

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres

Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres

Auditoría de Desempeño: 15-5-04V00-07-0024

24-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas de atender y prevenir la violencia contra las mujeres.

Alcance

Los alcances de la auditoría fueron determinados por el contenido temático de la revisión, en los que se analizaron los resultados de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

Con la auditoría se verificó el cumplimiento de objetivos y metas de 2015 relacionados con las estrategias de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, mediante los Centros de Justicia para Mujeres (CJM), la promoción de campañas, la entrega de recursos a las entidades federativas y la contribución de la política para disminuir la violencia contra las mujeres.

Asimismo, se analizaron los mecanismos transversales, que comprendieron la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario Pp E015 “Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres”, en relación con el avance hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; el diseño, implementación y actualización del control interno, y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos y metas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de coordinación de la política para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Antecedentes

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales; además, el varón y la mujer son iguales ante la ley.

Como parte del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano, el 18 de febrero de 2004, se creó la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Juárez (Comisión para Juárez). Su mandato se circunscribió al desarrollo de acciones encaminadas a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y el resto del territorio del Estado de Chihuahua. La comisión desarrolló su labor en tres ejes: atención a mujeres víctimas de violencia; fortalecimiento del tejido social, y verdad y justicia. Posteriormente, en 2006 se promulgó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres,^{1/} que estableció los instrumentos de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres.

Al año siguiente, se publicó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Ley General) y su Reglamento (1 de febrero de 2007 y 11 de marzo de 2008, respectivamente), la cual tuvo como objetivo establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

De esa forma, en 2009 se crea la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), enfocado en dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley General y a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en la materia. En esta decisión influyó también la recomendación del Informe de México producido por el Comité de la Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), que determinó la necesidad de dotar a la entonces Comisión para Juárez con "la jerarquía y autoridad necesarias, con suficiente estructura, presupuesto y personal para ejercer cabalmente sus funciones en estrecha cooperación con las instituciones y mecanismos existentes en los diferentes niveles y garantizando la articulación con las organizaciones de la sociedad civil".^{2/}

En el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018, se diagnostican como deficiencias principales: la insuficiente armonización legislativa y la escasa cultura de la no violencia contra las mujeres.

En el diagnóstico del PND 2013-2018 se indica que en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2012, 18.4 millones de mujeres formaban parte de la población ocupada en el país; su tasa de participación laboral fue de 42.9%, casi dos veces menor a la de los hombres. Asimismo, en el diagnóstico del Programa Nacional para la Igualdad de

^{1/} **Diario Oficial**, 2 de agosto de 2006.

^{2/} Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, **Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México**, 2005, p. 39.

Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, se señala que la violencia contra las mujeres se expresa en múltiples formas y espacios.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011, se identificó que el 62.8% de las mujeres mexicanas de 15 años y más, sufrió al menos una situación de violencia en el ámbito comunitario, escolar, laboral, o en el espacio familiar y de pareja. De este porcentaje, el 46.1% de las mujeres de 15 años y más ha sufrido algún incidente de violencia por parte de su pareja; al 42.4% se le humilló, encerró, amenazó con correrlas de casa, quitarles a sus hijos o matarlas (violencia emocional); al 24.5% se le prohibió trabajar o estudiar, o se le quitó dinero o bienes (violencia económica); el 13.5% fue golpeada, amarrada o agredida con alguna arma por su pareja (violencia física), y al 7.3% se le obligó a tener relaciones sexuales sin su consentimiento.

Entre los problemas que han enfrentado las mujeres se encuentra la escasa promoción e instrumentación de acciones dirigidas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en contra de ellas, de manera coordinada entre los tres órdenes de gobierno; la falta de estadísticas oficiales y confiables sobre la violencia contra las mujeres; la ausencia de una política de seguridad; un marco jurídico poco efectivo; la inexistencia de programas para la atención de generadores de violencia, e insuficientes incentivos para que las mujeres denuncien los actos de violencia contra ellas. Aunado a lo anterior, concurre una fragmentación de servicios públicos que previenen y atienden la violencia hacia las mujeres, las políticas públicas no responden a las necesidades de las mujeres y la atención de éstas se realiza bajo un enfoque pasivo.

De acuerdo con lo anterior, el problema público se centra en la desigualdad entre mujeres y hombres, así como en la violencia de género.

Resultados

1. *Diseño institucional*

En 2015, el diseño de la política pública de equidad de género, en el ámbito de la CONAVIM, se orientó a atender el problema público identificado como “la desigualdad de género radica en la violencia contra las mujeres y en la falta de oportunidades para el desarrollo humano de las mujeres”.

El diseño institucional-organizacional fue inconsistente con su diseño normativo, ya que se constató que la CONAVIM realiza gestiones de coordinación, pero no operativas, por lo que no es congruente con las disposiciones contenidas en el artículo cuarto, fracciones VII, VIII y XIX del Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, relativas a “establecer, utilizar, supervisar y mantener, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa”, “ejecutar y dar seguimiento a las acciones del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, con la finalidad de evaluar su eficacia, y rediseñar las acciones y medidas para avanzar en la eliminación de la violencia contra las mujeres”, y “establecer y dar seguimiento y evaluación a las acciones, políticas y al programa correspondiente en la materia en cumplimiento de la Política Nacional de Igualdad, así como ejercer las funciones que le confieren a la Unidad de Género las disposiciones aplicables”.

Se identificó que las unidades administrativas, responsables de la coordinación de la política de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, trabajan de conformidad con las atribuciones establecidas en el Decreto de creación de la CONAVIM; sin embargo, en el Decreto sólo se establecen gestiones de coordinación, por lo cual la CONAVIM no cuenta con atribuciones en materia operativa.

Al respecto, se verificó que el Manual de Organización Específico (MOE) se encuentra en proceso de aprobación por la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la SEGOB para su posterior publicación, lo que permitirá a la CONAVIM elaborar sus manuales de procedimientos e incluir las gestiones operativas en el ámbito de sus atribuciones.

15-0-04100-07-0024-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe, en coordinación con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM), la pertinencia de revisar y, en su caso, promover la modificación del Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a fin de que éste sea congruente con las atribuciones previstas para la Secretaría de Gobernación en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento, y dote de atribuciones operativas a la CONAVIM en materia de prevención, atención, sanción y erradicación, en términos de lo establecido en el artículo cuarto del Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

2. *Prevención de la violencia contra las mujeres*

Se verificó que, en 2015, la CONAVIM realizó acciones de coordinación con las autoridades federales, locales y municipales en materia de prevención de la violencia contra las mujeres. En materia de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), se recibieron 6 solicitudes con los avances siguientes: en 3 (50.0%) se realizó el informe final del grupo de trabajo y se remitió a revisión a la SEGOB; 2 (33.3%) se enviaron a los gobiernos de los estados para la implementación de las acciones propuestas en el informe del grupo de trabajo, y 1 (16.7%) se turnó al gobierno del estado para que atienda las propuestas del grupo de trabajo. Con la revisión de la información proporcionada por la CONAVIM, se identificó que los procesos de declaratoria de AVGM requieren, en promedio, nueve meses para que se concluya el proceso y se implemente, en su caso, la declaratoria de alerta. Se determinó que 3 de los 12 procesos no cuentan con plazos establecidos, lo que origina que la herramienta, considerada por la ley como una “acción gubernamental de emergencia”, no pueda ser aplicada de forma inmediata.

Respecto de la prevención de la violencia contra las mujeres en materia educativa, se verificó que el indicador 2.2. “Documentos normativos que regulan el proceso educativo y el proceso institucional del sector educativo que tienen perspectiva de igualdad de género, derechos humanos, no discriminación y prevención de la violencia de género y contra las mujeres” se reportó un cumplimiento de 231.4% de la meta programada de incluir en documentos normativos la perspectiva de igualdad de género, derechos humanos, no discriminación y prevención de la violencia de género y contra las mujeres que inciden en los procesos educativos.

Al respecto, mediante el oficio núm. CNPEVM/1262/2016 del 14 de octubre de 2016, se verificó que la CONAVIM proporcionó evidencia de las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como la reglamentación de las bases de coordinación para garantizar a las mujeres el acceso a una vida libre de violencia, y la documentación soporte del cumplimiento de la meta del indicador “Documentos normativos que regulan el proceso educativo y el proceso institucional del sector educativo que tienen perspectiva de igualdad de género, derechos humanos, no discriminación y prevención de la violencia de género y contra las mujeres”.

15-0-04100-07-0024-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación evalúe la pertinencia de revisar y, en su caso, modificar las disposiciones relativas a los artículos 32, 33, 35, 36, 36 Bis y 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a fin de que los plazos establecidos para la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), en relación con los procesos de análisis y respuesta a la solicitud de la AVGM; análisis, por parte de la SEGOB, del informe del grupo de trabajo, y dictaminación sobre si las acciones implementadas por parte del gobierno del estado atendieron el informe del grupo de trabajo, permitan que esta herramienta pueda ser aplicada de forma inmediata, de conformidad con el artículo 30 del RLGAMVLV. Además de establecer un plazo determinado para la evaluación de las alertas declaradas, así como la conclusión de las mismas.

3. *Atención de la violencia contra las mujeres*

En 2015, la CONAVIM reportó un cumplimiento de 125.6% en la meta de atención de mujeres víctimas de violencia en los CJM que atendieron a 62,810 mujeres, cifra superior en 12,810 a las mujeres programadas, debido al incremento de la demanda de los servicios que brindan los CJM de las entidades federativas y a la entrada en operación de 7 CJM.

Se identificaron diferencias entre el indicador “Índice de atención a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia de género por servicios seleccionados en las entidades federativas” y lo reportado en el Informe de Logros 2015, lo anterior debido a que por error en el informe se reportó como resultado del índice 200.3%, cifra que correspondía al redondeo de las 200,260 mujeres atendidas (200.3 miles de mujeres), dato que se tuvo que dividir entre la línea base de 27,992 mujeres atendidas y así el resultado correcto del índice fue de 715.4%.

Mediante el oficio núm. CNPEVM/1262/2016 del 14 de octubre de 2016, se constató que la CONAVIM realizó acciones de mejora para reducir los tiempos de captura y las probabilidades de inconsistencias entre lo reportado en el indicador “Índice de atención a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia de género por servicios seleccionados en las entidades federativas” y el Informe de Logros, a fin de disponer de información clara, confiable, oportuna y suficiente para la toma de decisiones, con lo que se solventó lo observado.

4. *Promoción de campañas*

Con la auditoría se constató que, en 2015, la CONAVIM emitió su estrategia anual de comunicación social; además, se comprobó que cumplió en 33.3% (1 campaña) la meta de realizar campañas de prevención de la violencia contra las mujeres respecto de lo programado

para ese año (tres campañas); la variación se explica, principalmente, por la reducción de los recursos presupuestarios.

En 2015, la CONAVIM concluyó la producción de la campaña de promoción denominada “No todos los hombres somos iguales” y replicó la difusión de las campañas: “Difusión de los Centros de Justicia para las Mujeres”, “01800 Háblalo” y “Prevención de la violencia contra las mujeres”, las cuales fueron producidas en 2014.

5. *Entrega de recursos para los centros de justicia*

En 2015, la CONAVIM cumplió en 24.5% la meta de entrega de recursos a las entidades federativas, debido, principalmente, al recorte presupuestal realizado por la SHCP en septiembre de 2015.

Para la entrega de subsidios, la CONAVIM se coordinó con los tres órdenes de gobierno de cuatro entidades federativas para la creación de los centros de justicia para las mujeres, y una más para el fortalecimiento de los mismos.

En el periodo 2010-2015, la CONAVIM entregó recursos por 189,730.2 miles de pesos con un crecimiento promedio anual de 12.7%, al pasar de 13,000.0 miles de pesos en 2010 a 23,635.9 en 2015, los cuales beneficiaron a 19 entidades federativas.

6. *Disminución de la violencia contra las mujeres*

En 2015, la CONAVIM careció de información sobre el “Índice de prevalencia de la violencia contra las mujeres”, ya que la fuente de los datos para el método de cálculo es la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), programada para el último trimestre de 2016.

La CONAVIM reportó la atención de 62,810 mujeres en 11 (42.3%) de los 26 Centros de Justicia para Mujeres que operaron en 19 (59.4%) de las 32 entidades federativas. Sin embargo, este dato se contradice con el del “Índice de atención a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia de género por servicios seleccionados en las entidades federativas” del PIPASEVM 2014-2018, de 200.3 mil mujeres atendidas. Mediante el oficio núm. CNPEVM/1262/2016 del 14 de octubre de 2016, se constató que la CONAVIM realizó acciones de mejora para reducir los tiempos de captura y las probabilidades de inconsistencias entre lo reportado en el indicador “Índice de atención a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia de género por servicios seleccionados en las entidades federativas” y el Informe de Logros, a fin de disponer de información clara, confiable, oportuna y suficiente para la toma de decisiones.

Con la auditoría se constató que se careció de un universo de mujeres víctimas de violencia, ya que, a 2015, la Secretaría de Gobernación no había puesto en operación el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), en los términos establecidos en la norma; no obstante, la CONAVIM acreditó que participó en una reunión con los responsables del BANAVIM para revisar el funcionamiento de este banco, sus problemas para recopilar información y generar estadísticas oportunas para la toma de decisiones; en dicha reunión se acordó que la Comisión Nacional de Seguridad administrará el banco en la Plataforma México y utilizará todos los recursos a su alcance para que el banco genere una base de datos que sea insumo para las estadísticas que servirán para la

construcción de acciones de prevención, atención y sanción que erradiquen la violencia contra las mujeres.

Asimismo, la CONAVIM y la SEGOB señalaron la problemática existente en relación con el suministro de la información por parte de las entidades federativas, la cual integra el BANAVIM, aunado al hecho de que, una vez que se integre la información en el banco, ésta deberá ser evaluada junto con el diseño del BANAVIM, a fin de conocer si proporciona datos para la adecuada toma de decisiones para la política pública en materia de atención y prevención de la violencia contra las mujeres.

15-0-04100-07-0024-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, evalúe la pertinencia de revisar y, en su caso, modificar las disposiciones relativas a la operación del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, y de analizar el diseño del BANAVIM, a fin de verificar si éste genera información clara, confiable, oportuna y suficiente para la toma de decisiones en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, en términos de lo establecido en el artículo 54, fracción XI, del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

7. *Control interno*

Con la revisión se constató que, en 2015, la CONAVIM cumplió con las normas segunda y quinta de control interno. En el caso de la segunda, cumplió con los 2 elementos establecidos en la norma al realizar acciones para administrar y controlar los riesgos que se presenten y que impidan cumplir con los objetivos y metas institucionales, y en la quinta norma acreditó los 5 elementos que la componen, ya que supervisó las operaciones y las actividades de control interno, y analizó la causa raíz de la debilidad. Respecto de la norma primera, cumplió con 8 (57.1%) de los 14 elementos debido a que no contó con un manual de organización autorizado, un manual de procedimientos y un sistema que le permita generar información para la toma de decisiones.

En la tercera norma cumplió con 11 (78.6%) de los 14 elementos, al no disponer de información soporte de las mujeres atendidas en los Centros de Justicia y de la entrada en operación de los CJM en las entidades federativas; y en la cuarta norma, cumplió 6 (85.7%) de los 7 elementos, debido a que no contó con información del número de mujeres víctimas de violencia atendidas en los Centros de Justicia.

Con el oficio núm. CNPEVM/1262/2016 del 14 de octubre de 2016, se constató que la CONAVIM realizó acciones para que el área jurídica de la SEGOB apruebe el proyecto del Manual de Organización Específico de la CONAVIM, documento requerido para elaborar el manual de procedimientos y actualización de funciones; remitió el soporte de los avances de la implementación del Sistema de Seguimiento y Monitoreo de los Centros de Justicia para Mujeres, a fin de disponer de información actualizada y documentó la autorización de los perfiles de puestos. En relación con la norma tres, señaló y documentó que cinco CJM no le solicitaron recursos para su creación, por lo que no reportan a la CONAVIM las mujeres atendidas, la CONAVIM no proporcionó recursos; y en cuatro que recibieron recursos en 2010, 2011 y 2014, no contó con facultades para solicitar la información de las mujeres

atendidas en esos centros, debido a que en los criterios para la asignación de recursos no existía la obligación de proporcionar dicha información y, en cinco, la información de las mujeres reportadas como atendidas no fue confiable, por lo que no se incluyó.

En razón de lo anterior, la ASF consideró atendidas las observaciones emitidas, por lo que, en 2015, la CONAVIM contó con una seguridad razonable sobre el cumplimiento de sus metas y objetivos, ya que acreditó el cumplimiento de las normas de control interno.

8. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2015, la CONAVIM contó con la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E015 “Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres”, la cual fue útil para evaluar los resultados de la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, y se alineó con el objetivo de “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación” del PND, y con el de “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, reducir la discriminación y la violencia contra las mujeres” del Programa Sectorial de Gobernación, 2013-2018.

En relación con la lógica vertical, se determinó que el indicador de Fin es insuficiente y no adecuado para medir el objetivo establecido, debido a que el método de cálculo establecido valora la violencia que prevalece pero no refiere datos sobre la atención, prevención, discriminación, ni la sanción, por lo cual no fue posible evaluar el avance en estos ámbitos y, consecuentemente, la suficiencia de este indicador. Respecto de la lógica horizontal, se constató que los ocho indicadores se relacionaron con la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, de los cuales dos fueron estratégicos y seis de gestión.

Se constató que, en 2016, la CONAVIM realizó de reuniones con la SHCP y la SFP para adecuar y ajustar los indicadores de la MIR del Pp E015, y remitió copia de las modificaciones a los indicadores de Fin, propósito, componente y actividad del programa que permitirán medir el objetivo del programa, con lo cual se atendió la observación.

9. Rendición de cuentas

La información presentada en la Cuenta Pública mostró que los resultados vinculados con el tema de prevención y atención de la violencia contra las mujeres fueron consistentes con el mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.

Se verificó que, en 2015, la información correspondiente a los resultados de avance en las estrategias del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018; los recursos entregados a las entidades federativas para la creación y/o fortalecimiento de los Centro de Justicia para las Mujeres; las mujeres atendidas víctimas de violencia en los Centros de Justicia; el número de campañas de prevención de la violencia contra las mujeres y promoción de los Centros de Justicia; y los Centros de Justicia para las Mujeres en operación reportados por la CONAVIM y presentados en la Cuenta Pública de 2015, fue suficiente para evaluar la contribución de la CONAVIM en el cumplimiento del objetivo de atender y prevenir la violencia contra las mujeres. En 2015, la CONAVIM ejerció 103,745.7 miles de pesos (mdp), lo que representó una reducción de 47.6% en relación con el presupuesto original de 197,915.9 mdp.

En cuanto a los indicadores de la MIR del Pp E015, en la Cuenta Pública se informó sobre los alcances logrados en sus metas y las justificaciones de las variaciones respecto de lo programado, y también se incluyeron los efectos de los resultados de cada indicador.

Consecuencias Sociales

Con el fin de disminuir la violencia contra las mujeres, en 2015, se atendieron 62,810 mujeres, contó con 26 CJM establecidos en 19 (59.4%) de las 32 entidades federativas, lo cual contribuyó a salvaguardar los derechos de las 57,481,307 mujeres del país.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 6 observación(es), de la(s) cual(es) 3 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 3 restante(s) generó(aron): 3 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 28 de octubre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con la finalidad de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de atender y prevenir la violencia contra las mujeres, y con el alcance establecido. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

Con base en los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011, se identificó que el 62.8% de las mujeres mexicanas de 15 años y más, sufrió al menos una situación de violencia en el ámbito comunitario, escolar, laboral, o en el espacio familiar y de pareja. De este porcentaje, el 46.1% de las mujeres de 15 años y más sufrió algún incidente de violencia por parte de su pareja; al 42.4% se le humilló, encerró, amenazó con correrlas de casa, quitarles a sus hijos o matarlas (violencia emocional); al 24.5% se le prohibió trabajar o estudiar, o se le quitó dinero o bienes (violencia económica); el 13.5% fue golpeada, amarrada o agredida con alguna arma por su pareja (violencia física), y al 7.3% se le obligó a tener relaciones sexuales sin su consentimiento. Aunado a lo anterior, concurre una fragmentación de servicios públicos que previenen y atienden la violencia hacia las mujeres, las políticas públicas no responden a las necesidades de las mujeres y la atención de éstas se realiza bajo un enfoque pasivo.

En 2015, el diseño de la política pública de equidad de género, en el ámbito de la CONAVIM, se orientó a atender el problema público identificado como “la desigualdad de género radica en la violencia contra las mujeres y en la falta de oportunidades para el desarrollo humano de las mujeres”; sin embargo, la vertiente institucional-organizacional de la CONAVIM fue inconsistente con su diseño normativo, ya que únicamente se orienta a la coordinación, debido a que el Decreto de Creación de la CONAVIM no establece gestiones operativas. Al respecto, se verificó que el Manual de Organización Específico (MOE) se encuentra en proceso de aprobación por la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la SEGOB.

La CONAVIM se coordinó con los tres órdenes de gobierno para atender a 62,810 mujeres en 11 (42.3%) de los 26 (100.0%) Centros de Justicia para Mujeres (CJM) que operaron en 19 de las 32 entidades federativas; para la creación o el fortalecimiento de los CJM, la CONAVIM

entregó apoyos por 23,635.9 miles de pesos; además, diseñó una campaña para alentar un cambio de ideas sobre la hombría a favor de la no violencia y replicó tres campañas para difundir la operación de los CJM y la línea telefónica “01 800 Háblalo” y “prevención de la violencia contra las mujeres”, lo anterior se debió, principalmente, a la reducción del presupuesto realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En materia de prevención, inició el proceso de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en seis entidades federativas, aunque por los plazos establecidos por la ley, esta herramienta no puede ser aplicada de forma inmediata, ya que un proceso de declaratoria de AVGM requiere, en promedio, de un aproximado de 9 meses para que se concluya y se proceda, en su caso, a la declaratoria, aunado a los procesos de análisis y respuesta a la solicitud de la AVGM; análisis, por parte de la SEGOB, del informe del grupo de trabajo, y dictaminación sobre si las acciones implementadas por parte del gobierno estatal atendieron el informe del grupo de trabajo, los cuales no cuentan con plazos establecidos.

En 2015, la CONAVIM careció de información sobre los resultados del “Índice de prevalencia de la violencia contra las mujeres”, ya que la fuente de los datos para el método de cálculo es la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la cual será aplicada en 2016. Además, se determinó que no ha entrado en operación el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), a cargo de la SEGOB.

Con la auditoría se determinó que el diseño de la política pública de equidad de género, en el ámbito de la CONAVIM, se orientó a atender el problema público mediante la coordinación con los tres órdenes de gobierno para implementar acciones para prevenir y atender la violencia contra las mujeres y, de acuerdo con su marco normativo, no dispuso de atribuciones para sancionar a los responsables de proporcionar información de las mujeres víctimas de violencia atendidas en los Centros de Justicia en los casos que no se proporcionen recursos para la creación de los mismos, lo que limita disponer de información actualizada.

En opinión de la ASF, en 2015 la CONAVIM coordinó la atención de la violencia contra las mujeres con los tres órdenes de gobierno, al entregar 23,635.9 miles de pesos como apoyos para la creación o el fortalecimiento de los CJM, y atender a 62,810 mujeres víctimas de violencia en 19 entidades federativas; sin embargo, en relación con la prevención, los plazos del proceso de declaratoria de AVGM no permiten que ésta sea una acción de emergencia y no se contó con datos del BANAVIM, lo cual limitó la medición de los avances en la estrategia para disminuir la violencia contra las mujeres.

Como resultado de la intervención de la ASF, se impulsarán acciones para que se fortalezca el marco normativo de la política de atención y prevención de la violencia contra las mujeres, así como acciones de mejora para generar información clara, confiable, oportuna y suficiente para la toma de decisiones.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Constatar que la CONAVIM contó con atribuciones para cumplir con el mandato señalado en su decreto de creación y la normativa en la materia.

2. Verificar que, en 2015, la CONAVIM cumplió sus metas relacionadas con la coordinación en materia de prevención de la violencia contra las mujeres, a fin de determinar en qué medida contribuyó a su disminución.
3. Evaluar los resultados de las metas establecidas para 2015 en materia de atención de mujeres en refugios y Centros de Justicia, por parte de la CONAVIM, a fin de verificar que se garantizó el acceso a los servicios de atención integral a mujeres víctimas de violencia.
4. Constatar que, en 2015, la CONAVIM cumplió las metas relacionadas con las campañas para promover la cultura de los derechos de la mujer, a fin de determinar que se orientaron a reducir la violencia contra ellas.
5. Evaluar el ejercicio de los recursos presupuestarios asignados en 2015 a la CONAVIM para apoyar la creación o fortalecimiento de Centros de Justicia para las Mujeres, a fin de determinar la relación entre el avance en el cumplimiento de sus objetivos en esta materia y el gasto ejercido.
6. Evaluar los resultados del indicador de prevalencia de la violencia contra las mujeres, a fin de determinar los avances en el cumplimiento de la estrategia para la disminución de ese tipo de violencia.
7. Verificar que, en 2015, la CONAVIM cumplió las normas generales de control interno, para garantizar una seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos y metas en materia de atención y prevención de la violencia contra las mujeres.
8. Verificar que los indicadores estratégicos y de gestión, definidos por la CONAVIM, permitieron evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de atención y prevención de la violencia contra las mujeres.
9. Determinar que la CONAVIM presentó en los documentos de rendición de cuentas de 2015 información suficiente sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de la reducción de la violencia contra las mujeres.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales adjuntas: de Políticas Públicas para la Prevención y Erradicación de la Violencia; de Asuntos Jurídicos, Promoción de los Derechos Humanos y Atención a Víctimas; y de Unidad de Género, y la Dirección de Administración.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, artículo cuarto, fracciones VII, VIII y XIX; y Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, art. 54, fracción XI.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

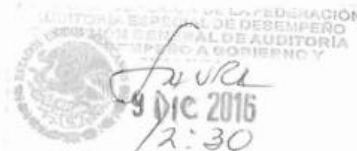
Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

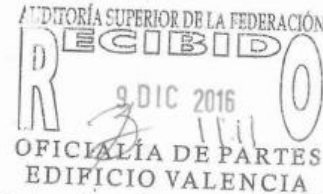
Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.



Oficio No. CNPEVM/DGPP/61/2016
Ciudad de México, a 7 de diciembre de 2016

FRANCISCA R. GONZÁLEZ VERA
DIRECTOR GENERAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A
GOBIERNO Y FINANZAS
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
PRESENTE



Hago referencia a la reunión la auditoría número 24-GB Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres, que se está realizando a esta Comisión Nacional con motivo de la Cuenta Pública 2015.

Al respecto, en alcance a mi similar CNPEVM/DGPP/1262/2016 de fecha 14 de octubre de 2016, me permito remitir los siguientes comentarios:

La creación de la Conavim tiene como fin último establecer una instancia con atribuciones que hagan posible coordinar y articular las acciones de los tres órdenes de gobierno con acciones tendientes a erradicar la violencia contra las mujeres, y obedece a una exigencia social de justicia. Esta ruta no sólo es compleja por el ánimo de sus impulsores sino por la comprensión que la norma indica para la construcción y diseño de políticas públicas orientadas a instrumentar acciones conjuntas y articuladas para Prevenir, Atender y Sancionar la violencia contra las mujeres.

La erradicación de la violencia contra las mujeres es un proyecto de largo alcance, que precisa para su combate de la identificación paulatina de las condiciones que favorecen su prevalencia y, en su caso, del impulso para la adecuación del marco normativo, así como de las diversas acciones que, desde los gobiernos federal y local, se instrumentan, para la atención de las necesidades identificadas ante una problemática tan compleja como lo son las causas y consecuencias de la violencia de género en México.

Para esta Comisión Nacional resulta de vital importancia sumar voces y oídos que abonen a esta labor, y aporten visiones complementarias y nuevas perspectivas y propuestas, que permitan que un problema sistémico y anclado en la cultura, como lo es la normalización e invisibilización de la violencia contra las mujeres, sea combatido también con una perspectiva sistémica. Esto implica invitar a la sociedad a ser copartícipe de un cambio que habrá de traducirse en una sociedad más justa y equilibrada, en la que un segmento de la población no pueda ejercer violencia contra "la otra mitad" y, si llega a hacerlo, esto no quede nunca impune, no sólo por la indispensable aplicación de la Ley, sino por el repudio social que estos actos generen.

