de elegibilidad y les brinda la información de los requisitos y procedimientos de acceso;
5. La mujer solicitante ingresa su solicitud de acuerdo con el apoyo requerido, a través de cualquiera de los siguientes medios:
 - a) De forma física; o
 - b) De forma electrónica.

Para el apoyo Seguro de Subsistencia los requisitos son:

- i. Identificación oficial vigente (credencial de elector, licencia de conducir, pasaporte o cédula profesional);
- ii. Clave Única de Registro de Población (CURP). En caso de estar señalados en la identificación oficial, no será necesario proporcionar el documento;
- iii. Comprobante de domicilio (luz, agua o predial) no mayor a 3 meses de antigüedad o, en su caso, constancia de residencia expedida por la autoridad municipal correspondiente;
- iv. Formato de Diagnóstico establecido por el IMUG debidamente llenado; y
- v. Aviso de privacidad integral y simplificado del IMUG.

En caso de que no cuente con la documentación para acceder al apoyo, toda vez se encuentra en una situación de emergencia, de vulnerabilidad o en tránsito en el Estado de Guanajuato por motivos de violencia, quedará señalado en el formato de Diagnóstico.

Para el apoyo de Medidas Compensatorias los requisitos son:

- i. Identificación oficial vigente (credencial de elector, licencia de conducir, pasaporte o cédula profesional);
- ii. Clave Única de registro de Población (CURP). En caso de estar señalado en la identificación oficial, no será necesario proporcionar el documento;
- iii. Comprobantes de domicilio (luz, agua o predial) no mayor a 3 meses de antigüedad o, en su caso, constancia de residencia expedida por la autoridad municipal correspondiente;
- iv. Documentos en que se sustente la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra, pudiendo ser fotografías, diagnósticos, recetas médicas, constancias de adeudos, presupuesto o cotización del apoyo solicitado, u otra documentación similar de acuerdo con el motivo por el que se requiere el apoyo;
- v. Formato de Estudio Socioeconómico establecido por el IMUG debidamente llenado; y
- vi. Avisos de privacidad integral y simplificado del IMUG.

La coordinación realizará las visitas de campo llamadas telefónicas o videoconferencias necesarias para revisar, analizar y evaluar el caso, así como recabar la documentación necesaria a la que considera adicional para la integración del expediente de cualquiera de los tipos de apoyos solicitados, con la finalidad de dar un apoyo soporte o evidencia de la situación en la que se encuentra la mujer solicitante

6. En caso de que la entrega sea de forma física, la persona Enlace Municipal recibe la documentación de las mujeres solicitantes y verifica que el formato correspondiente se encuentre completo y debidamente llenado;
7. En caso de que la entrega sea de manera electrónica, la persona Enlace Municipal podrá brindar asesoría o apoyo a la solicitante, para el envío de su documentación;
8. La persona Enlace Municipal entrega de forma física o electrónica a la Coordinación la documentación proporcionada por los solicitantes preferentemente en los primeros 10 días hábiles de cada mes para la revisión, análisis e integración del expediente;
9. La Coordinación devuelve a las solicitantes o Enlaces Municipales de forma física o electrónica la documentación que no se encuentre completa o debidamente llenada, así como de aquellas mujeres que no cumplan con alguno de los requisitos de elegibilidad;
10. Una vez efectuado el análisis de la documentación e información proporcionada por las mujeres solicitantes, la Coordinación integra el expediente correspondiente;
11. La coordinación analiza la posibilidad de canalizar a la mujer solicitante a otra institución para acceder a otro tipo de apoyo, con el objetivo de fortalecer su proceso de empoderamiento y autonomía económica;
12. Dentro de los 10 días hábiles posteriores a la fecha de recepción, la Coordinación notifica a las mujeres solicitantes o Enlaces Municipales sobre el rechazo o aprobación del apoyo;
13. Una vez aprobadas las solicitudes, la Coordinación lleva a cabo el procedimiento ante el área administrativa del IMUG para la gestión de tarjetas y liberación del recurso;

14. La Coordinación entrega del apoyo a través de una tarjeta bancaria en las instalaciones del IMUG, en las oficinas de las personas Enlaces Municipales o en el domicilio de la beneficiaria, en la cual los recursos se depositarán en parcialidades o en una sola exhibición, de acuerdo con el análisis de cada caso en particular;
15. Una vez que las mujeres sean beneficiarias del Programa, la Coordinación las registra en un Padrón de Beneficiarias; y
16. La Coordinación da seguimiento a las mujeres beneficiarias a través de visitas de campo, llamadas telefónicas o videoconferencias, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos. Cuando se considere necesario y con el propósito de retroalimentar, hace recomendaciones y asesorías a las beneficiarias canalizando a la dependencia o instancia correspondiente.

1.3 Matriz de indicadores

A continuación, mediante el instrumento Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), se describen los objetivos del programa y su estrategia de intervención.

Esta Matriz corresponde a la MIR oficial construida por el IMUG para dar cuenta de la ejecución del Programa. Al tener como finalidad la rendición de cuentas, sólo considera realizar mediciones respecto de la entrega de los beneficios comprometidos y no propone mediciones para la consecución de objetivos.

Considerando lo anterior, a partir del análisis de esta evaluación, se propondrá una matriz que permita dar cuenta de los objetivos en los distintos niveles, además de solucionar algunas discordancias que se destacan más adelante.

Tabla 2. MIR inicial del programa

Nivel	Objetivo	Indicadores	Metas	Medio de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres	Tasa de participación de mujeres de 15 años y más		Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Existe un avance en las condiciones y acceso a oportunidades de desarrollo de forma equitativa entre mujeres y hombres
Propósito	Ampliar las capacidades económicas de las mujeres y su acceso a una vida libre de violencia	Porcentaje de avance físico del proyecto (Número de acciones llevadas a cabo/número de acciones planteadas a llevar a cabo) * 100		Cédula de Seguimiento de Proyectos (Q)	Las mujeres cuentan con mayores recursos para su desarrollo económico
Componente 1	Apoyo de tipo económico a mujeres para que accedan a oportunidades de desarrollo en condiciones de igualdad, libres de discriminación y violencia, en las esferas social y económica, mediante el acceso y control de recursos monetarios para mejorar sus condiciones de vida.	Porcentaje de apoyos otorgados (Número de apoyos otorgados/total de apoyos programados) *100		Cédula de Seguimiento de Proyectos (Q)	Las mujeres cuentan con recursos que les permiten afrontar una situación de alta vulnerabilidad o abandonar una situación de violencia
Actividad 1	Otorgar 200 apoyos de tipo económico a mujeres que les permita mejorar sus condiciones de vida y el acceso a una vida libre de violencia	Porcentaje de mujeres que reciben un seguro de subsistencia (Número de Beneficiarias / Total de Beneficiarias Programadas) * 100		Base de datos de beneficiarias y expedientes	Las mujeres reciben apoyo de tipo económico a través de una tarjeta y cubren gastos para mejorar sus condiciones de vida.
Componente 2	Apoyo de tipo económico a mujeres para impulsar su acceso a oportunidades de desarrollo en condiciones de igualdad, libres de violencia y discriminación, con un enfoque de interseccionalidad	Porcentaje de apoyos otorgados (Número de apoyos otorgados/total de apoyos programados) *100		Cédula de Seguimiento de Proyectos (Q)	Las mujeres cuentan con recursos que les permite afrontar una situación de alta vulnerabilidad o abandonar una situación de violencia
Actividad 2	Otorgar 2000 apoyos de tipo económico a mujeres para el acceso de oportunidades de desarrollo	Porcentaje de mujeres que reciben una medida compensatoria (Número de Beneficiarias / Total de Beneficiarias Programadas) * 100		Base de datos de beneficiarias y expedientes	Las mujeres reciben apoyo de tipo económico a través de una tarjeta para solventar gastos emergentes.

Fuente: Archivo "Matriz de Marco Lógico 2021.docx" proporcionado por el IMUG.

2. Análisis de la MIR

Tomando en cuenta la información obtenida de la revisión y análisis de los documentos relativos al Programa, se observan algunos elementos de la MIR que se propone subsanar en una nueva versión que se construirá a modo de recomendación de la presente evaluación.

2.1 Análisis de la lógica vertical

Según las reglas de operación, el impacto esperado del Programa es contribuir a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, lo que se explica, será posible a través del acceso de las mujeres a recursos económicos que les permitan mejorar sus condiciones de vida y su autonomía económica. Esto se condice con el objetivo a nivel de Fin planteado en la MIR donde, si bien no se explica que se busca contribuir a la igualdad a través del acceso a recursos, se desprende del indicador que apunta a la participación [laboral] de las mujeres (se subentiende que se trata de participación laboral ya que se propone la encuesta de empleo como medio de verificación). Todo lo anterior debería quedar explícito en la redacción del objetivo a nivel de Fin.

En el mismo documento, se plantea que el programa tiene el propósito de impulsar el empoderamiento y autonomía de las mujeres mediante la obtención de recursos monetarios que les permita mejorar sus condiciones de vida para su pleno desarrollo en las esferas sociales y económicas. No obstante, en la MIR el Propósito es "Ampliar las capacidades económicas de las mujeres y su acceso a una vida libre de violencia". Aunque no se trata de objetivos contradictorios, la MIR debería reflejar fielmente las reglas de operación, en la medida que se trata del documento que contiene la normativa oficial vigente respecto del Programa.

El programa tiene dos componentes, a saber, a) el otorgamiento de seguros de subsistencia a mujeres en situación de alta vulnerabilidad y/o violencia que podría ser hasta por un monto máximo de MXN\$ 10,000 dirigido al pago de productos o servicios necesarios para afrontar o salir de la situación en la que se encuentra; y b) el otorgamiento de medidas compensatorias con enfoque de interseccionalidad para el acceso de las mujeres a oportunidades de desarrollo en condiciones de igualdad y libres de violencia y discriminación, que podrá ser hasta por un monto máximo de MXN\$ 2,500, pudiendo destinarse para solventar algún gasto emergente en servicios educativos, salud, vivienda y/o alimentación, a fin de mejorar sus condiciones de vida.

Los objetivos a nivel de componentes planteados en la MIR deberían reflejar claramente los bienes y servicios entregados y, en este caso, al tratarse ambos de transferencias monetarias realizadas a las mujeres beneficiarias, se deberían agregar las diferencias entre ambos, esto es, por una parte, los montos del apoyo y, por otra, la situación de las beneficiarias: los seguros están dirigidos a mujeres en situación de vulnerabilidad mayor y asociada a una situación de violencia que, incluso, puede poner en riesgo su vida.

Además, existen discrepancias entre la cantidad de apoyos comprometidos en las reglas de operación: 100 seguros y 400 medidas compensatorias, versus lo planteado en la MIR, donde aparecen 200 y 2.000, respectivamente. Efectivamente, hubo un reajuste en los cupos y en el presupuesto en medio del período, lo que puede deberse que la situación de pandemia agravó las condiciones de vida de las personas y, en especial, las mujeres en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, debe mantenerse la coherencia entre los dos instrumentos, justificando los cambios en las metas cuando corresponda.

En lo que refiere a las Actividades de la MIR, éstas deberían dar cuenta de aquellas acciones necesarias para entregar los apoyos. Actualmente, se plantea como actividad la entrega misma de los beneficios.

2.2 Análisis de la lógica horizontal

En lo que refiere a los indicadores para medir los objetivos, solamente se presentan indicadores de cumplimiento a nivel de producto, esto es si se entregaron los bienes o servicios que otorga el Programa, en este caso, los apoyos. Es de gran relevancia que se definan indicadores que permitan medir resultados, esto es, en qué medida la entrega de los componentes, efectivamente, resultan en el cumplimiento de los objetivos planteados en los niveles superiores. No basta con medir si se entregaron o no los bienes y servicios comprometidos, también, es importante constatar que se están logrando los cambios en la población beneficiaria a partir de la obtención de dichos bienes y servicios.

Cabe advertir que el set de indicadores que se defina debe considerar una cantidad razonable de mediciones, posibles de medir con los recursos disponibles y en plazos acordes con la ejecución del programa. Se trata de contar con información útil y oportuna para retroalimentar tanto el diseño como la implementación del programa.

Por último, los supuestos por definición corresponden a factores externos, fuera del control de la institución responsable del programa, pero que inciden de forma importante en el logro o no logro del mismo. En la MIR se definen como supuestos factores propios del alcance del programa y que se cumplirán en la medida que el programa haga su trabajo, es decir, en una lógica opuesta a la formulación de un programa con esta metodología.

2.3 Matriz propuesta

Tabla 3. Propuesta de matriz de Indicadores del programa

Nivel	Objetivo	Indicadores	Metas	Medio de verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, incentivando la participación laboral femenina	Tasa de participación laboral de mujeres de 15 años y más		Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Existen puestos de trabajo en el Estado de Guanajuato para que las mujeres se inserten al mundo laboral
Propósito	Impulsar el empoderamiento y autonomía económica de las mujeres mediante la entrega de recursos monetarios que les permita mejorar sus condiciones de vida para su pleno desarrollo, libre de violencia, en las esferas sociales y económicas	Porcentaje de mujeres beneficiarias que logran autonomía económica (Número de beneficiarias del año t que son económicamente autónomas en el año t+x/número de beneficiarias del año t) * 100		Evaluación de resultados	Las restricciones impuestas por la pandemia del Covid-19 comienzan a levantarse y las mujeres pueden buscar una fuente de trabajo/ingresos propios.
Componente 1	Otorgar seguros de subsistencia -hasta por un monto de MXN\$ 10,000- a mujeres en situación de alta vulnerabilidad y/o violencia, dirigido al pago de productos o servicios necesarios para afrontar o salir de la situación en la que se encuentra	Porcentaje de apoyos entregados respecto de la meta anual (Nº de apoyos entregados/Meta de apoyos anual)*100		Cédula de Seguimiento de Proyectos (Q)	Las mujeres en situación de alta vulnerabilidad y/o violencia acceden a postular al programa.
Actividad 1.1	Recibir y analizar documentación	Plazo promedio (en días) entre la solicitud del beneficio y la evaluación (\sum días entre solicitud y evaluación de cada beneficiario/Total beneficiarios)		Base de datos de beneficiarias y expedientes	
Actividad 1.2	Recepción del apoyo	Plazo promedio (en días) entre la evaluación y entrega del beneficio (\sum días entre evaluación y entrega del apoyo a cada beneficiario/Total beneficiarios)		Base de datos de beneficiarias y expedientes	
Componente 2	Otorgar medidas compensatorias - hasta por un monto de MXN\$ 2,500- a mujeres en situación de vulnerabilidad, destinado a solventar algún gasto emergente en servicios educativos, salud, vivienda y/o alimentación, a fin de mejorar sus condiciones de vida.	Porcentaje de apoyos entregados respecto de la meta anual (Nº de apoyos entregados/Meta de apoyos anual)*100		Cédula de Seguimiento de Proyectos (Q)	Las mujeres en situación de vulnerabilidad acceden a postular al programa.

Actividad 2.1	Recibir y analizar documentación	Plazo promedio (en días) entre la solicitud del beneficio y la evaluación (\sum días entre solicitud y evaluación de cada beneficiario/Total beneficiarios)		Base de datos de beneficiarias y expedientes	
Actividad 2.2	Recepción del apoyo	Plazo promedio (en días) entre la evaluación y entrega del beneficio (\sum días entre evaluación y entrega del apoyo a cada beneficiario/Total beneficiarios)		Base de datos de beneficiarias y expedientes	

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el IMUG.

3. Descripción aspectos a evaluar del proceso⁶

A continuación, se presenta el proceso utilizado para entregar los apoyos considerados en el Programa Acceso de las Mujeres a Oportunidades de Desarrollo en Condiciones de Igualdad. Como ya se ha mencionado anteriormente, el Programa cuenta con dos componentes, a saber, los Seguros de Subsistencia y las Medidas Compensatorias. Ambos componentes entregan un apoyo en dinero, a través de una tarjeta bancaria, a mujeres en situación de vulnerabilidad. La diferencia entre ellos es el monto máximo que se entrega: MXN\$ 10,000 y MXN\$ 2,500, respectivamente. La entrega de uno u otro beneficio, dependerá de la gravedad de la situación de la mujer beneficiaria, estando el monto mayor reservado para casos extremos en los que se enfrentan situaciones de violencia.

Para efectos del proceso de producción de los componentes, éste es el mismo en ambos casos, puesto que las mujeres pasan por una evaluación que indica a cuál de los dos apoyos puede acceder, según sus condiciones de vida. Todo lo demás, incluyendo la recepción del beneficio, se produce de igual forma para ambos casos y sólo se diferencia a partir del monto recibido.

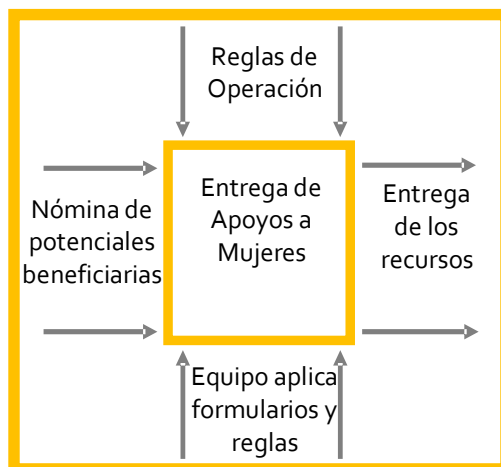
A continuación, se presentan las características de dicho proceso, desagregando sus componentes y, luego, resumiendo todo en un cuadro de actividades y el flujograma correspondiente.

3.1 Descripción de procesos

Tal como se menciona, el proceso común para ambos componentes es un proceso, relativamente, simple, en el que se selecciona a las beneficiarias según criterios de elegibilidad descritos y mediante instrumentos estandarizados. Luego, se les entrega el beneficio -ya sea el seguro de subsistencia o las medidas compensatorias- según su situación particular de vulnerabilidad. Por último, se realiza un seguimiento para verificar los cambios en sus condiciones de vida.

De un modo esquemático, se puede graficar del siguiente modo.

Gráfico 1. Modelo general del proceso



Fuente: Elaboración propia.

⁶ Adaptado de D. Arenas Caruti, “Evaluación de programas públicos”, serie Gestión Pública, N° 87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

3.1.1. Identificación de las actividades del proceso

Se han identificado once actividades que componen el proceso y se describen a continuación:

1. Identificar potenciales beneficiarias: Los Enlaces Municipales, junto con otras entidades, como la Fiscalía General y organizaciones que atienden a mujeres, identifican mujeres en situación de vulnerabilidad y/o violencia que puedan ser elegibles para el Programa. Son los Enlaces Municipales los que canalizan esta información hacia la Coordinación de Empoderamiento y Desarrollo Sustentable de las Mujeres del IMUG (en adelante, Coordinación).
2. Entrega y solicitud de información a mujeres elegibles para el Programa: Luego, se entrega información del Programa a mujeres que cumplen con criterios de elegibilidad para alguno de los dos apoyos y se les solicita la documentación descrita en las Reglas de Operación del Programa. Si no cumple con los criterios de elegibilidad se analizan alternativas de acceso a otros programas o apoyos públicos.
3. Entrega de documentación de la solicitante: La solicitante del apoyo entrega la información y la documentación requerida por la Coordinación y/o el Enlace Municipal. La documentación debe estar completa para seguir con el proceso.
4. Recibir y analizar documentación: Posteriormente, la Coordinación y/o el Enlace Municipal recibe la documentación e información proporcionada por la solicitante. Si no está completa se vuelve a solicitar lo faltante. La Coordinación analiza la información entregada.
5. Integrar el expediente e informar a la solicitante: La Coordinación integra el expediente con la información entregada por la solicitante y le informa a ésta la aceptación o rechazo de su solicitud.
6. Recepción de la notificación: La solicitante recibe la notificación de aceptación o rechazo. Si no puede acceder a ninguno de los dos apoyos entregados por el Programa, se analizan alternativas de acceso a otros programas o apoyos públicos.
7. Gestionar la entrega del recurso: La Coordinación gestiona la elaboración de la tarjeta bancaria mediante la cual se entregará el apoyo y solicitará la liberación de los recursos correspondientes. También, establecerá con la solicitante la fecha de entrega del apoyo.
8. Liberación de los recursos: La Coordinación Administrativa del IMUG gestiona la liberación de los recursos desde el presupuesto Estatal de Guanajuato.
9. Recepción del apoyo: La solicitante recibe y firma la entrega del apoyo correspondiente.
10. Registro en el padrón de beneficiarias: La Coordinación ingresa los datos de la nueva beneficiaria al padrón.
11. Realizar seguimiento a mujeres beneficiarias del Programa: La Coordinación realiza o delega a instancias canalizadoras la realización de visitas y/o llamadas de seguimiento a las mujeres beneficiarias.

3.1.2. Identificación de los elementos de las actividades

Para cada una de las actividades identificadas se identifican los siguientes elementos tal como se muestra en la Tabla 4:

Insumo: los insumos que son procesados o transformados en la actividad.

Como se observa en la tabla, la mayoría de los insumos necesarios para realizar las actividades corresponden a acciones realizadas en la tarea anterior, o bien formularios u otro instrumento estandarizado contenido en las Reglas de Operación del Programa.

Producto: el producto resultante de una actividad que se transmite a otro subproceso como insumo.

Tal como se indica más arriba, cada producto intermedio es necesario para gatillar la actividad siguiente. Esto es, ninguna actividad puede realizarse si no ha culminado exitosamente la actividad anterior. El producto principal es la entrega de los beneficios a las mujeres que cumplen con los requisitos para obtenerlos.

Controles: los documentos que regulan la forma en que se deben ejecutar las actividades del proceso.

En todos los casos, el documento que rige y regula cómo y en qué formato deben realizarse las actividades es el documento de Reglas de Operación del Programa. Aquí se explica en detalle cada paso que debe darse para la ejecución adecuada del Programa. En la actividad de liberación de los recursos para ser entregados a las beneficiarias, se deben seguir las reglas de las normas presupuestarias estatales.

Mecanismos: los recursos necesarios para que la actividad se ejecute.

Por su parte, los mecanismos, generalmente, corresponden a los recursos humanos que ejecutan las acciones en cada paso del proceso. En algunas ocasiones, como se ve en la tabla, se cuenta con mecanismos estandarizados que se utilizan para realizar la actividad.

3.1.3. Identificación de los participantes del proceso

Tal como se observa en la Tabla 4 y como se describió más detalladamente en el Capítulo 1 de este documento, la entidad responsable de la mayoría de las actividades descritas es la Coordinación de Empoderamiento y Desarrollo Sustentable de las Mujeres del IMUG (en adelante, Coordinación). Ésta es la unidad administrativa encargada de la ejecución del Programa y es donde se toman casi todas las decisiones asociadas a la ejecución del mismo.

También, es relevante la participación de los Enlaces Municipales, representantes del área de atención a las mujeres que hay en cada uno de los 46 municipios del Estado de Guanajuato. Estos Enlaces tienen una relación más directa con las potenciales beneficiarias, su entorno y sus condiciones de vida.

Otra entidad participante es la Coordinación Administrativa del IMUG, encargada de asignar los recursos y liberarlos para ser entregados a las beneficiarias, una vez que se cumplen todas las exigencias estipuladas.

Por último y como participante central del proceso está la solicitante, quien debe acreditar que requiere del apoyo y debe entregar toda la documentación e información necesaria para dar cuenta de su situación.

3.1.4. Sistematización del proceso y flujograma

A continuación, se presenta un resumen de las actividades y los elementos que la constituyen, tal como se ha descrito aquí y, a continuación, el flujograma asociado al proceso descrito que, como ya se ha dicho, es el mismo para ambos componentes. Es importante mencionar que en el flujograma una actividad se puede subdividir en más de una tarea. Se mantuvo de esta forma para ser coherentes con las reglas de operación del programa y para tener claridad sobre el paso a paso del proceso.

Tabla 4. Descripción del proceso Componentes 1. Seguro de Subsistencia y 2. Medidas Compensatorias

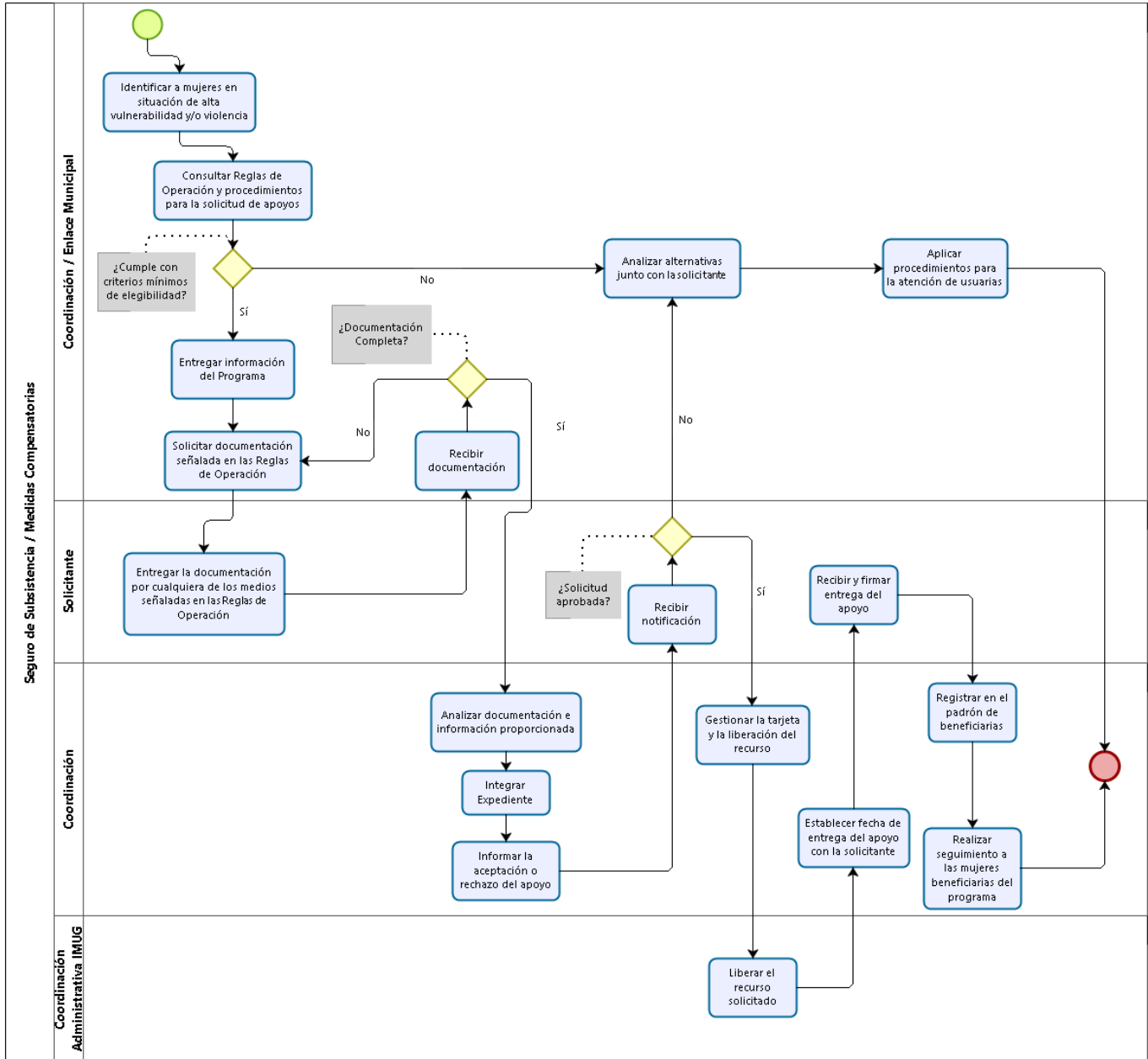
Actividad	Descripción	Entidad responsable	Insumo	Controles	Mecanismos	Producto
1. Identificar potenciales beneficiarias	Los Enlaces Municipales, junto con otras entidades, como la Fiscalía General, identifican mujeres en situación de vulnerabilidad y/o violencia que puedan ser elegibles para el Programa.	Coordinación y Enlaces Municipales	Contactos realizados por instituciones o áreas de atención a mujeres	Reglas de Operación del Programa	Equipos de atención a mujeres	Nómina de mujeres elegibles para el Programa.
2. Entrega y solicitud de información a mujeres elegibles para el Programa	Entregar información del Programa a mujeres que cumplen con criterios de elegibilidad para alguno de los dos apoyos y solicitarles la documentación descrita en las Reglas de Operación del Programa. Si no cumple con los criterios de elegibilidad se analizan alternativas de acceso a otros programas o apoyos públicos.	Coordinación y Enlaces Municipales	Descripción del Programa y listado de información a solicitar contenidas en las Reglas de Operación del Programa	Reglas de Operación del Programa	Formularios contenidos en las Reglas de Operación del Programa	Instancia formal de entrega y solicitud de información.
3. Entrega de documentación de la solicitante	La solicitante entrega la información y la documentación solicitada por la Coordinación y/o Enlace Municipal.	Solicitante	Formularios contenidos en las Reglas de Operación del Programa y otra documentación	Reglas de Operación del Programa	Formularios contenidos en las Reglas de Operación del Programa y entrevista con equipo de atención a mujeres	Formularios llenos y documentación personal de la solicitante.
4. Recibir y analizar documentación	Recibir y analizar documentación e información proporcionada por la solicitante. Si no está completa se vuelve a solicitar lo faltante. Coordinación analiza la información.	Coordinación y Enlaces Municipales	Formularios llenos y documentación personal de la solicitante	Reglas de Operación del Programa	Equipos de atención a mujeres	Documentación analizada.
5. Integrar el expediente e informar a la solicitante	La Coordinación integra el expediente con la información entregada por la solicitante y le informa a ésta la aceptación o rechazo de su solicitud.	Coordinación	Documentación analizada	Reglas de Operación del Programa	Equipo de atención a mujeres de la Coordinación	Acta de aceptación o rechazo de la solicitud.
6. Recepción de la notificación	La solicitante recibe la notificación. Si no puede acceder a ninguno de los dos apoyos entregados por el Programa, se analizan alternativas de acceso a otros programas o apoyos públicos.	Solicitante	Acta de aceptación o rechazo de la solicitud	Reglas de Operación del Programa	Equipo de atención a mujeres de la Coordinación	Recepción de notificación de aceptación o rechazo de la solicitud.
7. Gestionar la entrega del recurso	La Coordinación gestiona la elaboración de la tarjeta bancaria mediante la cual se entregará el apoyo y solicitará la liberación de los recursos correspondientes. También, establecerá con la solicitante la fecha de entrega del apoyo.	Coordinación	Acta de aceptación de la solicitud y notificación a la solicitante realizada.	Reglas de Operación del Programa	Formulario de solicitud presupuestaria	Solicitud de liberación de recursos y definición de fecha para la entrega.
8. Liberación de los recursos	La Coordinación Administrativa del IMUG, gestiona la liberación de los recursos desde el presupuesto Estatal de Guanajuato.	Coordinación Administrativa del IMUG	Solicitud de liberación de recursos de la Coordinación Presupuesto del Estado de Guanajuato	Reglas de Operación del Programa Reglas Presupuestarias del Estado de Guanajuato	Procedimiento de liberación de recursos a la entidad bancaria que emite la tarjeta	Recursos liberados a la tarjeta correspondiente.
9. Recepción del apoyo	La solicitante recibe y firma la entrega del apoyo correspondiente.	Solicitante	Acta de aceptación de la solicitud. Tarjeta con el monto correspondiente.	Reglas de Operación del Programa	Procedimiento de entrega de tarjeta	Acta firmada de recepción de la tarjeta con el monto correspondiente.

10.	Registro en el padrón de beneficiarias	La Coordinación ingresa los datos de la nueva beneficiaria al padrón.	Coordinación	Acta firmada de recepción de los recursos	Reglas de Operación del Programa	Equipo de atención a mujeres de la Coordinación	Registro en el padrón de beneficiarias
11.	Realizar seguimiento a mujeres beneficiarias del Programa	La Coordinación realiza o delega visitas y/o llamadas de seguimiento a las mujeres beneficiarias.	Coordinación	Registro en el padrón de beneficiarias	Reglas de Operación del Programa	Equipo de atención a mujeres de la Coordinación	Actas de visitas a beneficiarias

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el IMUG.

3.1.5 Flujograma

Gráfica 3. Flujograma



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el IMUG.

3.2. Indicadores de procesos

3.2.1. *Identificación de actividades claves*

En el proceso descrito se pueden identificar cuatro actividades clave para la ejecución del Programa, a saber:

- *Identificar potenciales beneficiarias*: Este punto de partida es esencial para llegar a la población o grupo que se quiere afectar, en este caso, a las mujeres en situación de vulnerabilidad y víctimas de violencia. Ser capaces de llegar a ellas no es fácil por su misma situación de vida, por lo que se requieren estrategias específicas para ello.
- *Recibir y analizar documentación*: El análisis de la documentación de postulación al beneficio, permite discriminar y focalizar bien en quienes más lo necesitan. En este sentido, es una actividad relevante para que el gasto sea eficiente.
- *Recepción del apoyo*: Ésta es la actividad principal del Programa, puesto que aquí es donde finalmente se entrega el beneficio. Es muy importante que el beneficio sea entregado en un plazo breve, considerando que, en muchos casos, se debe sacar a la beneficiaria con la mayor urgencia de su situación de riesgo.
- *Realizar seguimiento a mujeres beneficiarias del Programa*: Por último, es a través de esta actividad que, finalmente, es posible saber si el beneficio está posibilitando a las mujeres beneficiarias salir de su situación de vulnerabilidad, si con el apoyo es posible que se independicen económicamente (en el caso de los seguros de subsistencia) y si están utilizando los recursos para lo que lo solicitaron.

3.2.2. *Diseño de indicadores*

Se definió un set de indicadores, presentados en la Tabla 4, considerando los siguientes tipos de medición:

- **Indicadores de eficacia-actividades**: dan cuenta de la correcta ejecución de las actividades relevantes, medidas respecto del logro en la realización de la actividad correspondiente.
- **Indicadores de eficacia-producto**: están vinculados a las características en la ejecución de un proceso global y su relación con lo esperado, ya sea según una planificación, los estándares existentes, la normativa legal, la normativa técnica, y otros.
- **Indicadores de oportunidad**: son los indicadores relacionados a los tiempos de ejecución de un proceso global o subproceso, y su relación con los plazos definidos para esto.

Tabla 5. Indicadores

Indicador	Fórmula de Cálculo	Tipo	Observaciones
Porcentaje de aceptación de solicitudes	$(N^{\circ} \text{ de solicitudes aceptadas} / \text{Total de solicitudes}) * 100$	Indicador de Eficacia-Actividad	Permite medir la capacidad de discriminar y focalizar correctamente. Sobre todo, considerando que la mayoría de las solicitantes son derivadas por alguna de las entidades involucradas.
Plazo promedio (en días) entre la solicitud del beneficio y la evaluación	$\sum \text{ días entre solicitud y evaluación de cada beneficiario} / \text{Total beneficiarios}$	Indicador de oportunidad	Si bien no existe un estándar de comparación, permite monitorear la evolución en el tiempo.
Plazo promedio (en días) entre la evaluación y entrega del beneficio	$\sum \text{ días entre evaluación y entrega del apoyo a cada beneficiario} / \text{Total beneficiarios}$	Indicador de Oportunidad	Si bien no existe un estándar de comparación, permite monitorear la evolución en el tiempo.
Porcentaje de apoyos entregados respecto de la meta anual	$(N^{\circ} \text{ de apoyos entregados} / \text{Meta de apoyos anual}) * 100$	Indicador de Eficacia-Producto	Permite medir cuán eficaz es el programa en lograr la meta propuesta.
Porcentaje del presupuesto ejecutado respecto de la asignación anual	$(\text{Recursos entregados (en pesos)} / \text{Presupuesto anual (en pesos)}) * 100$	Indicador de Eficacia-Producto	Permite medir cuán eficaz es el programa en lograr la meta propuesta. Es importante mencionar que este indicador y el anterior se mueven juntos ya que se asigna el presupuesto asociado a los cupos que define la meta anual, por lo tanto, en la práctica, corresponde a la misma medición. Es recomendable escoger uno de los dos, mientras la asignación presupuestaria siga esta regla.
Plazo promedio (en días) entre entrega del beneficio y primera visita de seguimiento	$\sum \text{ días entre entrega del apoyo y 1ra visita a cada beneficiario} / \text{Total beneficiarios}$	Indicador de Oportunidad	Si bien no existe un estándar de comparación, permite explorar cuál es el tiempo ideal para comenzar el seguimiento y cuándo se pueden observar cambios

Fuente: Elaboración propia.

3.2.3 Cuantificación de indicadores

Tabla 6. Cuantificación de Indicadores

Indicador	Seguros de Subsistencia	Medidas Compensatorias
Porcentaje de aceptación de solicitudes	64%	77%
Plazo promedio (en días) entre la solicitud del beneficio y la evaluación	3 días	5 días
Plazo promedio (en días) entre la evaluación y entrega del beneficio	5 días	7 días
Porcentaje de apoyos entregados respecto de la meta anual*	89%	71%
Porcentaje del presupuesto ejecutado respecto de la asignación anual*	89%	71%
Plazo promedio (en días) entre entrega del beneficio y primera visita de seguimiento	20 días	30 días

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IMUG. La fecha de corte para los datos presentados es septiembre de 2021.

* Es importante notar que estos indicadores se mueven juntos ya que se asigna el presupuesto asociado a los cupos que define la meta anual, por lo tanto, en la práctica, corresponde a la misma medición.

4. Evaluación del proceso⁷

A continuación, se evaluará el proceso desde el punto de vista de su estructura y formalización, y de su ejecución respecto a lo planificado.

4.1. Análisis de la estructura y formalización

4.1.1. *Pertinencia de las actividades*

Se evalúa que las actividades que se realizan son necesarias y pertinentes para producir los componentes, esto es, la entrega de los apoyos a mujeres en situación de vulnerabilidad y/o violencia. El proceso es simple y no se extiende exageradamente en el tiempo, por el contrario, según se observa en la medición de los indicadores, en pocos días es capaz de determinar si las solicitantes califican para recibir el beneficio y, luego, en pocos días se entrega el monto que corresponde a cada una.

No se observan actividades redundantes y, tampoco, entidades que dupliquen labores o cumplan funciones poco útiles para la producción de los componentes.

4.1.2. *Formalidad del proceso (controles)*

En lo que refiere a los controles, casi todo está normado en el documento de Reglas de Operación del Programa. Tanto las actividades como los ámbitos de acción de cada una de las entidades involucradas están estipulados en este documento. Asimismo, los requisitos para acceder a los beneficios y la documentación y procedimientos necesarios para solicitarlos se encuentran especificados en estas reglas. El documento, también, contiene los formularios requeridos en las etapas de postulación y evaluación.

Considerando el nivel de especificidad de las Reglas de Operación, se observan dos actividades que no se especifican con tanto detalle. La primera es la acción de entrada, donde las beneficiarias pueden llegar solas a postular o motivadas por instituciones que identifican su situación y creen que pueden ser elegibles para recibir el beneficio. La segunda tiene que ver con las acciones de seguimiento una vez que reciben el apoyo, no está tan detallada esta actividad y tampoco cómo se recopila y usa la información recogida en estas instancias. Por lo tanto, se evalúa que habría que modelar un poco más estas actividades.

4.1.3. *Recursos del proceso (mecanismos)*

Los principales recursos requeridos para la ejecución de tareas y actividades son los recursos humanos. Los equipos deben contar con habilidades específicas para evaluar la situación de las solicitantes. Se trata de equipos multidisciplinarios que están entrenados para tratar con personas en situación de vulnerabilidad. Tanto en la Coordinación como en los municipios, el Programa cuenta con profesionales adecuados para realizar estas tareas.

También, se evalúan como apropiados los instrumentos de recolección de información que utilizan y que son parte de las Reglas de Operación. Asimismo, tienen una plataforma para ingresar la información de los beneficiarios, el padrón de beneficiarios, que se comparte con otros programas, lo que potencialmente permitiría hacer una mejor gestión de la entrega de beneficios y complementar programas e iniciativas para atender a los beneficiarios.

⁷ Adaptado de D. Arenas Caruti, "Evaluación de programas públicos", serie Gestión Pública, N° 87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

4.1.4. Insumo-producto

Las actividades se encuentran organizadas coherentemente, de tal forma que los productos son insumos para la actividad siguiente, creando una cadena lógica de tareas. Esto se evalúa positivamente, en la medida que no se observan actividades que no aporten al proceso productivo de los componentes. Así, cada actividad gatilla la siguiente.

4.2. Análisis de indicadores de procesos

4.2.1. Evaluación de indicadores del proceso

Del cálculo de los indicadores propuestos, se infiere que a partir del proceso descrito más arriba es posible ejecutar el Programa y entregar los beneficios adecuadamente.

A septiembre del año en curso ya se había cumplido el 89% de la meta correspondiente a los Seguros de Subsistencia y un 71% de la meta asignada a las Medidas Compensatorias. Lo anterior considerando que se rechazan cerca de un 30% de las solicitudes de beneficio, es decir, existe un filtro eficaz y es posible focalizar con los instrumentos de evaluación utilizados.

Se destaca, asimismo, que los tiempos de resolución son acotados. Si bien no hay un estándar específico asimilable a esta entrega de beneficios, parece razonable que, en los casos más urgentes, mujeres en situaciones de violencia, la respuesta (seguro de subsistencia) se entregue en cerca de una semana, mientras que en los casos menos graves (medidas compensatorias), demore un poco menos de dos semanas.

No es tan claro cómo evaluar los plazos asociados al seguimiento. Para el caso de los seguros de subsistencia la primera visita ocurre a los 20 días de entregado el apoyo. En el caso de las medidas compensatorias, se produce a los 30 días. Sería importante evaluar si estos son plazos razonables considerando las situaciones particulares de las beneficiarias y en cuánto tiempo se espera que la ayuda surta efecto en sus condiciones de vida.

4.2.2. Manejo y calidad de la información

La información generada en la ejecución del Programa se registra bajo estándares razonables, aunque esto no se pudo verificar in situ y no es posible hacer juicios respecto a la calidad de la información recopilada y de los mecanismos de recolección e ingreso de información a la plataforma utilizada.

Por la información proporcionada por la contraparte del IMUG es posible inferir que se cuenta con gran cantidad de datos, sin embargo, al parecer, la reportería se ciñe a las solicitudes de rendición de cuentas y no, necesariamente, se utiliza para retroalimentar el diseño e implementación del Programa.

Si bien los indicadores aquí propuestos no habían sido calculados para realizar seguimiento del proceso, sí fue posible calcularlos con la información disponible, por lo que sería posible generar la práctica de utilizarlos para monitorear, al menos, las actividades principales.

5. Conclusiones

En términos globales, el Programa es eficaz en entregar debidamente ambos componentes, cumpliendo holgadamente (a la fecha) con las metas propuestas y entregando los apoyos en plazos acotados. Para lo anterior realiza una serie de tareas, coherente, ordenada y estandariza. El hecho de contar con un documento tan detallado como las Reglas de Operación permite organizar y coordinar a los involucrados de forma eficiente, dejando poco espacio para aplicar criterios individuales o para la improvisación. Todo esto se evalúa positivamente y se reconoce el profesionalismo de los equipos involucrados.

A esto se suma que declaran contar con equipos multidisciplinarios capacitados para tratar casos complejos como son los que enfrentan las mujeres beneficiarias del Programa, que se encuentran en situación de vulnerabilidad y/o violencia. Además, registran gran cantidad de información de las beneficiarias y del proceso, lo que se considera una buena práctica.

Se observan debilidades, por un lado, en estimar la cantidad y encontrar a las potenciales beneficiarias. Es difícil planificar la evolución del Programa y determinar metas si no es posible estimar la población a la que se quiere atender. Asimismo, las indefinidas formas que se tienen para llegar a postular al Programa son a la vez una ventaja y un obstáculo, puesto que si bien, permiten alcanzar a personas en situaciones extremas y que de otro modo no llegarían, también, impiden planificar más certeramente a quiénes y cuántas se va a abordar, y si realmente cumplen con los requisitos para postular, lo que no se sabe hasta la evaluación (donde alrededor de un 30% son rechazadas).

Por otro lado, está el seguimiento una vez que han recibido el apoyo. Estas acciones no están suficientemente desarrolladas y, tampoco, se registran del todo como para retroalimentar al Programa y para medir sus resultados. Es en esta instancia donde se conoce si, realmente, las mujeres lograron cambiar su situación y mejorar sus condiciones de vida. Si no se tiene esta información, no existe constatación respecto a la hipótesis que está tras el Programa, esto es, que las mujeres en situación de vulnerabilidad y violencia pueden salir de su entorno y empezar "una nueva vida" con el apoyo recibido por el Programa.

Por último y muy relacionado con lo anterior, del proceso no se desprende que el Programa se encadene con otras iniciativas, de manera tal de apoyar a las beneficiarias desde varios frentes simultáneamente. Esta evidencia, también, es importante de obtener.

6. Formulación de recomendaciones

Con la información analizada en este documento, se entregan tres grandes recomendaciones:

En primer lugar, realizar esfuerzos por cuantificar la población potencial y objetivo. Si bien hay acercamientos a través de los datos generales, las mujeres susceptibles de apoyar a través del Programa están en una situación muy particular. Es claro que, por esta misma razón, es decir, la especificidad de la situación atendida, ésta es una tarea difícil. No obstante, se requiere una estimación más fina, no sólo sobre la cantidad de mujeres viviendo en estas circunstancias, sino que también, sus necesidades específicas, para poder ajustar el Programa a estos requerimientos.

En segundo lugar, es preciso modelar, planificar y registrar las acciones de seguimiento, por un lado, para poder retroalimentar al Programa en su diseño y en su implementación y, por otro, para poder determinar si se están logrando los resultados esperados. Lo anterior, también debería incluir la batería de programas e iniciativas públicas con los que se está atendiendo a las mismas beneficiarias, para encontrar un óptimo de apoyos en cada caso.

En tercer y último lugar, se hace urgente una evaluación de resultados. Si bien un seguimiento más robusto debería adoptarse en el mediano y largo plazo, en el corto plazo es recomendable realizar una evaluación, puede ser en una muestra de casos, que permita determinar los efectos que tiene la entrega del apoyo en las condiciones de vida de las mujeres beneficiarias y, de encontrarse efectos positivos, si esas mejoras se sustentan en el tiempo.

7. Bibliografía

CONEVAL (2021). "Informe sobre pobreza y género 2008-2018. Una década de medición multidimensional de la pobreza en México".

Instituto para las Mujeres Guanajuatenses (2020). "Reglas de Operación del Programa Acceso de las Mujeres a Oportunidades de Desarrollo en Condiciones de Igualdad, para el Ejercicio Fiscal de 2021".

Secretaría de Desarrollo Social y Humano (2021). "Evaluación en Materia de Diagnóstico y Diseño de Programas Sociales Estatales. Acceso de las Mujeres a Oportunidades de Desarrollo en Condiciones de Igualdad, del Instituto para las Mujeres Guanajuatenses. Evaluación de Ejercicio Fiscal 2020".

Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales Estatales (2020). "Matriz de Marco Lógico del Programa Acceso de las Mujeres a Oportunidades de Desarrollo en Condiciones de Igualdad, del Instituto para las Mujeres Guanajuatenses".

Listado de entrevistas realizadas

Fecha de la entrevista	Nombres de los participantes	Entidad o Dependencia	Temática de la entrevista
19/08/2021	Irene Azócar Alfonso Hernández Dulce María Romero Fonseca Mauricio Valtierra Román Arias Muñoz Silvia Eloísa Zamorano Arzola Jorge Antonio Barrio Vega	ILPES/CEPAL ILPES/CEPAL IMUG IMUG IMUG Sedeshu Iplaneg	Formulación de preguntas relacionadas con la información del programa Q3195 Explicación del contexto del programa Q3195
09/09/2021	Irene Azócar Alfonso Hernández Dulce María Romero Fonseca Mauricio Valtierra Silvia Eloísa Zamorano Arzola	ILPES/CEPAL ILPES/CEPAL IMUG IMUG Sedeshu	Dudas relacionadas con la información y la MIR del programa Q3195