

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

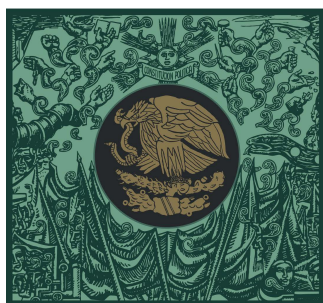
Programas de apoyo a las instancias de mujeres. En las entidades federativas (PAIMEF)

Documento de trabajo núm. 347



Marzo 2021

www.diputados.gob.mx/cesop

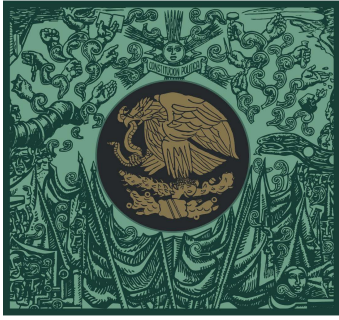


**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

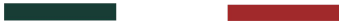
CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales encargado del
despacho de la Dirección General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Investigadores

Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Salvador Moreno Pérez
Felipe de Alba Murrieta

Apoyo en Investigación

Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo

Alejandro López Morcillo
Editor

Información que fortalece
el quehacer legislativo

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

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

Guadalupe Morales Núñez¹

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Adscrita a las Subdirección de Opinión Pública del CESOP. Correo electrónico: [guadalupe.morales @diputados.gob.mx](mailto:guadalupe.morales@diputados.gob.mx).

Contenido

Resumen:.....	3
Presentación.....	3
Introducción.....	4
Capítulo Primero: Qué es el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas PAIMEF.....	4
I.1.- Reglas de Operación del PAIMEF	6
I.2.- Qué relación existe entre las instancias de mujeres a que se refiere el programa (PAIMEF) y los refugios o albergues para las mujeres en situación de violencia	7
1.3.-La Norma Oficial Mexicana Violencia familiar, sexual y contra las mujeres, establece los criterios de prevención y atención NOM-046-SSA2.2005.....	9
Capítulo Segundo: Participación de la sociedad civil.....	10
2.1 Aspectos relevantes del proceso legislativo para incorporar a las organizaciones de la Sociedad Civil.....	11
2.2.- Aspectos relevantes del proceso legislativo que regula los refugios.....	12
Capítulo Tercero: Mecanismos de evaluación del PAIMEF	15
3.1.- Resultados del seguimiento físico en campo realizado por INDESOL.	16
3.2.- Informe Trimestral 2019 de INDESOL.....	18
3.3.- Acciones y subsidios del PAIMEF.....	19
3.4.- Balance de resultados de la Auditoría Superior de la Federación	20
Capítulo Cuarto: El modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos.....	21
4.1.- Áreas de atención especializada y administrativas de los refugios.....	23
Capítulo Quinto: El Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS).....	23
Capítulo Sexto. Opiniones especializadas	25
6.1.- El comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer-	25
6.1.1 Recomendaciones al Poder Legislativo	26
6.2.- Comentarios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2015.....	27
Consideraciones finales	28
Referencias bibliográficas	28

Resumen

El 29 de julio del 2020 la Secretaría de Gobernación presentó el informe del Grupo Interinstitucional de estrategias contra las violencias de género,² explicó los avances en los programas prioritarios enfocados a que las mujeres niñas y niños vivan sin violencias y el respeto a la diversidad, igualdad, bienestar, educación laica, entre otros, que suman 21 millones de personas beneficiadas de los programas, de los cuales 52% son mujeres.

Explicó que desde el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) se reforzaron los servicios de protección y seguridad, de atención psicosocial, de salud y jurídica mediante la aplicación de 554 millones de pesos del PEF 2020 en programas esenciales e indispensables como los Centros de Refugio para las Mujeres y los Centros del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, mención especial que formula respecto de los 25 *centros de atención externa* que apoyan el ingreso de las mujeres a los refugios.

Es importante mencionar que el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres a las Entidades Federativas (PAIMEF) es uno de los mecanismos del gobierno federal para el cumplimiento del ODS 5 relativo a lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas en lo que concierne a la meta de *eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación*.

Palabras clave: PAIMEF, violencia de género, refugios, sociedad civil, igualdad de género, Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Presentación

Este documento plantea identificar las fortalezas normativas del PAIMEF, pero también sus áreas de oportunidad. Para su elaboración se revisó su contexto normativo, así como la información especializada de los organismos encargados de su evaluación y fiscalización para concentrar en un solo apartado las áreas que eventualmente se deban revisar en la agenda de género y/o el debate parlamentario.

La lectura al proceso legislativo por el que se aprueba la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia ha sido fundamental en la estructura de este trabajo, ya que además es el primer avance de cumplimiento del Estado mexicano ante la CEDAW en favor de erradicar la violencia de género.

También se cita la Ley de Asistencia Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil porque colaboran con el Estado mexicano en erradicar la violencia contra las mujeres en el marco de la *asistencia social*, así como también en las bases para acceder a estímulos, apoyos públicos e incentivos fiscales, en las actividades de *asistencia social, promoción de la equidad de género y apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos*.

² Secretaría de Gobernación, Conferencia de Prensa, Boletín No. 253/2020.

Introducción

Como respuesta de los compromisos internacionales en favor de los derechos humanos de las mujeres, durante la LVIII Legislatura se aprueba la Ley para la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, se establece el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no discriminación (PROEQUIDAD) e inicia el proceso de incorporación de la perspectiva de género en la Administración Pública Federal que implica modificar todas las estructuras organizacionales, actualizar leyes, políticas y presupuestos para incorporar la perspectiva de género en todas las actividades del Estado en los tres niveles de gobierno.

De acuerdo con el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), en 2008 la Cámara de Diputados incorpora en su agenda la perspectiva de género en la aprobación de diversas iniciativas en favor de la protección a las mujeres en materia de salud, educación, derechos laborales, políticos entre otras. Constituye el primer esfuerzo legislativo por la incorporación de políticas de igualdad de género en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.³

Capítulo Primero. Qué es el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas PAIMEF

El PAIMEF se crea en 2005 durante la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, inicia sus operaciones al año siguiente, su ejecución fue asignada al Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), siendo un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

Su marco legal se sustenta a partir de un conjunto de instrumentos internacionales suscrito por el Estado mexicano en materia de derechos humanos de las mujeres y particularmente a los relacionados con el derecho a las mujeres a una vida sin violencia, y producto de ello se realizan los avances legislativos como primera respuesta de cumplimiento. A continuación, el Cuadro 1 muestra los instrumentos internacionales y legales que dan forma y sustento al PAIMEF.

Tabla 1

— <u>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Belem do Pará.</u>
— <u>Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. CEDAW.</u>
— <u>Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.</u>
— <u>Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.</u>

³ Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) 2008. LA INCORPORACIÓN DE POLÍTICAS DE GÉNERO EN LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL. Cámara de Diputados, LX Legislatura. La incorporación de las políticas de igualdad de género en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Recuperado de: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP2/2_10.pdf

— <u>Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.</u>
— <u>Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</u>
— <u>Ley General de Desarrollo Social.</u>
— <u>Ley de Víctimas.</u>
— <u>Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.</u>
— <u>Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</u>
— <u>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.</u>
— <u>Diagnóstico del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF).</u>
— <u>Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018.</u>
— <u>Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018.</u>
— <u>Programa Sectorial de Desarrollo Social.</u>
— <u>Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</u>
— <u>Diagnóstico del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) </u>

El Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) permite colaborar con los gobiernos de las entidades federativas y municipios para contribuir a la prevención y atención de las violencias de género, que es considerado un factor que atenta contra los derechos humanos de las mujeres, impide su acceso a igualdad de oportunidades, restringe su incorporación a los procesos de desarrollo social. Su objetivo es orientar sobre la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, a quienes brinda herramientas para su empoderamiento, es decir, que transformen sus vidas.⁴

La prevención y atención de la violencia contra las mujeres conforma un universo muy complejo. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones (ENDIREH) 2016, de los 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que residen en el país, se estima que 30.7 millones (66.1%) han padecido al menos un incidente de violencia emocional, económica, física, sexual o discriminación en los espacios escolar, laboral, comunitario, familiar o en su relación de pareja: 10.3% violencia familiar, 17.4% violencia escolar, 22.5% violencia laboral y 23.3% violencia comunitaria; según los tipos de violencia, el 49% es emocional, 29% económica patrimonial o discriminación, 34% física y 41.3% sexual.

⁴ Secretaría de Bienestar, ¿Sabes qué es PAIMEF?, Blog, 27 de febrero de 2019.

I.1.- Reglas de Operación del PAIMEF

El programa se rige por las Reglas de Operación que se actualizan año con año y puede consultarse la versión del año 2020 en la siguiente liga: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/522975/DOF_-ROP_PAIMEF_2020_1_.pdf

Considero importante destacar algunos aspectos de las Reglas de Operación debido al impacto o alcance con otras disposiciones, como a continuación se cita:

1.- Productos financieros: es el importe de los intereses mensuales que genera una cuenta de tipo productiva a favor de las Instancias de Mujeres de las Entidades Federativas del programa (PAIMEF).

Comentario: en términos de transparencia cómo se evalúa su desempeño.

2.- Vivienda: espacio fijo delimitado generalmente por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente que se construyó o adaptó para el alojamiento de las personas.

Este aspecto es importante incorporarlo en un componente de desempeño, ya que calidad y espacios de la vivienda son servicios básicos sujetos a evaluación.

Es importante reconocer que el propósito del refugio es proporcionar servicios especializados a las mujeres y sus hijas e hijos en situación de riesgo, desde las perspectivas de género, derechos humanos e interculturalidad, contribuyendo a la prevención de feminicidios, a reparar las secuelas de las violencias vividas y facilitar el proceso de empoderamiento y ciudadanía.

3.- Coordinación institucional (3.7.3)

INDESOL establece los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal en materia de prevención y atención de violencias contra las mujeres; la coordinación institucional buscará potenciar el impacto de los recursos, fortalecer y ampliar la cobertura de las acciones y así detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos.

Comentario: qué lugar ocupan 25 centros de atención externa que apoyan el ingreso de las mujeres a los refugios.

4.- Componentes de desempeño:

Las Reglas de Operación evalúan la gestión de los proyectos de las IMEF del ejercicio fiscal anterior y en términos de calidad operativa, aplicación del gasto, cumplimiento de metas y puntualidad de los procesos.

Al respecto la Ley General de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en el artículo 75.- Los subsidios deberán sujetarse a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

El propósito del PAIMEF es establecer vínculos entre los tres órdenes de gobierno por medio de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) como ejecutoras del

programa para realizar acciones de prevención y atención a las diversas expresiones de violencia. La Tabla 1 muestra el total de instancias a que se refieren las Reglas de Operación, así como la Población Potencial (PP), Población Objetivo (PO) y Población Atendida (PA) al 31 de marzo de 2019 por estado.

Tabla 1

Instancias de mujeres en las entidades federativas			PP	PO	PA
1.	Aguascalientes	Instituto Aguascalentense de las Mujeres	3,1749	5 439	2 226
2.	Baja California	Instituto para la Mujer para el Estado de Baja California	38,543	1,475	708
3.	Baja California Sur	Instituto Sudcaliforniano de las Mujeres	11,564	1,492	716
4.	Campeche	Instituto de la Mujer del Estado de Campeche	9,542	7,495	1,312
5.	Coahuila	Instituto Coahuilense de las Mujeres	57 135	7 923	3 694
6.	Colima	Instituto Colimense de las Mujeres	12 245	2,541	929
7.	Chiapas	Secretaría de Igualdad de Género	35, 994		
8.	Chihuahua	Instituto Chihuahuense de las Mujeres	59,760	3 156	1,515
9.	Ciudad de México	Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México	241,553	13,860	6,300
10.	Durango	Instituto Estatal de las Mujeres	28,731	5,202	2,352
11.	Guanajuato	Instituto para la Mujeres Guanajuatenses	88,902	5,937	2,282
12.	Guerrero	Secretaría de la Mujer del Estado de Guerrero	42,997	3,550	826
13.	Hidalgo	Instituto Hidalguense de las Mujeres	51,854	10,679	5,126
14.	Jalisco	Instituto Jalisciense de las Mujeres	170,153,	2,208	407
15.	México	Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social	372,455	7,158	3,196
16.	Michoacán	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas	55,710	9,941	3,067
17.	Morelos	Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos	33,612	3,681	1,622
18.	Nayarit	Instituto de la Mujer Nayarita	14,218	1,962	586
19.	Nuevo León	Instituto Estatal de las Mujeres	76,137	11,577	5,557
20.	Oaxaca	Secretaría de las Mujeres Oaxaqueñas	49,966	4,173	2 003
21.	Puebla	Instituto Poblano de las Mujeres	78,270	8,605	1,591
22.	Querétaro	Instituto Queretano de las Mujeres	44,136	8,175	3,561
23.	Quintana Roo	Instituto Quintanarroense de las Mujeres	24,567	3,597	1,727
24.	San Luis Potosí	Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí	50,912	2,855	502
25.	Sinaloa	Instituto Sinaloense de las Mujeres	39,552	5,718	1,612
26.	Sonora	Instituto Sonorense de las Mujeres	45,490	7,057	3,242
27.	Tabasco	Instituto Estatal de las Mujeres	27,765	6,760	2,338
28.	Tamaulipas	Instituto de la Mujer Tamaulipeca	40,412	4,669	2,241
29.	Tlaxcala	Instituto Estatal de la Mujer	22,133	4,933	2,023
30.	Veracruz	Instituto Veracruzano de las Mujeres	98,087	5,506	2,244
31.	Yucatán	Secretaría de las Mujeres	37,309	5,888	2,826
32.	Zacatecas	Secretaría de las Mujeres	23,497	3,812	781
Total			2,014,880	184,389	72,198
Fuente: Reglas de Operación del PAIMEF para el ejercicio fiscal 2019.			INDESOL. Tercer Informe Trimestral 2019.		

I.2.- Qué relación existe entre las instancias de mujeres a que se refiere el PAIMEF y los refugios o albergues para las mujeres en situación de violencia

Los refugios o albergues forman parte del sistema de Alojamientos de Asistencia Social, el Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS), elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi),⁵ que categoriza once tipos en funciones al amparo de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social, vigente desde 2004. La importancia CAAS 2015 permite

⁵ Inegi, 2015, en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/caas/2015/doc/caas_resultados.pdf

conocer un aspecto más de los refugios para mujeres víctimas de violencia desde el punto de vista de la asistencia social.

- ✓ México cuenta con 4,517 Alojamientos de Asistencia Social.
- ✓ 39.5% son centros de rehabilitación,
- ✓ 22.6% son casas hogar para personas adultas mayores,
- ✓ 19.5% son casas hogar para menores de edad,
- ✓ Población: 118,876 personas, de los cuales el 64% son hombres;
- ✓ **1.8% son refugios para mujeres en situación de violencia**, constituyen apenas el 1.8% de los alojamientos de asistencia social, como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2

Tipos de alojamiento de asistencia social		Mujeres	Hombres	#alojamientos	%
1.	Centros de rehabilitación de adicciones	8.9	91.10	1782	35.0 %
2.	Casa hogar para adultos mayores			1020	22.6%
3.	Casa hogar para menores de edad	53.10	46.90	879	19.5%
4.	Otros albergues			372	8.2%
5.	Albergue para mujeres	93.1	6.9	104	2.3%
6.	Refugio de mujeres, hijas e hijos en situación de violencia	70.3	29.7	83	1.8%
7.	Albergue para personas migrantes	11.30	88.70	76	1.7%
8.	Albergue para personas en situación de calle	20.80	79.20	74	1.6%
9.	Hospital psiquiátrico	46.60	53.40	62	1.4%
10.	Hospital de enfermedades incurables	44.70	55.30	38	0.8%
11.	Albergue para indígenas			27	0.6%

Fuente: Inegi, Censo de Alojamiento de Asistencia Social (CAAS) 2015.

La Tabla 3 que se muestra a continuación advierte que el abasto de alimentos representa el mayor porcentaje de los servicios registrados en los alojamientos.

Tabla 3

Alimentos	98.01%
Servicio médico	86.3 %
Terapias o pláticas grupales	81.1%
Actividades recreativas	79.7 %
Orientación religiosa	77.6%
Medicamentos	76.5%
Apoyo psicológico	72.9%
Vestido o calzado	66.7%
Terapia física	62.7%
Talleres de manualidades u oficios	54.2%
Orientación en salud sexual y reproductiva	47.6%

Apoyo jurídico o en derechos humanos	43.8%
Servicios educativos	37.6%
Fuente: Inegi, Censo de Alojamiento de Asistencia Social (CAAS) 2015.	

El Instituto Nacional de las Mujeres establece que los Alojamientos de Asistencia Social, (CAAS) son establecimientos que brindan albergue o refugio y otros servicios a personas que, por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, requieren de servicios especializados para su protección.⁶

1.3.- La Norma Oficial Mexicana Violencia familiar, sexual y contra las mujeres, establece los criterios de prevención y atención NOM-046-SSA2.2005.

Para la Secretaría de Salud la alta prevalencia de los efectos nocivos e incluso fatales de la violencia familiar y sexual es un problema de salud pública que representa un obstáculo fundamental para lograr formas de convivencia social, democrática y con pleno ejercicio y respecto a los derechos humanos.

En este ámbito se diseña la Norma Oficial Mexicana. Actualmente forma parte del marco normativo de protección hacia las mujeres, las niñas y los niños, pero hay aspectos afines con otras normas que es importante resaltar:

- 4.3.1. Atención integral, es el manejo médico y psicológico de las consecuencias para la salud de la violencia familiar o sexual, así como los servicios de consejería y acompañamiento.
- 6.3.1. Brindar a las y los usuarios involucrados en situación de violencia familiar o sexual una atención integral a los daños psicológicos como físicos, así como las secuelas específicas, refiriéndose en caso de ser necesario a otros servicios con mayor capacidad resolutive.
- Esta NOM no tiene concordancia con lineamientos o recomendaciones mexicanas o internacionales, y
- Distingue albergues y refugios, como se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2.

Albergue	Refugio
Es un establecimiento que proporciona resguardo, alojamiento y comida a personas que lo requieran por múltiples y diversos motivos, no sólo por violencia.	Espacio temporal multidisciplinario y seguro para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia familiar o sexual, que facilita a las personas usuarias la recuperación de su autonomía y define su plan de vida libre de violencia, que

⁶ INMUJERES, Desigualdad en cifras, 2016.

	ofrece servicios de protección y atención con enfoque sistémico integral con perspectiva de género.
	El domicilio no es del dominio público.
Fuente: Secretaría de Salud, DOF 16 /abril/ 2009	

Capítulo Segundo: Participación de la sociedad civil.

En 2004 el debate legislativo en el marco del Desarrollo Social planteó lo siguiente: (1) Estimular el diálogo sobre los derechos humanos de las mujeres en la sociedad; (2) Establecer la política social específica para eliminar la violencia contra las mujeres, especialmente la masculina; (3) Instalar y mantener albergues y/o refugios temporales, cuya dirección no será pública para las mujeres maltratadas y sus hijos menores de 12 años con apoyo psicoemocional y asistencia legal necesaria, así como (4) Dar cauce a la participación ciudadana en los tres niveles preventivos, incluyendo la defensa de la víctima, mediante la coparticipación social respectiva. El Cuadro 3 muestra la influencia de la Ley de Salud en 1984 en la esfera del desarrollo social, hoy vigente.

Cuadro 3

Ley de Salud DOF 7 /02/ 1984	Ley de Asistencia Social DOF 2/sept/2004	Ley General de Desarrollo Social DOF 20/01/2004
Artículo 1º. Reglamenta el derecho a la protección de la salud en términos del artículo 4 constitucional. Artículo 1º. Bis.- Se entiende por salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.		Artículo 8.- Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.
Artículo 167.- Se entiende por Asistencia Social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.	Artículo 3.- Se entiende por Asistencia Social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física, mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.	
Fuente: Elaboración propia con base en la legislación citada.		

2.1 Aspectos relevantes del proceso legislativo para incorporar a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

La Red Nacional de Refugios A.C. (RNR) surge desde la década de 1990 como una iniciativa de la Sociedad Civil y de movimientos de mujeres que influyeron en el proceso legislativo del Decreto por el que se crea la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (DOF 09/02/2004) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia (DOF 1° de febrero de 2007). Ambas reglamentan la participación de la sociedad civil en el funcionamiento de los albergues y refugios. En el Cuadro 4 se presenta un resumen de los aspectos más relevantes en el proceso legislativo:

Cuadro 4

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil			
Fecha de presentación	Grupo Parlamentario	Aspectos relevantes	
23/04/2002	1. Participación Ciudadana	Establece el marco legal necesario para regular las actividades desarrolladas por las ONGs con las siguientes características: -organizaciones de interés público; -basadas en principios de solidaridad, filantropía, corresponsabilidad, beneficencia y asistencia social, protegidos por la Constitución; -Crear un registro de todas ellas; -Asigna recursos públicos a las registradas en un padrón. -Sanciona con la pérdida de su registro a las ONGs que incumplan la Ley.	09/02/04.
27/04/2000	2. Partido Acción Nacional	Propone establecer mecanismos de coordinación y apoyo y financiamiento tendientes a promover y fomentar las actividades de desarrollo social de aquellas personas de la sociedad civil que se reúnan para esa finalidad.	

Fuente: Elaboración propia con datos de los asuntos legislativos citados.

Estas iniciativas plantean el nuevo marco jurídico que fomenta las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, prohíbe que las actividades sean realizadas con fines de lucro o con interés proselitista, político partidista o religioso y substituye el concepto de entrega de recursos públicos por el de entrega de apoyos y estímulos, así como también determina las bases sobre las cuales el Poder Ejecutivo fomentará sus actividades.⁷

⁷ Sistema de Información Legislativa. Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos. En http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=415090&HistoriaLeg=1&Asunto=736028

2.2 .- Aspectos relevantes del proceso legislativo que regula los refugios.

Con respecto a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, planteada en 2004 por el grupo parlamentario el PRI en la Cámara de Senadores y en diciembre de 2005 por las legisladoras integrantes de las comisiones de Equidad de género, Especial de Feminicidios y Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias, los aspectos más relevantes de estos importantes precedentes legislativos se explican en el Cuadro 5.

Cuadro 5

Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.			
Fecha de presentación	Grupo Parlamentario	Aspectos relevantes	Publicación en el DOF.
18/ 11/2004 Senado	Grupo parlamentario del PRI	1.- Atender el compromiso suscrito por México en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: "Convención Belem Do Pará." 2.- Incorpora los tipos de violencia como son: -Violencia Física -Violencia sexual -Violencia psicoemocional -Violencia económica y patrimonial; Cualquier forma análoga que lesione o pueda lesionar la dignidad, integridad, o libertad de las mujeres y las niñas. 3. Clasifica el ámbito o naturaleza de la violencia en: -Situaciones de violencia familiar. -Situaciones de violencia institucional. -Situaciones de violencia laboral y docente. -Situaciones de violencia social. 4.- Propone el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra Mujeres y Niñas, e 5.- Instalación de albergues temporales.	01/02/07
14/12/2005 Cámara de Diputados	Presidentas de las Comisiones de Equidad y Género; Especial de Feminicidios en la República Mexicana; Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias.	1. Los instrumentos internacionales representan un logro significativo, por ello es necesario que la categoría de género se incorpore al análisis, explicación y definición de los fenómenos sociales que de diversas formas afectan a las mujeres, especialmente aquellos que implican la violación de sus derechos y la seguridad de su integridad física y psicoemocional. 2. Reconoce las relaciones desiguales de poder entre los géneros, de desventajas para las mujeres, su menor acceso y disfrute de bienes y oportunidades de desarrollo. 3.- Creación de albergues o refugios.	
Fuente: elaboración propia con información de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/011_DOF_01feb07.pdf			

Ambas iniciativas plantean que *albergues* o *refugios* sean parte del “sistema de protección con servicios especializados y gratuitos que deben prestar a las víctimas y, en su caso a sus hijas e hijos”; sin embargo, la comisión dictaminadora decidió conservar el concepto “refugio” debido al carácter multidisciplinario que conlleva y su correspondencia con la “*Red Nacional de Refugios*”. Vale mencionar que no todos los refugios son del gobierno federal, ya que algunos están a cargo de organizaciones civiles que reciben financiamiento público. El texto aprobado hasta hoy vigente se lee a continuación como sigue:

LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.

CAPÍTULO V

DE LOS REFUGIOS PARA LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA

ARTÍCULO 54.- Corresponde a los refugios desde la perspectiva de género;

- I. Aplicar el Programa;
- II. Velar por la seguridad de las mujeres que se encuentren en ello;
- III. Proporcionar a las mujeres la atención necesaria para su recuperación física y psicológica que le permita participar plenamente en la vida pública, social y privada;
- IV. Dar información a las víctimas sobre las instituciones encargadas de prestar asesoría jurídica gratuita.
- V. Brindar a las víctimas la información necesaria que les permita decidir sobre las opciones de atención;
- VI. Contar con el personal debidamente capacitado y especializado en la materia, y
- VII. Todas aquellas inherentes a la prevención, protección y atención de las personas que se encuentren en ellos.

ARTÍCULO 56.- Los refugios deberán prestar a las víctimas y, en su caso, a sus hijas e hijos, los siguientes servicios especializados y gratuitos:

- I. Hospedaje;
- II. Alimentación;
- III. Vestido y calzado;
- IV. Servicio médico;
- V. Asesoría jurídica;
- VI. Apoyo psicológico;
- VII. Programas reeducativos integrales a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública social y privada;
- VIII. Capacitación para que puedan adquirir conocimientos para el desempeño de una actividad laboral, y
- IX. Bolsa de trabajo, con la finalidad de que puedan tener una actividad laboral remunerada en caso de que lo soliciten.

El programa a que se refiere el artículo 54.I está descrito en el artículo 38 de la Ley, consta de 13 actividades obligatorias, entre ellas destaco las siguientes:

ARTÍCULO 38.- El Programa contendrá las acciones con perspectiva de género:

- I. Impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los derechos humanos de las mujeres;

II. Transformar los modelos socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres;

V. Brindar los servicios especializados y gratuitos para la atención y protección a las víctimas por medio de las autoridades y las instituciones públicas y privadas;

VII. Diseñar programas de atención y capacitación a víctimas que les permitan participar plenamente en todos los ámbitos de la vida.

Es importante mencionar que desde 2003 el gobierno federal coordina y fortalece los refugios a través de fondos y subsidios supervisados por las instancias de Mujeres en las Entidades Federativas del programa PAIMEF; establece vínculos entre los tres órdenes de gobierno para la erradicación de la violencia contra las mujeres; las acciones ejecutivas a nivel estatal y municipal del programa están a cargo de las instancias de Mujeres en las Entidades Federativas IMEF en su calidad de ejecutoras; los mecanismos de coordinación los establece INDESOL para garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno en materia de prevención y atención de las violencias contra las mujeres.

Los recursos que recibe PAIMEF son subsidios sujetos a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, entregados de forma anual conforme a la fórmula de distribución de recursos entre las 32 entidades federativas de acuerdo a la problemática estructural con información de la Encuesta Nacional sobre las Dinámicas de Relación de los Hogares (ENDIREH) 2011, así como la medición realizada en 2010 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a partir de las siguientes directrices:

- Una variable que distribuye recursos conforme a la proporción de mujeres en situación de pobreza por entidad federativa, y
- Una variable que considera la dispersión de la población conforme a las estimaciones del Inegi 2010.
- El programa debe dar prioridad a las personas que habitan zonas con alto o muy alto grado de marginación o zonas con altos índices de violencia, según los mecanismos establecidos por la Secretaría de Bienestar.

También desde 2003 los refugios reciben fondos y subsidios otorgados por (1) la Secretaría de Salud, (2) SEDESOL mediante el *programa Habitat*, (3) INDESOL mediante el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas y Programa de Coinversión Social (PCS), así como INMUJERES mediante el Fondo de Transversalización y Fondo PROEQUIDAD.

El Instituto Nacional de las Mujeres elaboró un Modelo de Atención en Refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos,⁸ el cual puede consultarse para mayor abundamiento

⁸ INMUJERES, Modelo de Atención a Refugios 2011.

en la siguiente dirección electrónica:
http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101219.pdf

Capítulo III.- Mecanismos de evaluación del PAIMEF

Permiten conocer las características de los servicios que proporcionan cada una de las unidades de apoyo del PAIMEF, profundizar en el conocimiento de las características sociodemográficas de las usuarias, los tipos y modalidades de violencia que ellas presentan, los servicios que reciben en la unidad y su nivel de satisfacción respecto de los servicios de atención especializada, así como para lograr una mejora continua en los resultados y el impacto en tres vertientes: a) Servicios de orientación: b) Servicios de atención y c) Servicios de alojamiento-protección.

1. El seguimiento físico y operativo permite conocer con mayor precisión las características y los servicios que se proporcionan en las Unidades de apoyo del PAIMEF.
2. Características del personal especialista en las áreas de trabajo social, psicología y jurídico.
3. En general a las mujeres que se encuentran en situación de violencia.

La evaluación da cumplimiento legislación como se muestra en el Cuadro 6.

Cuadro 6

Ley General de Desarrollo Social	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Mecanismo para la definición de la metodología de seguimiento físico y operativo de los Programas Sociales de SEDESOL
Artículo 18.- Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés	En el marco del presupuesto basado en resultados los subsidios deberán sujetarse a los criterios de: a) Objetividad b) Equidad c) Transparencia d) Publicidad e) Selectividad f) Temporalidad	Publicado por primera vez en 2015 y se actualiza anualmente.
Fuente: elaboración propia con base en las normas citadas.		

3.1.- Resultados del seguimiento físico en campo realizado por INDESOL.⁹

El seguimiento físico y operativo incorpora en sus metodologías la medición de la satisfacción de la población beneficiaria de los servicios y apoyos que proporciona el programa; la primera medición se realiza a partir de 2009, incorpora seis periodos anuales. Los siguientes cuadros muestran los principales hallazgos y avances en dos periodos: de 2009 a 2014 (Cuadro 7) y 2015 (Cuadro 8).

Cuadro 7

Periodo	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hallazgos y avances	Durante estos ejercicios se muestran diferencias importantes.					
	Durante el seguimiento físico de campo se verificaron las unidades de orientación, atención y de alojamiento-protección apoyados con recursos del programa.					
	Surgieron dos instrumentos de levantamiento de información: a) Guía de verificación de unidades, y b) Cuestionario de especialistas Ambos aún se aplican					
Fuente: Informe de seguimiento físico y operativo del PAIMEF, 2016						

Cuadro 8

Periodo	2015
Hallazgos y avances	Se implementan nuevos lineamientos
	La metodología de seguimiento físico y operativo se define con muestreo probabilístico
	a) Fortalecimiento de las estrategias de prevención y atención de las violencias contra las mujeres
	b) Prevención de las violencias contra las mujeres
	c) Orientación, asesoría y atención especializada a mujeres en situación de violencia

La Tabla 4 fue elaborada a partir de los documentos metodológicos de seguimiento físico y operativo del PAIMEF. Incluye en primer lugar las visitas realizadas a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), el número de unidades que proporcionan servicios de prevención, atención y alojamiento-protección para las mujeres en situación de violencia; respecto de las acciones se refiere a las actividades comprometidas en el programa anual como talleres, cursos, pláticas, obras de teatro, cine móvil, conferencias, entre otros.

⁹ INDESOL. Informe de seguimiento físico y operativo del PAIMEF, 2016. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225324/Informe_SFyO_PAIMEF_2016.pdf.

Tabla 4

Aspecto	PRIMERA ETAPA						SEGUNDA ETAPA		
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
IMEF Visitadas	16	14	12	13	15	14	25	28	29
Unidades Visitadas	48	38	25	27	56	51	76	-	102
Especialistas entrevistados	91	105	115	120	228	196	230	-	327
Usuaris Entrevistados	39	19	11	21	20	20	213	-	265
Acciones Visitadas	-	-	-	-	-	-	-	69	-
Personas visitadas y entrevistadas	-	-	-	-	-	-	-	414	-

Fuente: Informe de seguimiento físico y operativo del PAIMEF, 2017. En <https://www.gob.mx/indesol/documentos/65729>

La Tabla 5 muestra el impacto de los cambios metodológicos realizados a partir de 2015, los cuales representan un cambio significativo en la cobertura de acciones realizadas y aspectos que permiten medir con mayor amplitud la eficacia de las acciones y por supuesto exponen el aumento de verificación personal tanto de los especialistas como de las usuarias.

Tabla 5

	Entidad federativa	Mujeres atendidas en:	
		Refugios	Centros de Atención Externa
1.	Aguascalientes	49	669
2.	Baja California	187	716
3.	Baja California Sur	11	
4.	Campeche	23	56
5.	Chiapas	83	1,124
6.	Chihuahua	135	934
7.	Ciudad de México	180	796
8.	Coahuila	211	1,803
9.	Colima	54	259
10.	Durango	30	
11.	Guanajuato	52	
12.	Guerrero	10	
13.	Hidalgo	34	
14.	Jalisco	67	
15.	México	87	438
16.	Michoacán	83	111
17.	Morelos	144	678
18.	Nayarit	17	
19.	Nuevo León	106	1739
20.	Oaxaca	41	656
21.	Puebla	14	
22.	Querétaro	36	
23.	Quintana Roo	23	
24.	San Luis Potosí	159	729

25.	Sinaloa	135	1,493
26.	Sonora	71	331
27.	Tabasco	24	232
28.	Tamaulipas	0	0
29.	Tlaxcala	45	602
30.	Veracruz	57	1530
31.	Yucarán	45	245
32.	Zacatecas		
Total		2,213	15,141

Se destaca de la Tabla 5 la participación de los Centros de Atención Externa a que se refiere la Secretaría de Gobernación "...que también se están apoyando, que son por donde entran las mujeres a los refugios..." (sic).

3.2.- Informe Trimestral 2019 de INDESOL

De acuerdo con el informe trimestral enviado a la Cámara de Diputados, el Instituto Nacional de Desarrollo Social reporta acciones del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, y se explica a continuación:¹⁰

1.- Uno de los aspectos a subrayar es el grupo de población considerada. La Tabla 6 muestra la población objetivo potencial y atendida en 2019, como uno de los componentes del Informe Trimestral sobre el cumplimiento de metas y objetivos, en cumplimiento a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Tabla 6

Cuenta pública 2019		
Población objetivo	Población potencial	Población atendida IV Trimestre
Mujeres en situación de violencia que solicitan servicios de orientación y atención especializada del PAIMEF.	Mujeres de 15 años o más, en situación de violencia que solicitan servicios de atención de instituciones públicas.	Mujeres en situación de violencia a quienes se les brinda atención integral especializada y gratuita, psicológica, jurídica y de trabajo social.
260,065 mujeres	2,014,880 Estimado con base en ENDIREH 2016	107,412 (al cierre de la cuenta pública 2018)
Fuente: Informe trimestral IV PAIMEF. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/529324/PAIMEF_20194T.PDF		

¹⁰ INDESOL Informe trimestral que la Secretaría de Bienestar presenta a la H. Cámara de Diputados. Recuperado de <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/informes-trimestrales>

3.3.- Acciones y subsidios del PAIMEF

Los recursos no se otorgan directamente a las mujeres en situación de violencia que solicitan los servicios especializados de atención del PAIMEF, sino que son transferidos y ejecutados a través de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (Bienestar, Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas, 2020)

Las acciones que realizan las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) son prevención, orientación y atención en tres vertientes:

I. Institucionalización en la prevención y atención:

- a) Dotar de habilidades, conocimientos y herramientas para el abordaje de la problemática;
- b) Sensibilizar al personal del servicio público;
- c) Sensibilizar a otros actores que participan en la prevención y atención para responder de manera eficiente e íntegra;

II. Prevención de las violencias contra las mujeres.

Se encarga de propiciar cambios culturales y sociales que contribuyen a la igualdad de género, a visibilizar y evitar las violencias contra las mujeres y a dar a conocer los servicios especializados de atención.

III. Orientación y atención especializada a mujeres en situación de violencia y en su caso a sus hijas, hijos y personas allegadas.

En esta vertiente es donde se trabaja directamente con la población objetivo.

3. El mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, los recursos autorizados al PAIMEF para 2020 fueron de **278,535,043.00 pesos**, de los cuales **261,070,895.80 pesos fueron** distribuidos a las IMEF mediante la fórmula de distribución que considera aspectos sociales, demográficos y de desempeño, quedando como se muestra en la Tabla 7.

Tabla 7

Recursos Autorizados en 2020 para Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas					
Aguascalientes	Instituto Aguascalentense de las Mujeres	6,126,160.00	Morelos	Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos	6,332,346.00
Baja California	Instituto para la Mujer para el Estado de Baja California	6,185,469.00	Nayarit	Instituto de la Mujer Nayarita	6,376,038.00
Baja California Sur	Instituto Sudcaliforniano de las Mujeres	6,521,360.00	Nuevo León	Instituto Estatal de las Mujeres	9,051,897.00

Recursos Autorizados en 2020 para Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas					
Campeche	Instituto de la Mujer del Estado de Campeche	7,783,723.00	Oaxaca	Secretaría de las Mujeres Oaxaqueñas	11,070,846.00
Coahuila	Instituto Coahuilense de las Mujeres	8,725,776.00	Puebla	Instituto Poblano de las Mujeres	8,646,709.00
Colima	Instituto Colimense de las Mujeres	8,311,299.00	Querétaro	Instituto Queretano de las Mujeres	8,318,108.00
Chiapas	Secretaría de igualdad de género	9,412,625.00	Quintana Roo	Instituto Quintanarroense de las Mujeres	8,270,115.00
Chihuahua	Instituto Chihuahuense de las Mujeres	9,987,226.00	San Luis Potosí	Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí	8,302,471.00
Ciudad de México	Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México	7,905,371.00	Sinaloa	Instituto Sinaloense de las Mujeres	9,398,901.00
Durango	Instituto Estatal de las Mujeres	9,089,877.00	Sonora	Instituto Sonorense de las Mujeres	7,222,057.00
Guanajuato	Instituto para las Mujeres Guanajuatenses	6,609,597.00	Tabasco	Instituto Estatal de las Mujeres	7,596,713.00
Guerrero	Secretaría de la Mujer del Estado de Guerrero	8,575,327.00	Tamaulipas	Instituto de la Mujer Tamaulipeca	6,459,561.00
Hidalgo	Instituto Hidalguense de las Mujeres	10,381,163.00	Tlaxcala	Instituto Estatal de la Mujer	7,460,758.00
Jalisco	Instituto Jalisciense de las Mujeres	8,382,310.00	Veracruz	Instituto Veracruzano de las Mujeres	10,630,184.00
México	Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social	3,145,710.00	Yucatán	Secretaría de las Mujeres	7,792,553.00
Michoacán	Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres Michoacanas	8,119,092.00	Zacatecas	Secretaría de las Mujeres	7,999,092.00
Ampliaciones julio: 4,880,461.80					
TOTAL 261,070,895.80.					
Fuente: INDESOL Primer informe trimestral 2020. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551154/1_PAIMEF_1_PRIMER_INFORME_TRIMESTRAL_2020_vFF.pdf					

La entrega de los recursos a cada instancia se realiza mediante una cuenta bancaria productiva para el uso exclusivo de los recursos. Por otro lado, INDESOL, a través de las IMEF, promueve la integración y operación de los Comités de Contraloría Social, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones, así como la correcta aplicación de los recursos asignados.¹¹

3.4.- Balance de resultados de la Auditoría Superior de la Federación

La fiscalización de los recursos autorizados y ejercidos en las acciones del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres realizado por la Auditoría Superior de la Federación reporta los siguientes resultados:

¹¹ Secretaría de Bienestar, Informe trimestral 2020.

(a) Cuenta pública 2010¹²

- 157, 533 mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos atendidas en Unidades de Atención Externa apoyadas con recursos del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres a Entidades Federativas.
- 8,571 mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos, atendidas en Refugios y Casas de Tránsito apoyadas con recursos del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas.

(b) Cuenta Pública 2011

La dimensión establecida en los indicadores es incorrecta, toda vez que miden la prestación de servicios y no el cumplimiento de objetivos (ASF, 2011). Los indicadores a que se refiere la ASF son asesoría a víctimas de violencia y capacitación en perspectiva de género.

INMUJERES no estableció metas respecto de las acciones para promover la cultura de la no violencia contra las mujeres, ni estrategias para impulsar la creación de unidades de atención y protección a las víctimas de violencia, ni mecanismos ni procedimientos para promover y vigilar que la atención ofrecida en las diversas instituciones públicas o privadas sea proporcionada por especialistas en la materia.

INMUJERES careció del sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres reconocido en la normativa como el instrumento para evaluar el avance en la erradicación de la violencia contra las mujeres y determinar las posibles acciones que puedan implementarse para lograr la erradicación.

Capítulo Cuarto.- El modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos.

Este documento es producto del esfuerzo conjunto del Instituto Nacional de las Mujeres, integrantes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres, presentado en 2011. Consistió en revisión documental y de la experiencia acumulada por los refugios existentes y el entendimiento adquirido a través de las visitas realizadas por el INMujeres a 15 refugios durante los años 2007, 2009 y 2010.

El modelo de atención constituye la primera etapa para establecer lineamientos consensuados respecto a la homologación de las condiciones básicas con que debe funcionar un refugio, lo

¹² En https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Social/2010_1224_a.pdf

que permite desarrollar un esquema de interinstitucionalidad de financiamiento permanente a aquellos que cumplan con las especificaciones requeridas para *certificarse*.

El propósito de este modelo es estandarizar los servicios de atención a víctimas durante su ingreso, permanencia y egreso, así como la diversidad de condiciones y niveles de operación de los diversos refugios existentes.

Este modelo determina el 100% de los servicios especializados que los refugios deberán otorgar a sus usuarias, relativos a 1) hospedaje; 2) alimentación; 3) vestido y calzado; 4) servicio médico; 5) asesoría jurídica; 6) apoyo psicológico; 7) programas reeducativos integrales; 8) capacitación para el empleo y, 9) bolsa de trabajo.

Es importante mencionar que este modelo se base en el artículo 56 de la Ley General, que establece los servicios especializados y gratuitos (Cuadro 9).

Cuadro 9

Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia 01/ Feb/2007	Modelo de Atención en refugios víctimas de violencia y sus hijas e hijos ASF 2011
Servicios especializados	
Artículo 56.-	
I. Hospedaje;	1) Hospedaje
II. Alimentación;	2) Alimentación
III. Vestido y calzado;	3) Vestido y calzado
IV. Servicio médico;	4) Servicio médico
V. Asesoría jurídica;	5) Asesoría jurídica
VI. Apoyo psicológico;	6) Apoyo psicológico
VII. Programas reeducativos integrales a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública social y privada ;	7) Programas reeducativos
VIII. Capacitación para que puedan adquirir conocimientos para el desempeño de una actividad laboral, y	8) Capacitación para el empleo
IX. Bolsa de trabajo, con la finalidad de que puedan tener una actividad laboral remunerada en caso de que lo soliciten.	9) Bolsa de trabajo.

El informe de resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011 (ASF, 2011) refiere que de los 41 refugios registrados por el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud CNEGySR, 33 de ellos equivalen a 80.5% perteneciente a las Organizaciones de la Sociedad Civil y ocho, es decir 19.5%, a instituciones públicas, en las que se atendieron a 2,118 mujeres y 3,714 infantes, y se otorgaron ocho de los

nueve servicios que establece la normativa, ya que ningún refugio proporcionó el servicio de vestido y calzado.

4.1.- Áreas de atención especializada y administrativas de los refugios.

A continuación, la Tabla 8 muestra las áreas de atención especializadas de los refugios de acuerdo con el Modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos:

Tabla 8

1 Directora	1. Trabajadora Social	1 Psicóloga
1 Abogada	1 Enfermera	1 Pedagoga o educador
1 Auxiliar Administrativo	1 Profesional de la informática	1 Traductor de lengua indígena
2 Vigilantes	1 Chofer	1 Persona dedicada a la limpieza.

Capitulo Quinto. El Censo de Alojamientos de Asistencia Social, (CAAS)

El Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS), elaborado por el Inegi, identifica siete características del alojamiento: 1) Servicios que ofrece; 2) Sostenimiento; 3) Año de inicio de actividades; 4) Figura jurídica; 5) Formalidad de la organización; 6) Número de residentes; 7) Número de trabajadores; 8) Número de voluntarios.

Por cuanto a la figura jurídica, la Asociación Civil tiene una presencia sobresaliente frente a otras figuras de alojamiento y este rubro permite cuestionarnos respecto del cumplimiento de los servicios especializados a que se refiere el artículo 56 de la Ley referidos en el Cuadro 9 de este documento. La Tabla 9 muestra la distribución porcentual de los alojamientos según su figura jurídica.

Tabla 9

Asociación Civil	69.3%
Institución de asistencia o beneficencia privada	9.8%
Institución pública	9.7%
Otra o ninguna	7.4%
Asociación religiosa	1.6%
Sociedad civil	1.4%
Sociedad o asociación mercantil	0.8%
Fuente: Inegi, CAAS 2015.	

Por otro lado, el Censo CAAS del Inegi 2015 muestra el número de personas por tipo de alojamiento en cada uno de los 11 tipos de refugios (Tabla 10) y se hace énfasis en el lugar que ocupan los espacios destinados a las mujeres en situación de violencia.

Tabla 2

	Tipos de refugio	Población usuraria residente	Trabajadores en alojamientos	Personas voluntarias y promedio por clase de alojamiento	Población trabajadora con certificación
1.	Centro de rehabilitación de adicciones	47 458	10,406	9,406	237
2.	Casa hogar para menores de edad	25 667	13 471	6 856	272
3.	Casa hogar para adultos mayores	22 611	14,582	8,889	167
4.	Otros albergues para población vulnerable	8 063	3,801	3,119	20
5.	Albergue de personas en situación de calle	3 969	1 197	666	34
6.	Hospital psiquiátrico	3,456	7,615	917	4
7.	Albergue para mujeres	2,420	992	-	16
8.	Albergue para migrantes	1, 822	497	460	7
9.	Refugio de mujeres en situación de violencia	1,461	1,272	208	48
10.	Hospital de enfermedades incurables	204	1,481	275	10
11.	Albergue para indígenas	713	126	58	6

Fuente: Inegi, CAAS 2015. En <https://www.inegi.org.mx/programas/caas/2015/>

El Programa de apoyo para refugios especializados para mujeres víctimas de violencia de género 2020 establece que actualmente los refugios especializados y Centros de Atención Externa de las organizaciones de la sociedad civil son evaluados periódicamente. El informe final contempla adeudos financieros, probatorios y cualitativos del ejercicio fiscal. Una vez que esta información sea validada, INDESOL entregará una constancia de conclusión del instrumento jurídico, que constituye el cierre formal del ejercicio, que a su vez deberá presentarse para suscribir el compromiso del ejercicio fiscal siguiente.¹³

¹³ Bienestar, Programa de apoyo para refugios especializados para mujeres víctimas de violencia de género, sus hijas e hijos, 2020.

Capítulo Sexto. Opiniones especializadas

6.1.- El comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

México ha presentado nueve informes de cumplimiento al Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW, el último recibió reconocimientos y recomendaciones que se citan a continuación:¹⁴

El Comité CEDAW sugiere a México aspectos que debe atender para cumplir con el compromiso de erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres, los más relevantes se detallan a continuación:

1.- Es preocupante los efectos de la reforma del sistema de justicia penal (2008), su progresiva aplicación a la situación de las mujeres ante autoridades judiciales, así como la falta de datos oficiales sobre el número de enjuiciamientos, fallos condenatorios o sanciones impuestas a los autores de la violencia contra la mujer.

2.- Evidencia la obligación del Estado mexicano de proporcionar espacios de atención integral como los refugios, que otorguen servicios especializados a las mujeres que han vivido violencia y que incluya a sus hijas e hijos.

3.- Es preocupante la falta de protocolos normalizados para investigar y enjuiciar los casos de violencia contra las mujeres

4.- El Comité CEDAW recomienda al Estado mexicano:

- Adoptar medidas para fomentar la denuncia de los casos de violencia contra las mujeres y garantizar que existan procedimientos adecuados y armonizados para investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de los actos de violencia contra la mujer.
- Adoptar medidas para mejorar los servicios de apoyo para las mujeres víctimas de violencia, entre otras garantizar su acceso a centros de atención y refugios establecidos y también garantizando que los profesionales de la educación, los proveedores de servicios de salud y los trabajadores estén plenamente familiarizados con la **Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005**.

¹⁴ ONU MUJERES, Comité CEDAW, emite observaciones a México sobre derechos de las mujeres. México, 9a revisión. Recuperado de <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/07/comunicado-cedaw>.

Aspectos positivos

El Comité CEDAW reconoce los avances legislativos de México realizados desde 2012, en particular la aprobación de los siguientes textos:

- a) La Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en 2017;
- b) La Ley de Planeación, reformada en 2018, que promueve la igualdad de género y prohíbe la discriminación por motivos de sexo;
- c) La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en 2017;
- d) Las reformas de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que introdujeron disposiciones para prohibir la misoginia, la homofobia y la discriminación racial (en 2014) y los discursos de odio, incluidas las expresiones sexistas (en 2018);
- e) Las reformas de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en particular una disposición en la que se tipifica como delito el feminicidio, en 2016;
- f) La reforma de la Constitución (artículo 41) para instaurar la paridad en las elecciones legislativas en los planos federal y local, en 2014;
- g) La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que contiene disposiciones sobre la igualdad de derechos a la educación, la salud y la participación de las niñas y los niños, en 2014;
- h) La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, nueve de cuyos artículos promueven la igualdad de género en distintos ámbitos, en 2014.

6.1.1 Recomendaciones al Poder Legislativo

La CEDAW destaca el papel fundamental que desempeña el Poder Legislativo para garantizar la plena aplicación de la Convención e invita al Congreso de la Unión a que, de conformidad con su mandato, adopte las medidas necesarias para llevar a la práctica las presentes observaciones finales desde el momento actual hasta la presentación del próximo informe periódico, pero además:

a) Refuerce su estrategia de seguridad pública para luchar contra la delincuencia organizada, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluidas las derivadas de la Convención, y acabe con los altos niveles de inseguridad y violencia que siguen afectando a las mujeres y las niñas;

b) Adopte las medidas adecuadas para mejorar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres mediante campañas y actividades públicas de desarrollo de la capacidad

concebidas y puestas en práctica con la participación activa de organizaciones de mujeres, y para contrarrestar la propaganda contra la igualdad de género.

Aun cuando se reconocen los esfuerzos legislativos, lamenta la persistencia de los altos niveles de inseguridad, violencia y delincuencia organizada en el Estado mexicano, así como los problemas asociados a las estrategias de seguridad pública, que estén afectando negativamente el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Le preocupa además que la aparición de propaganda contra la igualdad de género en el Estado pueda socavar los logros alcanzados en los últimos años en la promoción de esta causa.

6.2.- Comentarios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL, 2015

De acuerdo con el Banco Mundial, un sistema de monitoreo debe contar con mecanismos de recopilación y análisis de datos que permita conocer el progreso y en su caso adoptar medidas correctivas. Coneval lo lleva a cabo sobre los indicadores específicos que permiten advertir a los hacedores de políticas públicas el grado de avance, logro de objetivos planteados y el uso de recursos asignados.¹⁵ Es así que en 2015 presenta el Diagnóstico de Monitoreo de Programas y Acciones Sociales basado en un análisis de datos producto de ocho años de recopilación. Se trata del primer diagnóstico que ofrece la primera aproximación del estado actual del sistema de monitoreo de programas sociales.

El aspecto más relevante de esta evaluación identifica que: "...no se ha logrado inculcar una cultura de evaluación del desempeño o de resultados ni un presupuesto basado en resultados. Ante esta dificultad es deseable que los responsables de la elaboración de las políticas públicas como los encargados de evaluarlas se pregunten para qué es necesario monitorear las estrategias y/o los indicadores sectoriales". La respuesta a esta pregunta consta en principio de varias partes:

1.- Escasez de recursos humanos especializados y monetarios que tienen los gobiernos. Es primordial y conveniente saber en qué se invierten tales recursos y qué resultados se obtienen.

2.- No basta conocer en qué se invierten los recursos, también es útil especificar su finalidad.

3.- No todas las instancias de mujeres en las entidades federativas reciben el apoyo. Por ejemplo, en el ejercicio de 2015 se *había considerado el apoyo a 21 proyectos durante el primer*

¹⁵ CONEVAL, Diagnóstico de monitoreo de los programas de acciones y desarrollo social 2015. Análisis sobre la calidad y sostenibilidad de los indicadores: Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Diagnostico_de_monitoreo_de_programas_2015.pdf.

*trimestre, sin embargo, debido a que algunas IMEF consideradas no lograron cubrir en tiempo y forma las etapas de gestión previstas en las Reglas de Operación no se pudo otorgar el apoyo.*¹⁶

4.- Se han definido objetivos más abstractos y el enfoque hacia resultados no es claro.

Consideraciones finales

Durante la pandemia de COVID-19 se evidencia la desigualdad de género y los esfuerzos que se requieren para su atención en los ámbitos de la *violencia emocional, económica, física o sexual y laboral*.¹⁷ Durante el XXI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género, que se llevó a cabo en septiembre pasado, los participantes¹⁸ determinaron analizar las necesidades de información ante los retos para la generación y uso de estadísticas de género en el contexto del COV-19.

El cierre de escuelas, universidades, hogares comunitarios, centros infantiles y otros servicios sociales, así como la interrupción del apoyo de otros hogares y de trabajadoras domésticas, implica que los hogares deban asumir internamente una mayor carga de trabajo doméstico no remunerado.

Julio Santaella, presidente del Inegi, refiere que la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana en su próxima edición recopilará datos para detectar aspectos de victimización y violencia en contra de la mujer y próximamente se publicarán los resultados de la Encuesta Nacional sobre uso de Tiempo 2019 y del Censo 2020 con detalles puntuales sobre estadísticas de género; para 2021 se tendrán los datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares.¹⁹

Referencias bibliográficas

Cámara de Diputados

Gaceta Parlamentaria.

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

¹⁶ Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas: Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/140663/PAIMEF_I_Trimestral_2015.pdf

¹⁷ ENDIREH, 2006.

¹⁸ XXI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género con la participación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).

¹⁹ Inegi, Comunicado de Prensa número 417/20 del 3 de septiembre de 2020.

Secretaría de Gobernación

Conferencia de Prensa. Secretaría de Gobernación. Boletín No. 253/2020
Sistema de Información Legislativa

Auditoría Superior de la Federación

Secretaría de Bienestar.

- Informe Trimestral 2020
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
- Reglas de operación del Programa de Apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas.
- INDESOL: Informe de seguimiento físico y operativo del PAIMEF, 2016.
- ¿Sabes qué es PAIMEF? Blog, 27 de febrero de 2019.
- Bienestar, Programa de apoyo para refugios especializados para mujeres víctimas de violencia de género, sus hijas e hijos, 2020

Instituto Nacional de Desarrollo Social

- INDESOL, Informe de seguimiento físico y operativo del PAIMEF, 2016.
- INDESOL, Informe trimestral que la Secretaría de Bienestar

Instituto Nacional de las Mujeres

- INMUJERES, Desigualdad en cifras, 2016.
- Sistema de Información Legislativa. Reporte de Seguimiento de Asuntos Legislativos.
- INMUJERES, Modelo de Atención a Refugios 2011
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
- ENDIREH, 2006

CONEVAL

- Diagnóstico de monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social 2015.

Inegi

- Comunicado de Prensa número 417/20 del 3 de septiembre de 2020.
- ENDIREH, 2006
- Censo de Alojamientos de Asistencia Social 2015 (CAAS), Presentación de resultados.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

- Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).

XXI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género

Con la participación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx