

**Proyecto de Evaluación  
Evaluación con participación al Programa “Estrategia  
ALE” de la Secretaría de Igualdad Sustantiva Entre  
Mujeres y Hombres.  
Ejercicios 2020 - 2021**

**Informe final**

15 de junio de 2022.

## RESUMEN EJECUTIVO

El programa Estrategia ALE da respuesta a la necesidad que tienen los municipios de fortalecimiento institucional específico para brindar servicios especializados a las mujeres víctimas de violencia, bajo un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género. Es un programa que ha sido aceptado y adoptado por los 31 municipios que han recibido los apoyos durante 2020 y 2021.

Estrategia ALE coadyuva al fortalecimiento de las Unidades Especializadas Policiales de Atención a las Mujeres Víctimas de Violencia (UEPAMVV) que son instancias dependientes de las comisarías municipales. El apoyo económico que a los municipios beneficiarios brinda la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SISEMH) se destina a la creación y/o fortalecimiento de las UEPAMVV, la formación especializada al Estado de Fuerza municipal y acompañamiento normativo y programático a los gobiernos municipales.

### Sobre la evaluación con participación

La evaluación tuvo como objetivo Evaluar con mecanismos participativos la implementación y los resultados de Estrategia ALE durante el periodo 2020-2021, para mejorar su gestión y desempeño, se realizó con una metodología cualitativa con la participación de áreas ejecutoras, implementadoras, sociedad civil y usuarias. La evaluación respondió a 8 preguntas de evaluación, cada una de ellas contenía temas de análisis específico.

La metodología de trabajo fue mixta, considerando análisis documental y trabajo de campo, así como la aplicación de métodos mixtos para la recopilación de la información primaria, principalmente el uso de entrevistas (a profundidad y semiestructuradas), grupos focales y cuestionarios. Con base en la información obtenida tanto de gabinete como de campo, se analizó usando la técnica de triangulación y se obtuvieron hallazgos. El Grupo de Trabajo Ampliado (representantes del área ejecutora, de los municipios/comisarías municipales, UEPAMVV, sociedad civil) participó en un taller para la validación de hallazgos y elaboración de recomendaciones. En la integración del informe final se revisaron las recomendaciones, agruparon y propusieron de forma articulada para una mayor utilidad para el área responsable del programa.

### Principales hallazgos

Los principales hallazgos para cada una de las preguntas de evaluación fueron:

**1. ¿En qué medida los procesos de difusión son eficaces para que la población potencial conozca y tenga acceso a los servicios y apoyos que ofrece la Estrategia ALE?**

Los medios de difusión utilizados para dar a conocer a los municipios la convocatoria y éstos tengan acceso a los apoyos que ofrece la Estrategia ALE cumplen en tiempo y forma con lo establecido en las ROP del programa; son eficaces en la medida que los municipios tengan acceso a internet y utilicen las redes sociales como un medio de comunicación oficial. Esto puede provocar que municipios con desventajas administrativas no tengan acceso oportuno a la convocatoria, y, por tanto, al programa. Respecto a los procesos operativos del programa, el equipo evaluador encontró que el documento normativo del programa no es claro en cuanto a la delimitación y mapeo de los procesos operativos.

**2. ¿En qué medida la aplicación de los protocolos de actuación es eficaz para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia ALE?**

Los contenidos del protocolo son pertinentes en lo general para los procesos de intervención requeridos. Sin embargo, el documento presenta oportunidades de mejora. En el trabajo de campo las opiniones respecto a la eficacia en la aplicación de los protocolos de actuación son diversas, particularmente, se identifican diferencias entre lo que señala el personal de las UEPAMVV y las apreciaciones de las usuarias de que existen oportunidades de mejora en la aplicación de los protocolos por parte de agentes policiales municipales que no están en las UEPAMVV.

En cuanto a las capacitaciones, en el trabajo de campo se obtuvo que los contenidos, la frecuencia, y la utilidad de las mismas son suficientes y satisfactorias, aunque en la información documental proporcionada se evidenció que se carece de un plan de capacitación, así como de diagnósticos de necesidades de capacitación por municipios, por instancias, áreas y personal.

**3. ¿En qué medida los procesos de colaboración institucional son eficaces para llevar a cabo procedimientos administrativos de manera ágil y oportuna en los municipios?**

Se identificó que la colaboración institucional entre las instancias involucradas en el sistema de atención a mujeres víctimas de violencia no se encuentra aún estandarizada.

Sobre el dispositivo de geolocalización señalan que es útil pero no eficaz por sí mismo, ya que depende de que diversas instancias trabajen coordinadamente para brindar la atención inmediata a las usuarias (911, C5, comisarías, patrullas). Aún no existe evidencia documentada sobre la efectividad de estos dispositivos de geolocalización.

#### **4. ¿Cuáles han sido los efectos o impactos que ha conseguido la Estrategia ALE en las instancias involucradas y las personas usuarias?**

Con base en el análisis realizado al diseño del programa, el equipo evaluador considera que el programa Estrategia ALE no cuenta en su diseño con orientación a resultados, ya que no existe alineación entre el problema central documentado en el diagnóstico y el propósito contenido en la MIR, además de que sus indicadores estratégicos no corresponden a la problemática que atiende el programa. Por lo que no es posible cuantificar y/o caracterizar los resultados o impactos que está logrando.

#### **5. ¿Cuál es el grado de satisfacción de las personas usuarias de la Estrategia ALE?**

Las personas usuarias que participaron en las actividades del trabajo de campo manifestaron sentirse satisfechas con la atención recibida por el personal de y en las UEPAMVV, destacan que son tratadas de forma adecuada, con sensibilidad y empatía por parte del personal especializado; ellas identifican diferencia de trato de un policía municipal a un policía de la UEPAMVV, estos últimos con sensibilidad y empatía. Así mismo, expresaron que donde no se han sentido satisfechas con el trato recibido ha sido en los Ministerios Públicos principalmente.

#### **6. ¿En qué medida está institucionalizada y es sostenible la Estrategia ALE?**

El Programa Estrategia ALE se encuentra aún en proceso de institucionalización y sostenibilidad. Como factores que lo sustentan están: la existencia de un marco normativo que fundamenta la intervención, la capacitación del personal policial en las comisarías y la creación de las UEPAMVV, la aplicación de los protocolos de actuación para la atención a las MVV, la ejecución del programa se realiza de forma sistemática y se da seguimiento al ejercicio del programa. Las metas se alcanzan, como se puede apreciar en los indicadores de gestión, no así para los indicadores de propósito y fin.

Sin embargo, existen algunos aspectos que pueden poner en riesgo la institucionalización y sostenibilidad del programa, como son: el programa presenta problemas en su diseño de acuerdo con la MML, también en el diseño de sus indicadores, en la definición de sus procesos operativos y no cuenta con orientación a resultados. Las Reglas de Operación constituyen el documento normativo y pilar para la ejecución del programa. Tienen vacíos en los criterios para la aprobación de proyectos, dejando al Comité Dictaminador la facultad de resolver lo no previsto.

#### **7. ¿Cuál es el grado de satisfacción de las personas ejecutoras de la Estrategia ALE?**

Existe un alto grado de satisfacción de los servicios ofrecidos por parte de las personas ejecutoras de Estrategia ALE., el equipo evaluador identificó también un alto grado de compromiso por el personal entrevistado en la ejecución de sus labores que les corresponde realizar, yendo más allá

de lo que les corresponde propiamente en su puesto de trabajo y auxiliando en todo momento a las usuarias que solicitan su apoyo.

## **8. ¿Cuáles son los principales retos enfrentados y aprendizajes adquiridos de la implementación de la Estrategia ALE, por parte de los distintos actores involucrados?**

Entre los principales retos que enfrentan los municipios están sus débiles competencias en elaboración y administración de proyectos, insuficientes recursos humanos, materiales y financieros para atender la magnitud del problema, aspectos culturales que promueven y normalizan la violencia de género; como principales aprendizajes se obtuvo que conocen la importancia de apoyar a las mujeres y tienen la certeza que las UEPAMVV brindan orientación especializada.

La SISEMH enfrenta retos por el desinterés en el tema por parte de algunas autoridades municipales y la limitada capacidad de gestión de los municipios; los aprendizajes que han adquirido del programa les permiten hacer modificaciones a las Reglas de operación cada año.

Los principales aprendizajes que obtuvieron las usuarias es que conocen sus derechos, se ha fomentado la cultura de la denuncia y saben a dónde acudir a solicitar apoyo.

### **Principales conclusiones**

A pesar de que el objetivo y alcance de la evaluación no comprende el diseño del programa, para dar respuesta a algunas de las preguntas fue necesario analizar aspectos clave del diseño del programa como es el análisis del árbol del problema, su alineación con la MIR, la lógica vertical y horizontal de la MIR y los criterios CREMAA de los indicadores. El equipo evaluador realizó este análisis de forma complementaria a lo establecido en los términos de referencia, por la importancia que tiene para poder evaluar la implementación y resultados del programa.

Un factor que complejizó el análisis fue que los temas de análisis de algunas preguntas se encontraban repetidos en dos o más preguntas, en otros casos los temas de análisis rebasaban el alcance del programa Estrategia ALE, ya que se referían a aspectos operativos transversales a las instancias involucradas en la atención a las mujeres víctimas de violencia y cuyo diseño, aplicación o responsabilidad no correspondía al Programa Estrategia ALE, aun cuando se relacionara con el tema de violencia contra las mujeres.

Por lo anterior, y con la finalidad de presentar las conclusiones de la evaluación organizadas bajo la lógica del ciclo del programa, éstas se organizaron en tres grupos:

#### **I. Conclusiones relacionadas con el diseño del programa y el problema público que atiende.**

- El programa estrategia ale presenta inconsistencias en los principales documentos de diseño como programa o política pública.

- Limitado campo de actuación del programa y alta dependencia de otras instancias municipales y estatales
- En el estado hay graves problemas de violencia de género

## **II. Conclusiones relacionadas con la implementación y operación del programa**

- Los procesos operativos de estrategia ale no cuentan con una clara delimitación y ni adecuada articulación.
- Los requisitos de acceso al programa y articulación de los procesos limitan la participación de algunos municipios.
- La capacitación del personal que participa en los procesos de atención a mujeres víctimas de violencia es fundamental para los objetivos del programa.
- La percepción sobre el uso de los dispositivos electrónicos de geolocalización es positiva, pero no hay evidencia sobre la efectividad de sus resultados.
- Insuficiente capacidad de respuesta de las UEPAMVV.
- Débil articulación entre las instancias que brindan atención a las mujeres víctimas de violencia.
- El programa no se encuentra institucionalizado en los municipios y no es sostenible en los cambios de las administraciones municipales

## **III. Conclusiones relacionadas con la percepción sobre el programa (usuarias y personas ejecutoras).**

- El programa tiene aceptación entre las usuarias.
- Las personas ejecutoras se sienten satisfechas con el desempeño del programa

### **Principales recomendaciones**

Las recomendaciones fueron propuestas por el Equipo de Trabajo Ampliado en un taller celebrado los días 16 y 17 de mayo de 2022 en la ciudad de Guadalajara, Jal., a partir de los hallazgos validados por ellos. El equipo evaluador articuló las recomendaciones de acuerdo a los grandes temas de las conclusiones de la evaluación. A continuación se presentan de forma sintética, en el informe final se agregó una amplia descripción de las acciones a tomar para realizar cada una de ellas y el producto esperado con lo que quedarían atendidas, así como un plazo estimado en el que podrían quedar atendidas.

**R.1.1.1. Diseño** Realizar la revisión del diseño del programa bajo la metodología de marco lógico.

- R.1.2. Diseño** Revisar la focalización del programa para fomentar la participación de municipios con características de mayor vulnerabilidad, “no dejar a nadie atrás” y priorizar a los municipios que no han sido apoyados.
- R.1.3. Diseño** Transversalizar el análisis de las necesidades de capacitación en materia de género, violencia de género y derechos humanos al personal de las instituciones que brindan atención a mujeres víctimas de violencia, a efecto de que se considere entre los componentes del programa una estrategia de capacitación.
- R.1.4. Diseño** Elaborar un diagnóstico sobre el uso de los dispositivos de geolocalización en los municipios que se ha implementado, que permita generar evidencia sobre su utilidad y efectividad.
- R.1.5. Diseño** Diagnosticar el estado de fuerza de los municipios y valorar las necesidades de contratación de personal para las UEPAMVV
- R.1.6. Diseño** Analizar las posibles afectaciones que el personal policial de primer contacto que atiende a mujeres víctimas de violencia puede tener por el ejercicio de sus funciones, para incorporar actividades y/o componentes que atenúen los efectos o los reparen.
- R.1.7. Diseño** Analizar las complementariedades que Estrategia ALE pueda tener con la Estrategia Emergente contra la Violencia en Razón de Género en sus ejes de protección (en el que mencionan específicamente a la Estrategia ALE), Acceso a la justicia y atención.
- R.2.1. Implementación** Revisar los procesos operativos de la Estrategia ALE, verificando que haya coherencia interna entre ellos, evitando traslapes en los límites de los procesos, que haya claridad en los insumos y productos de cada proceso y su articulación con los demás.
- R.2.2. Implementación** Incorporar en las Reglas de Operación 2023 los ajustes derivados de las recomendaciones de esta evaluación con participación.
- R.2.3. Implementación** Elaborar guía administrativa ilustrativa de procedimientos de Estrategia ALE que apoye a los municipios con mayor claridad para el acceso al recurso del programa y su ejecución.
- R.2.4. Implementación** Incorporar alternativas más incluyentes de difusión de la convocatoria, usando (además de los medios electrónicos) otros medios como, por ejemplo: llamadas telefónicas, carteles en lugares donde acudan los comisarios, coordinación con otras áreas del gobierno estatal que tengan contacto con los municipios para darles a conocer la convocatoria en sesiones presenciales.
- R.2.5. Implementación** Definir un procedimiento para que los proyectos en los municipios sean elaborados en coordinación y comunicación entre el personal de la administración pública municipal que elabora el proyecto para participar de la convocatoria de la SISEMH, y el personal de la comisaria, para que se conozcan las funciones propias del personal de la comisaria y que el proyecto considere estas funciones.
- R.2.6. Implementación** Especificar clara y objetivamente en el procedimiento de dictaminación de los proyectos los criterios con que se valora si el diseño del proyecto contiene perspectiva de género, así como que, responde al contexto de violencia por razón de género en el municipio.
- R.2.7. Implementación** Conformar un comité dictaminador plural: incluyendo a sociedad civil y academia

- R.2.8. Implementación** Proponer mecanismos externos de supervisión y monitoreo desde la sociedad civil para identificar malas prácticas y atenciones deficientes del funcionariado en las diversas instancias (por ejemplo, en ministerios públicos o agentes policiales que no pertenecen a las UEPAMVV) que proporcionan atención a las personas víctimas de violencia en razón de género, con el objetivo de que sean erradicadas.
- R.2.9. Ejecución** Integrar la obligación de los municipios de dar a conocer la Unidad (UEPAMVV) entre su población usuaria directa. Dicha difusión puede diversificarse en distintos medios, por ejemplo: impresos, periódicos, lonas.
- R.2.10. Ejecución** Elaborar manual operativo de las funciones básicas de las UEPAMVV
- R.2.11. Ejecución** Diseñar una estrategia de vinculación para asegurar la permanencia de las UEPAMVV en los municipios
- R.2.12. Ejecución** Ampliar el alcance de las acciones de la Estrategia Emergente contra la violencia en razón de género a la totalidad de los municipios del estado de Jalisco.
- R.2.13. Ejecución** Promover que en el marco de la Estrategia Emergente contra la Violencia en razón de Género se establezcan mesas de trabajo especializadas para la coordinación interinstitucional para la atención de las mujeres víctimas de violencia.
- R.2.14. Ejecución** Estandarización en la aplicación de los protocolos de actuación, sustentado en la capacitación y sensibilización del personal de las instituciones que brindan atención a mujeres víctimas de violencia
- R.2.15. Ejecución** Analizar las herramientas tecnológicas existentes, su compatibilidad e integración para compartir información de los casos atendidos de violencia en razón de género.
- R.2.16. Ejecución** Reconocer al funcionariado que realiza su trabajo de forma sobresaliente