



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

Modelo de Fiscalización Horizontal con Enfoque de Género

T e s i s

Que para optar por el grado de:

Maestría en Auditoría

Presenta:
Alfredo Cristalinas Kaulitz

Tutora:
Dra. María Macarita Elizondo Gasperín
Facultad de Derecho

México, D. F., octubre de 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A México

*A la Universidad,
por lo que soy y aspiro.*

*A la Dra. Macarita Elizondo Gasperín,
por su amistad y por enseñarme a ver el mundo
con una perspectiva distinta, la de la igualdad.*

*A todas las personas que directa, indirecta,
voluntaria o involuntariamente me ayudan a ser un hombre en formación
y vivir la igualdad todos los días.*

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	9
Planteamiento del problema	9
Surgimiento de la Unidad de Técnica de Fiscalización.....	12
El modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género	15
Preguntas de investigación	17
Objetivo de la investigación	18
Hipótesis	19
Metodología	19
Estructura de la tesis.....	20
CAPÍTULO PRIMERO.- Los partidos políticos contemporáneos en México	23
Origen de los partidos políticos en las democracias contemporáneas.....	23
La personalidad jurídica de los Partidos Políticos Nacionales	24
Finalidad	26
Constitución y registro.....	28
Organización interna de los partidos políticos.....	32
La importancia social de los partidos políticos	35
CAPÍTULO SEGUNDO.- Del financiamiento y la rendición de cuentas	41
Origen y evolución	41
Contexto actual del financiamiento a partidos políticos.....	47
Rendición de cuentas en materia de financiamiento y gasto	49
Régimen contable	49
Reglamentación aplicable a la fiscalización de los partidos políticos en México	53
CAPÍTULO TERCERO.- La promoción del liderazgo político de las mujeres y los partidos políticos en México	57
Perspectiva internacional. Convenciones y Derechos de las Mujeres	57

Obstáculos a la participación política de las mujeres.....	62
Participación política de las Mujeres en América Latina	65
Acciones afirmativas en el ámbito de la participación política en México	70
Reforma electoral de 2007-2008. Origen de la obligación de generar capacitación, promoción y desarrollo de liderazgo político de las mujeres en México.....	74
Desempeño de los partidos políticos en relación al 2% destinado al liderazgo político de las mujeres	76
CAPÍTULO CUARTO.- La visión de la fiscalización transversal.....	82
La Unidad encargada de la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos	83
Visión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	95
Programa Anual de Trabajo	100
La Contabilidad del Gasto Programado	103
Perspectiva de género al interior: la fiscalización efectiva en un buen ambiente laboral	105
Perspectiva de género al exterior de la Unidad Técnica de Fiscalización: transversalización	110
CAPÍTULO CINCO.- Modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género	113
Rendición de Cuentas Horizontal.....	113
El Presupuesto Basado en Resultados.....	118
Indicador de Planeación.....	122
Indicador de Implementación	124
Indicador de Seguimiento	127
Estudio de Caso del proyecto PAT: “Empoderamiento de mujeres mexicanas”	131
Indicador de Planeación.....	131
Indicador de Implementación	136
Indicador de Seguimiento	140

CONCLUSIONES.....	146
Anexo 1. Proyecto “Empoderamiento de mujeres mexicanas”	149
Fuentes de información	152
Libros	152
Referencias de INTERNET	154
Marco jurídico.....	156
Siglas y acrónimos	158

Índice de ilustraciones

Cuadro 1. Cronología de registro de los partidos políticos nacionales.....	29
Cuadro 2. Evolución del financiamiento y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México	43
Cuadro 3. Instrumentos internacionales sobre los derechos de la mujer	58
Cuadro 4. Leyes de cuota en América Latina	67
Cuadro 5. Legislación de cuotas de género en México.....	73
Cuadro 6. Determinación del monto erogado en el 2%. Ejercicio 2010.	78
Cuadro 7. Principales inconsistencia en la revisión de los gastos del 2%.....	79
Cuadro 8. Comparativo de la Reforma Constitucional en materia de Fiscalización.....	86
Cuadro 9. Comparativo de la Reforma Legal en materia de facultades de fiscalización.....	87
Gráfico 1 Estructura orgánica de la Unidad Técnica de Fiscalización	94
Cuadro 10. Principios del SUP-RAP-175 incorporados al Reglamento de Fiscalización.....	97
Cuadro 11. Determinación del cumplimiento de destinar el 2% para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres 2008-2012.....	98
Gráfico 2. FEBAL	108
Imagen 3. Indicador de cumplimiento	120
Imagen 4. Indicadores, componentes y variables	121
Imagen 5. Indicador de planeación	122
Cuadro 12. Matriz de planeación	123
Imagen 6. Indicador de implementación.....	125
Cuadro 13. Matriz de implementación.....	126
Imagen 7. Indicador de seguimiento	128
Cuadro 14. Matriz de seguimiento.....	129
Imagen 8. Indicador de planeación (estudio de caso).....	132
Cuadro 15 Matriz de planeación (estudio de caso).....	132
imagen 9. Indicador de implementación (estudio de caso).....	136
Cuadro 16. Matriz de implementación (estudio de caso).....	137
Imagen 10. Indicador de seguimiento (estudio de caso).....	141
Cuadro 17. Matriz de seguimiento (estudio de caso).....	141

Introducción

Planteamiento del problema

Durante 14 años el enfoque de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos estuvo orientado a robustecer el aparato de control coercitivo. Tal esquema hizo énfasis en los topes, límites, reportes y candados que eran minuciosamente verificados, a través de auditorías de gabinete que, por su naturaleza, hacían posible determinar observaciones por actos u omisiones ante el incumplimiento de la excesiva regulación en la materia.

Con base en la corrección aritmética de las operaciones y la inspección de los atributos cualitativos de los comprobantes, el ejercicio de rendición de cuentas se apoyaba en formatos y registros que sólo le eran útiles a la autoridad encargada de fiscalizarlos.

En términos de lo planteado por O'Donnell, la relación entre Unidad de Fiscalización y partidos políticos nacionales estaba basada en un modelo de "rendición de cuentas vertical"¹. Como consecuencia, el modelo adolecía de:

- Los requisitos indispensables para la conformación de una estructura administrativa y financiera.
- La incorporación de elementos básicos para la valoración cuantitativa y cualitativa de las operaciones.
- La medición del grado de cumplimiento de los fines de los partidos políticos y, por supuesto, la socialización de dicha valoración.

El modelo vertical cambiaría su rumbo, ya que para 2010, un importante grupo de la sociedad civil representado por mujeres destacadas en la política mexicana, señaló que los partidos políticos nacionales no aplicaban correctamente el gasto del 2% (del financiamiento ordinario) para la capacitación, promoción y el

¹ O'Donnell, Guillermo, *Rendición de cuentas horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política*, Revista Española de Ciencia Política, Núm. 11, España, Octubre 2004., p.22.

desarrollo del liderazgo político de las mujeres a que están obligados legalmente a partir de la reforma electoral de 2007-2008.

El reclamo estuvo sustentado en una legítima percepción de la poca o casi nula visibilización, respecto de la participación de la mujer en los puestos clave al interior de los partidos políticos; así como, el escaso empoderamiento de las mujeres. A la fecha de elaboración del presente trabajo, ninguna mujer dirige algún partido político nacional ni está al frente de las finanzas de los institutos políticos nacionales.

En cuanto al poder legislativo federal, la LXII Legislatura (2012-2015) tiene 184 legisladoras de 500, siendo la de mayor participación de mujeres en la historia. En las entidades federativas se percibe una situación distinta, los estados con mayor presencia de legisladoras son: el Estado de México que tiene 17 representantes mujeres de un total de 75; el Distrito Federal cuenta con 8 de 66, Puebla con 7 de 41, Guanajuato y Veracruz con 6 de 36 y de 50, respectivamente.

[...] en 30 años, sólo cinco mujeres han gobernado una entidad federativa (Colima, Tlaxcala, Yucatán —en dos ocasiones— y Zacatecas) y una más encabezó el gobierno del Distrito Federal.² En las presidencias municipales, el tema es crítico ya que en el 2012 sólo 160 de 2,281 municipios tenían al frente una mujer.³

Ahora bien, en cuanto a la fiscalización de los presupuestos para el liderazgo político debemos observar que los instrumentos jurídicos vigentes hasta 2011, no permitían rebatir objetivamente, la percepción del mal ejercicio del gasto de los partidos políticos.

² Instituto Nacional de las Mujeres e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Mujeres y Hombres en México 2011*, México 2011, consultado el 11 de junio de 2014. [En Línea] <http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/MyH2011.pdf>

³ Cámara de Diputados, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Consultado el 11 de junio de 2014. [En Línea] http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/participacion_politica/sipp3_2/indice.htm

Los instrumentos legales para la rendición de cuentas, informes trimestrales y anuales, no daban información cualitativa que permitiera determinar la eficacia y eficiencia del gasto para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

La fiscalización de dichos recursos de 2008 a 2012 da cuenta que los partidos políticos han erogado 355 millones 799 mil 480 pesos.⁴ Si bien, existen partidos que rebasaron anualmente la cantidad a la que estuvieron obligados, también hubo casos en los que no se destinó el monto correspondiente.

Por tal razón existieron sanciones, pero la multa no ha constituido el mecanismo inhibitor de conductas. Éstas se han presentado mediante la simulación con gastos inexistentes; o bien, el registro indebido de gastos tales como nóminas, previsión social, aguinaldos, mandiles, lonas, sillas y demás gastos que no están vinculados directamente al empoderamiento de las mujeres.⁵

El Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos vigente hasta 2011, establecía un esquema de registro de operaciones que no permitía conocer la programación del gasto, ni los resultados de su aplicación. Las reglas se concretaban a su clasificación, valuación, registro y comprobación con documentos que debían cumplir con requisitos formales.

Por su parte, la revisión se realizaba “a posteriori” lo que complicaba aún más la acreditación de la fiabilidad de las operaciones y por lo tanto, la percepción del gasto simulado o mal aplicado es entendible y no encuentra respuesta en la lectura al Dictamen Consolidado⁶.

⁴ Elaboración propia con base en los acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral por los que se aprueban dictámenes consolidados que presenta la Unidad de Fiscalización http://ife.org.mx/portal/site/ifev2/Dictámenes_y_Resoluciones_del_Consejo_General/

⁵ Ver Saúl Lilia, “Desvían partidos gasto para equidad” en El Universal. México, 3 de noviembre de 2011, consultado el 14 de mayo de 2014 [En línea], <http://www.eluniversal.com.mx/notas/805951.html>,

⁶ El Dictamen Consolidado es el documento formal que la Unidad presenta ante el Consejo General, como resultado de la revisión de los informes que presentan los partidos políticos.

Como se advierte, de haber mantenido el esquema de rendición de cuentas, se conocerían los montos destinados, pero no se habrían revertido las causas que generan la percepción de simulación y el gasto mal realizado en términos cualitativos.

Surgimiento de la Unidad de Técnica de Fiscalización

El estudio toma como área facultada para la revisión del gasto, a un órgano técnico con autonomía de relevancia constitucional, inserto a su vez en un organismo público autónomo del Estado Mexicano. La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (Unidad de Fiscalización), del Instituto Federal Electoral (IFE) fue creada mediante la reforma constitucional del 2007, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 13 de noviembre del mismo año, y legal en 2008 en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Actualmente se le denomina Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (INE), derivado de la expedición de las Leyes General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la General de Partidos Políticos publicadas el 23 de mayo del 2014.

Durante la elaboración de la presente Tesis, el legislador realizó las reformas legales señaladas en el párrafo anterior. Además, se modificó la Constitución, particularmente el artículo 41 indica que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral realizará la fiscalización a los partidos políticos, esto es, que la relevancia constitucional de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos se elimina.

Lo anterior, no implica que la función deje de realizarse, más aún, su ámbito de competencia ahora es nacional, el órgano de fiscalización deberá proponer al Consejo General reglas en materia de origen, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos que tendrán observancia obligatoria en todo el País.

Planteado así, representa un reto importante para la implementación de los trabajos que se abordan en el presente texto, con miras a homologar los instrumentos para la evaluación del gasto destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres en los ámbitos federal, estatal y municipal.

La Unidad Técnica de Fiscalización tiene por objeto la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos nacionales respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos⁷. Asimismo, para el desarrollo de sus actividades, no le serán oponibles los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Para los fines de este estudio, se destacan las facultades que posee la Unidad para proponer a la Comisión de Fiscalización la emisión de las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los aspirantes y candidatos independientes⁸; así como, proporcionarles la orientación, asesoría y capacitación necesaria para el cumplimiento de las obligaciones consignadas, cumpliendo con los criterios técnicos emitidos por la Comisión de Fiscalización.⁹

La fiscalización en este ámbito no es tarea nueva. Formalmente en 1996, se instauró la obligación a los institutos políticos de presentar informes a la entonces Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.¹⁰ La cual estaba integrada por tres consejeros electorales y presidida por uno de ellos; el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos fungía como Secretario Técnico de la Comisión. El Director de Auditoría, asistía al Secretario y era responsable de coordinar la revisión de los informes.

⁷ Artículo 196, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2014.

⁸ Ídem., artículo 428, numeral 1 inciso b.

⁹ Ídem., artículo 199, numeral, 1 inciso m.

¹⁰ Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008. p. 13.

Desde entonces la Comisión emitía lineamientos para la presentación de informes, entre otros destaca el “Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes”, aprobado por el Consejo General del IFE [hoy INE] el 16 de diciembre de 1998 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año.¹¹

En aquel contexto, el registro de las operaciones derivadas del financiamiento y gasto de los partidos políticos, ya sea en periodo electoral o no, estaba basado en un esquema de entradas y salidas del flujo de efectivo; con candados legales orientados principalmente a generar condiciones de equidad. Por ello, se establecieron toques al financiamiento privado, a los gastos de campaña y límites inferiores o pisos para el gasto en actividades específicas¹² y desde 2008, la aplicación de un presupuesto para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.¹³

Las conductas de los partidos políticos violentaron las normas, a fin de obtener ventaja en el ingreso y gastos que eran subvaluados, sobrevaluados o bien, omitidos. Ante tal situación, la autoridad electoral tuvo que reforzar los candados, ahora para establecer: cuentas bancarias específicas para el manejo de recursos; disminución del uso de efectivo a través de la obligatoriedad de pagar con cheque nominativo y con la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario" operaciones a partir de 100 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal; y, entrega de informes trimestrales, generando una espiral de *resistencia-control* que fue endureciendo las reglas en materia de financiamiento y gasto y sobre regulando el uso del dinero.

¹¹ *Ídem.*, p. 14

¹² Para actividades específicas los partidos políticos deben destinar el 2% de su financiamiento ordinario, asimismo para fomentar tales actividades el IFE otorga un 3% adicional a los recursos que reciben anualmente. Las tareas respectivas se identifican en tres rubros: educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

¹³ El 14 de enero de 2008 se publicó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se estableció que los partidos debían destinar un 2% del financiamiento público ordinario.

El modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género

En respuesta al contexto de rendición de cuentas, surgió un nuevo Reglamento de Fiscalización el 4 de julio de 2011, elaborado de manera participativa. Para ello, se llevaron a cabo reuniones con la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados de la LVI Legislatura y foros de especialistas en materia de igualdad.

Se realizaron consultas públicas convocadas por la entonces denominada Unidad de Fiscalización en las que participaron los órganos de finanzas y secretarías encargadas del liderazgo político de las mujeres al interior de los partidos políticos, así como organizaciones entre las que destacan: “2% y Más Mujeres al Poder” y el National Democratic Institute (NDI); además de la dependencia de la Administración Pública Federal a cargo de las políticas de género, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

Al respecto, integrantes de todos los partidos políticos pertenecientes a la organización “2% y más mujeres al poder”, presentaron una propuesta de Reglamento. Este evento coincidió con el proceso de revisión reglamentaria que estaba en marcha previo al proceso electoral del 2011-2012. Precisamente se buscaba identificar elementos de mejora entre otros, la simplificación administrativa, que resultó en la fusión de 5 instrumentos¹⁴ en un sólo Reglamento.

El proyecto propuesto desde la sociedad civil fue incorporado prácticamente en su totalidad al Reglamento de Fiscalización. Las problemáticas visibilizadas sobre la situación de las mujeres en los institutos políticos, aportaron elementos para avanzar significativamente en el establecimiento de un régimen de control presupuestario.

¹⁴ Los instrumentos eran específicos para cada sujeto obligado: partidos políticos, agrupaciones políticas, organizaciones que buscan el registro como partido político, organizaciones de observadores electorales y coaliciones de partidos políticos.

La apuesta, no apuntó a la fiscalización, sino a la rendición de cuentas horizontal con perspectiva de género, en la que se insertaron usuarios formales y no formales de información para diferentes fines; por citar algunos usuarios: académicos, investigadores, especialistas en estudios comparados, líderes de opinión, la sociedad civil organizada, entre otros.

La “Rendición de Cuentas Horizontal”, el “Presupuesto Basado en Resultados” y “La visión de la fiscalización transversal” constituyeron la base teórica para el proceso de entendimiento, adaptación y adopción de un nuevo régimen contable. El cual brinda condiciones para la evaluación cualitativa de este rubro de gasto; dio como resultado el modelo que se denominó sistema de rendición de cuentas del gasto programado, asimismo avanza significativamente en la adopción del ciclo programático-presupuestal con, cuando menos, dos dimensiones:

- La temporal, momento en que se realizan las actividades y por lo tanto el gasto.
- La de impacto, ya sea regional, por zona geográfica y/o población beneficiada.

También aporta una estructura sistemática y agregada de objetivos, metas e indicadores de cada uno de los proyectos que conforman el Programa Anual de Trabajo. Este modelo se conoce como árboles de objetivos, metas e indicadores (árboles OMI).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el nuevo modelo permitió dar un giro de 180 grados en la concepción de la norma y la visión del ente fiscalizador. Es decir, se transitó de una revisión cuantitativa y formal, a una evaluación cualitativa y plural.

Como consecuencia, los proyectos y sus actividades para el empoderamiento de las mujeres se convirtieron en el eje central de la regulación. Transcendieron la perspectiva de un monto o límite de gasto.

La expectativa apunta a que la realización de actividades programadas y ejecutadas por los partidos políticos rebase la cantidad fijada en la ley, que a raíz de la reciente reforma representa el 3% del financiamiento público ordinario¹⁵.

Sin embargo, ello no garantiza, por sí solo, que se cumplan los fines legales de los partidos políticos en materia de participación política y empoderamiento de las mujeres, máxime cuando la evaluación que la Unidad Técnica de Fiscalización realiza al Programa Anual de Trabajo, así como la posible detección de incumplimiento en objetivos, metas y/o indicadores, no tienen efectos vinculantes y por tanto no se pueden imponer sanciones generalmente traducidas en multas.

De ahí que el presente estudio pretende definir cómo deberá ser el modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género, de manera que ello contribuya al cumplimiento de los fines legales de los partidos políticos, particularmente el empoderamiento de las mujeres y la medición de la eficiencia del gasto.

Preguntas de investigación

Derivado del planteamiento del problema, objeto del presente estudio, se realizan las siguientes preguntas de investigación:

- a) ¿Por qué la Unidad Técnica de Fiscalización debe recurrir a un modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género, para influir en el cumplimiento de los fines legales de los partidos políticos nacionales, que permita la evaluación cualitativa del gasto para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres?
- b) ¿Cuáles son los elementos que requiere un modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género para influir en el cumplimiento de los fines legales de los partidos políticos nacionales, que permita la evaluación

¹⁵ Artículo 51 párrafo 1, inciso a, fracción V de la Ley General de Partidos Políticos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2014.

cualitativa del gasto para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres?

- c) ¿Qué pasos debe seguir la Unidad Técnica de Fiscalización para garantizar el adecuado funcionamiento de un modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género, para influir en el cumplimiento de los fines legales de los partidos políticos nacionales, que permita la evaluación cualitativa del gasto para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres?

Objetivo de la investigación

Elaborar un modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género de la Unidad Técnica, para influir en el cumplimiento de los fines legales de los partidos políticos nacionales, que permita la evaluación cualitativa del gasto para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Determinar los elementos que requiere el modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género de la Unidad Técnica, para influir en el cumplimiento de los fines legales de los partidos políticos nacionales, que permita la evaluación cualitativa del gasto para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Establecer formatos para que la ciudadanía observe el adecuado funcionamiento del modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género, para influir en el cumplimiento de los fines legales de los partidos políticos nacionales, que permita la evaluación cualitativa del gasto para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Hipótesis

El modelo de la fiscalización horizontal con enfoque de género es un instrumento válido para que las organizaciones de la sociedad civil verifiquen que el financiamiento del 3% se aplica con enfoque de género e influyan significativamente en el cumplimiento de las disposiciones legales cuando se trata de un fin superior y de interés colectivo.

Los 8 pasos de la Metodología Básica para la incidencia política de *La Guía 2% y más mujeres en política: Una experiencia de incidencia para compartir del National Democráctic Institute*; así como los documentos *Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA* y el *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA*; constituyen herramientas metodológicas que han servido de referencia para elaborar esta tesis.

Es así que el presente estudio pretende probar que, la Unidad Técnica al ejercer sus facultades con base en el nuevo modelo de la fiscalización horizontal con enfoque de género actuará como agente de cambio que incidirá en la aplicación efectiva del gasto destinado a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Metodología

En cuanto a la investigación de la teoría, se aplicará el método deductivo, el cual consiste en partir de conocimientos generales basados en un diagnóstico de las condiciones de: los partidos políticos contemporáneos en México; el financiamiento y la rendición de cuentas; la promoción del liderazgo político de las mujeres y la visión del fiscalización transversal relacionada con el gasto del 3% para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

A partir de esos resultados, se estudiará la teoría de rendición de cuentas horizontal establecida por Guillermo O'Donnell, para determinar el papel de garante que debe asumir la autoridad responsable de emitir reglas acordes, que permitan la evaluación del gasto programado y el ejercicio de la fiscalización con perspectiva de género, a través del modelo de fiscalización horizontal con perspectiva de género.

Finalmente se presentará la propuesta de indicadores que las organizaciones de la sociedad civil podrán utilizar para la evaluación cualitativa del gasto programado.

Estructura de la tesis

CAPÍTULO PRIMERO.- Los partidos políticos contemporáneos en México. En este apartado se analiza respecto de los institutos mencionados: su origen en las democracias contemporáneas, personalidad jurídica, finalidad, constitución, registro, organización interna e importancia social.

CAPÍTULO SEGUNDO.- Del financiamiento y la rendición de cuentas. Se analiza el origen y evolución de las reglas, hasta llegar al contexto actual que permite entender la rendición de cuentas y reglamentación aplicable a la fiscalización de los partidos políticos en México.

CAPÍTULO TERCERO.- La promoción del liderazgo político de las mujeres y los partidos políticos en México. Este capítulo comienza con un contexto de la perspectiva internacional, enmarcada por convenciones para garantizar los derechos de las mujeres; los obstáculos a la participación política y la reseña de lo que ocurre en América Latina.

Posteriormente refiere las acciones afirmativas para la participación política en México y el contenido de las reformas electorales correspondientes a la

obligación de generar capacitación, promoción y desarrollo de liderazgo político de las mujeres en México.

CAPÍTULO CUARTO.- La transversalización de la fiscalización. Se aborda la integración de la Unidad de Fiscalización los Recursos de los Partidos Políticos, así como la creación de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

En tal sentido se muestra el desempeño de la rendición de cuentas de los partidos, la visión garantista del SUP RAP 175/2010 emitido por el Tribunal Electoral; así como la necesidad de medidas reglamentarias que originaron el Presupuesto Basado en Resultados. Por ello, se destacan los elementos del Programa Anual de Trabajo (PAT) y la Contabilidad del Gasto Programado.

Así también el modelo de fiscalización transversal consideró la incorporación de la perspectiva de género al interior mediante la fiscalización efectiva en un buen ambiente laboral y al exterior mediante el proyecto de transversalización.

CAPÍTULO CINCO.- Se muestra el modelo de la fiscalización horizontal con enfoque de género, una perspectiva cualitativa para la igualdad. La propuesta planteada en esta tesis sugiere la incorporación de organizaciones de la sociedad civil, para observar la rendición de cuentas de los recursos destinados al liderazgo político de las mujeres.

El esquema plantea el uso de indicadores de planeación; implementación y seguimiento, para que el control que realicen la autoridad y la sociedad esté orientado a la prevención y el establecimiento de instrumentos normativos que igualen a los actores y favorezcan el cumplimiento. Que el incentivo por cumplir sea superior y se eliminen las tentaciones de los partidos políticos de evaluar el costo de la sanción respecto del beneficio obtenido.

CAPÍTULO PRIMERO.- Los partidos políticos contemporáneos en México

Origen de los partidos políticos en las democracias contemporáneas

Desde la perspectiva de Maurice Duverger¹⁶, el desarrollo de los partidos políticos está ligado a la extensión del voto y las prerrogativas parlamentarias, así como a factores externos, los cuales tienen por efecto la agrupación de ciudadanos y representantes por intereses comunes; así como la organización de los electores para obtener votos.

A fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, surge en el parlamento Inglés la participación en agrupaciones con intereses políticos, constituidas como un lazo entre la sociedad y el gobierno.

La presencia de los partidos políticos en la democracia se convirtió en la base fundamental del sistema de representación, sus rasgos distintivos son la protección de ideales, principios comunes y esencialmente, la aspiración a obtener el poder.

Su creciente importancia propició las reglas de actuación, enfocadas a la competencia. Así se normó su surgimiento, operación y participación en la contienda electoral, también se buscó inhibir actividades contrarias al buen desarrollo de los comicios.

Para Max Weber, tales institutos son [...] formas de “socialización” que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)¹⁷.

¹⁶ Ver: Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1988.

¹⁷ Reveles Vázquez, Francisco, *Partidos políticos en México*, Apuntes teóricos, México, Gernika, 2008, p. 15.

En el caso de México, la reforma electoral al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1977, otorgó a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público¹⁸. Se les puede definir como:

“un grupo de ciudadanos organizados permanentemente que se asocian en torno a una ideología, intereses y un programa de acción con el propósito de alcanzar o mantener el poder político para realizarlos”.¹⁹

Partiendo de lo anterior, los partidos políticos nacionales están constituidos por ciudadanos cuya decisión de agruparse nace de un ideario común, compartiendo intereses colectivos o bien, la coyuntura política amerita una vía de expresión pacífica, como acontece en los países que se precien de ser democráticos.

En la actualidad, la democracia se distingue –entre otras cosas– por la presencia de los partidos políticos, que como organizaciones legalmente constituidas ingresan a la competencia electoral para ser el vehículo de los ciudadanos, hasta hace poco exclusivo, para acceder al poder público.

La personalidad jurídica de los partidos políticos nacionales

Los partidos son organizaciones políticas, cuya personalidad jurídica está definida como entidades de interés público, reconocida constitucionalmente. Desde luego, su participación está condicionada a la obtención del registro que en el caso mexicano debe ser otorgado por el Instituto.

¹⁸ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Las reformas constitucionales y su impacto en materia electoral (1971-2009)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 18, consultado el 14 de mayo de 2014. [En Línea] <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/8/cnt/cnt2.pdf>

¹⁹ Martínez Silva, Mario, *Diccionario Electoral*. INEP, México 2002, p. 285

En este contexto, tienen derecho a participar en las elecciones federales, estatales, municipales y del Distrito Federal²⁰. Para una mejor comprensión de la forma jurídica de los partidos políticos, es necesario analizarlos a través de su concepción, esto es, la forma en que surgen a la vida pública. Paoli Bolio delimita el interés público como:

“el que despierta en los ciudadanos para saber sobre las actividades, decisiones que se toman, recursos que se utilizan, las entidades que reciben recursos, sean estatales o no.”²¹

Asimismo, García Laguardia señala que al ser instituciones de interés público se les otorga personalidad jurídica, con derechos y responsabilidades. Además que al encontrarse sujetos a la regulación del derecho público se les reconocen sus funciones de carácter general e interés colectivo.²²

Al respecto, cabe señalar que aunque los partidos políticos nacionales tienen cualidades políticas y públicas son parte del Estado, no son dependencias públicas como las secretarías de Estado o las agencias de la administración pública, o los propios poderes de la Unión, e incluso, los órganos autónomos como el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que también forman parte del Estado aunque no del gobierno.²³

²⁰ En las entidades federativas y el Distrito Federal la participación será a través de la figura de la acreditación, otorgada por la autoridad electoral local, una vez que el partido político nacional cumpla con la legislación correspondiente.

²¹ Paoli Bolio, Francisco José, “Partidos políticos: compromisos con el derecho a saber.” En Villanueva, Ernesto (Coordinador). *Derecho de la información. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 158. consultado el 14 de mayo de 2014. [En Línea] <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2404/13.pdf>

²² García Laguardia, José Mario, “La constitucionalización del régimen jurídico de partidos políticos en Centroamérica”. En: Pantoja Morán, David, *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, p. 36, consultado el 14 de mayo de 2014. [En Línea] <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=855>.

²³ Peschard, Jaqueline, *Transparencia y partidos políticos*, Cuaderno de transparencia número 8, México, 2005. IFAI. p. 23 y 24. consultado el 14 de mayo de 2014. [En Línea] <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1805>

Por otra parte, Jaqueline Peschard precisa que los partidos tienen un estatuto jurídico particular, determinado por las funciones que desempeñan y que son de interés de sus miembros pero también de la sociedad. Derivado de lo anterior, los partidos están sujetos a una reglamentación de carácter público para asegurar que sus funciones y comportamiento no pongan en riesgo ciertos valores esenciales de la vida pública.²⁴

Los institutos políticos son la expresión de la diversidad de opiniones e intereses de la sociedad, pero al obtener el triunfo tienen la misión de conjuntar e integrar en una sola visión esas alternativas a fin de generar un ejercicio de gobierno fundado en el consenso.

Finalidad

El papel que se les atribuye es la construcción de la democracia, ya que su presencia determina la dinámica de relación entre los poderes públicos, son fuente de la opinión pública y transmiten las demandas de los ciudadanos en los espacios de decisión. Veamos, en México, los partidos políticos tienen como fin (énfasis añadido):

“promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social

²⁴ Ídem., p. 24

diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa”.²⁵

Para el caso del presente estudio, es oportuno mencionar que en materia de igualdad sustantiva entre los géneros, los partidos políticos son responsables de:²⁶

- Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.
- Promover en su declaración de principios la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.
- Destinar anualmente, el 3% del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Es de observarse que los fines partidistas deben tener estrecha relación con las necesidades de la sociedad, de ahí que los institutos estén obligados a propiciar la paridad de género desde su esfera de actuación: la representación política.

Asimismo, descubriremos en la propuesta de este documento, que para ser promotores de la igualdad, los partidos políticos deberán identificar las brechas de género existentes en su estructura, enfrentar transformaciones internas, entre otras, la paridad en sus órganos de decisión, una nueva cultura institucional, y las garantías estatutarias.

²⁵ Artículo 41, base primera, párrafo 2 de la Constitución. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

²⁶ Artículos 25 numeral 1 inciso r; 37 numeral 1 inciso e; 51 numeral 1 inciso a fracción V, Ley General de Partidos Políticos y 232 numerales 3 y 4 de la ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución y registro

Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político debe manifestar su intención ante el Instituto²⁷ y reunir los siguientes requisitos:

- Formular una declaración de principios, el programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.²⁸
- Contar con 3,000 militantes en por lo menos 20 entidades federativas o bien, tener 300 como mínimo en 200 distritos electorales uninominales. Bajo ninguna circunstancia el número total de afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior, que para los efectos del pasado proceso electoral fue de 84,464,713 y en consecuencia el 0.26 por ciento lo representan 219,608 ciudadanos.²⁹

El Instituto o el Organismo Público Local elaborarán el proyecto de dictamen y dentro del plazo de sesenta días contados a partir de que tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente. Cuando proceda, expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro. En caso de negativa fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. El registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección.³⁰

Como se puede advertir, los requisitos para la constitución de los partidos políticos pueden clasificarse en dos tipos: los principios dogmáticos y los principios orgánicos. Así las cosas, hasta 2012 son siete los partidos políticos nacionales con registro. En el siguiente cuadro se listan en el orden de la fecha en que consiguieron su registro, con las leyes vigentes en su momento:

²⁷ Artículo 11 numeral 1, Ley General de Partidos Políticos.

²⁸ Ídem., artículo 10 numeral 2 inciso a.

²⁹ Ídem., inciso b. Cifra con base en el oficio DERFE/1392/12, de fecha 24 de septiembre de 2012.

³⁰ Ídem., artículo 19, numerales 1 y 2.

Cuadro 1. Cronología de registro de los partidos políticos nacionales

PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO VIGENTE		
PARTIDO POLÍTICO	FECHA DE ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUTIVA	FECHA DE REGISTRO
Partido Acción Nacional	16 de septiembre de 1939	Confirmó su constitución: 3 de febrero 1946 Registro oficial: 30 de marzo de 1946
Partido Revolucionario Institucional	18 de enero de 1946	30 de marzo de 1946
Partido de la Revolución Democrática	5 de mayo de 1989	29 de mayo de 1989
Partido del Trabajo	23 de agosto de 1992	13 de enero de 1993
Partido Verde Ecologista de México	29 de agosto de 1992	13 de enero de 1993
Nueva Alianza	29 de enero de 2005	14 de julio de 2005
Movimiento Ciudadano ³¹	4 y 5 de diciembre de 1998	30 de junio de 1999

Fuente: Elaboración propia de los documentos registrales ante el IFE o en su momento de la Comisión Federal de Elecciones.

Cada partido debe fijarse una denominación, emblema y color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. En ningún caso deben referir alusiones religiosas.³²

Como ya dijimos, los partidos políticos nacionales son entidades de interés público. No son entes privados ni públicos, porque en los primeros los integrantes son accionistas, socios o dueños como sucede en la iniciativa privada, en tanto que en los segundos, son servidores públicos.

En ambos casos, los responsables de los entes están obligados directa, indirecta o solidariamente por los actos u omisiones que trasgreden sus respectivas disposiciones, incluso con sus bienes patrimoniales o hasta con la privación de la libertad. Tal situación no acontece de igual modo con los

³¹ Registrado con la denominación: Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional.

³² Artículo 25, numeral 1 incisos d y p y 39 numeral 1 inciso a de la Ley General de Partidos Políticos.

integrantes de los partidos políticos, quienes responden por las infracciones de sus militantes.

La afiliación también tiene una distinción. Debe ser: individual, libre y pacífica. Es decir, exenta de asociaciones gremiales como puede ocurrir en el sector privado. Dentro de los derechos de las y los afiliados se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos.

Por otro lado, los entes públicos, se crean o extinguen por decreto, según los fines gubernamentales. La facultad de crear o desaparecer entidades públicas no es recurrente, ni requiere de la consulta de la voluntad de los ciudadanos.

Ahora bien, en el caso de los partidos políticos la participación de sus integrantes es fundamental. Son los ciudadanos los que, movidos por intereses personales alineados a los colectivos, crean a los entes de interés público con su participación directa; juntando firmas y constituyéndose en asambleas, integrando los comités nacionales, estatales o municipales; en fin, dando vida al instituto político en el que militan.

Del mismo modo, son los propios ciudadanos los que, con su voto, pueden “quitarle” el registro a un partido político nacional si éste no obtiene, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión.³³

El registro o “acta de nacimiento” de los partidos políticos tiene características particulares, a diferencia de las entidades económicas, que se constituyen a través de un protocolo de asociación por parte de sus integrantes para formar una nueva persona jurídica o moral a la luz de las leyes, con fines lucrativos o no.

³³ Artículo 41, Base primera, párrafo tercero de la Constitución. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

El Consejo General del Instituto es quien valida el cumplimiento de los requisitos y, si es el caso, resuelve sobre la procedencia de registro de un nuevo partido político nacional.

Por lo anteriormente dicho se buscan estrategias de coalición, aunque conviene destacar que esto ya no es una vía de salvación automática, pues la legislación electoral ha establecido controles para que el cómputo de los votos se individualice por emblema partidista independientemente de que postulen a un mismo candidato. En tal sentido, se respeta la voluntad del votante y se reconoce el voto sólo para el partido político que el ciudadano cruzó en su boleta.³⁴

Por lo que hace a la pérdida del registro, en el caso de los partidos de mayor antigüedad, quizá el temor a perder el registro por la votación necesaria en cada elección no sea motivo de preocupación, ya que alcanzan niveles de votación entre el 25 y el 38%.³⁵

En contraste, para los partidos de reciente creación, alcanzar o sobrepasar el umbral de sufragios necesarios para conservar su registro, sí constituye un verdadero reto.

Cuando un partido político deja de serlo por cualquiera de los supuestos que prevé la ley electoral, se da inicio al proceso de liquidación de sus obligaciones y los supuestos mediante los cuales sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

La ley electoral establece la forma en que se deben liquidar los recursos de los partidos políticos, de forma similar a la figura de “Concurso Mercantil” con las mismas características de una venta o liquidación de negocio o empresa.

Para la liquidación³⁶ del partido político se designa a un profesional en la materia perteneciente al Instituto Federal de Concursos Mercantiles quien hace las

³⁴ Artículo 87 numeral 12 de la Ley General de Partidos Políticos.

³⁵ Según datos del PREP en el Proceso Electoral Federal 2011-2012 para la elección de Presidente.

³⁶ Artículo 97, Ley General de Partidos Políticos.

veces de interventor, conciliador y liquidador, a quien le corresponde extinguir las obligaciones en el siguiente orden de prelación:

- Obligaciones laborales, pago de salarios pendientes a las personas con las que el instituto político hizo las veces de patrón.
- Obligaciones fiscales.
- Si quedasen recursos disponibles, se atenderán otras obligaciones contraídas y debidamente documentadas con proveedores y acreedores del partido político en liquidación

Sirvan estos elementos para identificar las particularidades de los institutos desde su origen hasta su extinción. Para comprender las obligaciones, alcances y lógica de funcionamiento que permita plantear una propuesta factible de rendición de cuentas horizontal con perspectiva de género.

Organización interna de los partidos políticos

Ya se han descrito las características y el ciclo de vida de un partido político, desde su registro a su liquidación. Ahora bien, debemos explicar cómo se organizan partiendo de la premisa de que sus fines son democráticos. La ley electoral señala el tipo de órganos³⁷ con los que deberán contar para su interlocución con los órganos electorales y asegurar la participación de sus militantes, entre los que se encuentran:

- Una Asamblea Nacional.
- Una asamblea u órgano equivalente, integrado con representantes de todas las entidades federativas en el caso de partidos políticos nacionales, o de los municipios en el caso de partidos políticos locales, la cual será la máxima autoridad del partido y tendrá facultades deliberativas.

³⁷ Ídem, artículo 43, numeral 1.

- Un comité nacional o local u órgano equivalente, para los partidos políticos, según corresponda, que será el representante del partido, con facultades ejecutivas, de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas.
- Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos trimestrales y anuales, de precampaña y campaña;
- Un órgano de decisión colegiada, democráticamente integrado, responsable de la organización de los procesos para la integración de los órganos internos del partido político y para la selección de candidatos a cargos de elección popular;
- Un órgano de decisión colegiada, responsable de la impartición de justicia intrapartidaria, el cual deberá ser independiente, imparcial y objetivo;
- Un órgano encargado de cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que la Constitución y las leyes de la materia imponen a los partidos políticos, y
- Un órgano encargado de la educación y capacitación cívica de los militantes y dirigentes.
- Órgano especializado en la Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres³⁸. Es el encargado de la Planeación, Organización, Dirección, Ejecución y Control de las actividades en comento.

En los estatutos deberán señalar los requisitos de integración y el procedimiento democrático de integración y renovación. Aunado a ello, deben indicarse las competencias de cada una de las áreas que componen el organigrama interno.

³⁸ Este órgano no está enunciado en la ley, pero para fines de esta tesis es importante destacar la idoneidad de contar con un área que asuma la responsabilidad del ejercicio y control del gasto. Asimismo, que esté dotada de recursos humanos y financieros que le permitan llevar a cabo la función de promover la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres.

Al respecto, conviene señalar que el carácter nacional de los partidos políticos implica una estructura central y desconcentrada, consistente en oficinas en el Distrito Federal; en las 31 entidades federativas; en los 300 distritos electorales federales y en algunos casos, en las secciones. Tal complejidad, se justifica con la cercanía que deben tener con los ciudadanos y su participación electoral en los ámbitos local y nacional.

Asimismo, los partidos políticos, legalmente reconocidos, tienen las obligaciones de retener y enterar el impuesto, así como exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales, cuando hagan pagos a terceros y estén obligados a ello en términos de Ley. Artículo 86, cuarto párrafo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

En relaciones laborales, el patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de éste, lo será también de éstos. Artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo.

Tenemos que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario y contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo y el contrato celebrado producen los mismos efectos. Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo.

Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe. Artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo.

El concepto de patrón se aplica con toda claridad en el caso de los partidos políticos, la persona moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

La importancia social de los partidos políticos

Desde un punto de vista general, los partidos políticos existen para cumplir y hacer cumplir sus propuestas en la sociedad donde actúan³⁹. En un esquema de rendición de cuentas horizontal deben generar nuevos cuadros mujeres y hombres para nuevas conquistas de poder democrático.

Es importante destacar que desde un esquema incluyente e igualitario cuando un partido asume el gobierno, deja de ser representante de unos cuantos y [debe] de actuar como el representante de todos⁴⁰. Es decir representa su plataforma política consciente de que en su actuar debe mirar a mayorías y minorías, desde el esquema más amplio de los derechos humanos.

Quizá en el pasado, cuando el sistema democrático mexicano era el de partido hegemónico, resultaba poco trascendente el desarrollo de capacidades políticas de sus integrantes pues se veía a la sucesión presidencial como una suerte de continuismo y herencia de una “clase política” privilegiada y primigenia que tutelaba celosamente su permanencia en el tiempo y en el poder.

La realidad implica que la representación debe ser un reflejo fiel de la sociedad, donde las mujeres estén al frente de la toma de decisiones en igualdad de acceso y ejercicio de derechos frente a los hombres. Por ello, las hegemonías y la permanencia del *status quo* se vislumbran contrarios a la democracia.

De acuerdo con Sartori, un sistema de partido hegemónico se identificaba claramente en México entre 1955 y 1991; por la presencia de un gran partido que ganaba sistemáticamente las elecciones (con fraude o sin él); la ausencia de oposiciones reales o débiles (sin bases sociales o carentes de una orientación electoral); la no alternancia en la Presidencia de la República, la cual fue evidente en los 71 años de gobierno de un mismo partido; una normatividad que dificultaba

³⁹ Reveles Vázquez, *Op. Cit.*, nota 15, p. 1

⁴⁰ *Ídem.*, p. 16.

la auténtica competencia y una estrecha relación gobierno-partido que favorecía a éste en el sistema de partidos.⁴¹

El desarrollo democrático del país y el reflejo inminente de sus leyes ha evolucionado no sólo a la participación política de las minorías que se han visto representadas, (formal o informalmente) sino a la inclusión activa de los sectores que tradicionalmente habían sido marginados ya sea por su estado socioeconómico, raza, sexo y creencias.

Charles Taylor define a la democracia “ya no como el triunfo de lo universal sobre los particularismos sino como el conjunto de las garantías institucionales que permiten combinar la unidad de la razón instrumental con la diversidad de las memorias y el intercambio con la libertad. La democracia es una política del reconocimiento del otro”.⁴²

Pero ¿quiénes se encargan de preparar a los políticos?, ¿quién toma la batuta en la implementación de un “plan carrera” para que la ciudadanía acceda al poder? Los esfuerzos de los partidos políticos nacionales son diversos, algunos debidamente estructurados y organizados y otros francamente improvisados y hasta simulados, facilitado por el principio de no intromisión de las instituciones electorales en la llamada “vida interna” de los partidos políticos.

Jacqueline Peschard, actual Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos y ex Consejera Electoral del entonces Instituto Federal Electoral, entre 1996 y 2003, refiere:

“en la actualidad, y para cumplir con su cometido de servir de bisagra entre la sociedad y el Estado, los partidos políticos desarrollan dos funciones genéricas: unas de tipo social y otras de tipo institucional. Las primeras abarcan desde tareas de socialización política, movilización de opinión pública, representación de intereses sociales, hasta de legitimación del sistema político; mientras las segundas incluyen el reclutamiento y

⁴¹ *Ídem.*, p 172.

⁴² Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Horacio Pons, México, FCE, 1995, p. 9.

selección de los cuadros políticos y de la participación en elecciones, a fin de que los ciudadanos accedan al poder público y contribuyan a la conformación del gobierno”.⁴³

Es precisamente la segunda función, que incluye la promoción y el desarrollo del liderazgo político para el empoderamiento de las mujeres en los cargos públicos del país, lo que motiva el presente trabajo.

Sin duda, estamos ante la presencia de dos temas de actualidad concomitantes: partidos políticos y empoderamiento de las mujeres. Como ya quedó expresado en páginas anteriores, todo ciudadano y ciudadana que accede al poder lo hace mayoritariamente a través de los partidos políticos. Así lo establece la ley y así funciona de facto.

Es precisamente en el seno de los partidos políticos donde se dan o no las condiciones para que la ciudadana que reúna los requisitos legales participe en contiendas electorales y si obtiene el voto mayoritario, ejerza el poder. Tal como lo afirma Peschard:

“los partidos son indispensables para la democracia porque son las únicas organizaciones capaces de agregar intereses diversos alrededor de un proyecto de gobierno, sin embargo el desprestigio en el que han caído y la pérdida de representatividad que padecen ha generado sentimientos anti-partidos”⁴⁴.

No es tema de este estudio el abordaje sobre la crisis de representatividad y de confianza en los partidos políticos, pero sin duda la ausencia de un trabajo que fortalezca la vida democrática genera situaciones como las que Peschard refiere acerca de:

⁴³ Peschard Mariscal, Jacqueline, “Los retos de los partidos políticos en la postransición”, en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, Gernika, 2005, p. 45.

⁴⁴ *Ídem.*, p. 43 y 44.

“la tentación de conformar liderazgos populistas y hasta mesiánicos de izquierda o de derecha que establecen relaciones directas con la población, sin la mediación de los partidos políticos, es casi una consecuencia ineludible. La falta de un respaldo político con una cantidad programática clara redundará en liderazgos frágiles e inestables”⁴⁵.

Por ello es cada vez más evidente la necesidad de fortalecer el sistema de partidos y a los partidos mismos mediante acciones incluyentes dirigidas a su profesionalización con énfasis en las mujeres y la planeación programática, a fin de recobrar la credibilidad.

En el caso específico de la igualdad de género, los procesos democráticos al interior de los partidos políticos en la designación de candidaturas; la deliberada preeminencia de intereses y el debilitamiento de la confianza a la que se refiere Peschard, han derivado en reformas electorales para regular los procesos internos electivos y avanzar en el empoderamiento con igualdad de género.

Lo anterior a través de acciones afirmativas como las cuotas y la asignación de recursos etiquetados para invertir en la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Recordemos que la ley vigente obliga a la paridad en el registro de candidaturas federales y locales.

“La ley general que regule los procedimientos electorales debe considerar las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.”⁴⁶

Sin embargo, en los tres últimos años un importante grupo de la sociedad civil representado por mujeres, sólo por citar a algunas: Patricia Mercado, Ruth Zavaleta, Clara Scherer, Martha Angélica Tagle, Angélica de la Peña, todas ellas destacadas en la política mexicana, señalaron que los partidos políticos nacionales no aplicaban correctamente el gasto del 2% (del financiamiento

⁴⁵ *Ídem.*, p. 46.

⁴⁶ Segundo transitorio, fracción segunda, inciso “h” del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

ordinario) para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres a que están obligados constitucionalmente.

El reclamo está sustentado en la percepción de la escasa o casi nula participación de la mujer en los puestos de decisión de los partidos políticos, así como en el insuficiente empoderamiento de las mujeres.

Dicha percepción no puede ser rebatida objetivamente ni por los partidos políticos ni por la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los institutos políticos en materia de financiamiento y gasto, tarea que corresponde a la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior porque los instrumentos para la rendición de cuentas, informes trimestrales y anuales, no estaban diseñados para proveer información con atributos cualitativos que permitan determinar la eficacia y eficiencia del gasto para actividades específicas y la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Por su parte los partidos políticos se encuentran en proceso de profesionalización de sus cuerpos administrativos, la autoridad electoral ha marcado esa pauta al dotar de autonomía de operación a la instancia encargada de establecer las reglas contables, los controles y la fiscalización.

Esa ruta, la de la profesionalización, es la que se debe privilegiar para que las acciones planeadas permitan establecer mecanismos para realizar una evaluación cualitativa del gasto que hoy no existe como lo veremos más adelante. Por lo anterior, no se puede realizar un análisis de la interacción del proceso administrativo debido a que no existe formalmente, sino que se gestan acciones bajo demanda para resolver las situaciones que se les presentan a los partidos políticos nacionales.

CAPÍTULO SEGUNDO.- Del financiamiento y la rendición de cuentas

Origen y evolución

La actividad fiscalizadora de los recursos asignados a los partidos políticos ha sido producto de las constantes demandas de transparencia, rendición de cuentas y equidad en la competencia electoral. Su establecimiento transita necesariamente por la determinación de otorgar recursos públicos a la actividad política.

En México, desde 1986 se estipuló por primera ocasión el acceso a prerrogativas y al financiamiento público como elementos para generar una competencia y fortalecer el sistema de partidos, permitiendo que las organizaciones opositoras al régimen accedieran a puestos de representación.

Entre 1989-1990 se contempló la clasificación del financiamiento por destino de la actividad (electoral, generales, por subrogación del estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos políticos y actividades específicas).

En 1993, las modalidades de financiamiento determinadas fueron por su origen; público, por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento, por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, como las conocemos hasta la fecha. Por otra parte se definieron límites a los gastos de campaña, se reguló en financiamiento privado y se obligó a los partidos a presentar informes de ingresos y egresos tanto anuales como de campaña.

Una de las más importantes reformas electorales en México fue la de 1996, que entre otros objetivos, tuvo como propósito generar condiciones de equilibrio en la contienda y el fortalecimiento de los partidos, cristalizadas con la premisa relativa a que el financiamiento predominante será el público, limitando en un 10% a las aportaciones privadas.

En cuanto a la distribución del financiamiento público, el 70% de los recursos se repartirían entre todos los partidos de forma proporcional a su fuerza electoral y el 30% restante de modo igualitario.

Asimismo, se dotó a la autoridad electoral de las facultades de fiscalización de los recursos asignados a los partidos, que había estado contemplada desde 1986 con la facultad del control de los recursos atribuida a la Comisión Electoral Federal de aquella época, pero ahora se formalizaba con la creación de un órgano permanente dependiente directo del Consejo General.

Para el desempeño de dicha tarea; la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas se formó por tres consejeros electorales, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, auxiliado por el Director de Auditoría de la misma dirección.

Dicha Comisión de Fiscalización tuvo a bien emitir lineamientos para la presentación de informes, entre otros destaca el “Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes”, aprobado por el Consejo General del IFE el 16 de diciembre de 1998 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año.⁴⁷

Ahora bien, derivado de la revisión a los casos frontera, PEMEX GATE y Amigos de Fox, la autoridad se enfrentó a los límites para ser exhaustivo en sus indagatorias. Lo cual es fundamental para consolidar la revisión del origen, monto, destino y aplicación de los recursos informados. En tal sentido, como observa en el cuadro 2, se transitó del establecimiento de un financiamiento, hacia la fiscalización como mecanismo para fortalecer la igualdad y finalmente, se instaura un órgano especializado con autonomía de gestión para la revisión de los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales.

⁴⁷ Fernando Agíss Bitar, Op. Cit., p. 14.

Es así que, tras la reforma electoral del 2007-2008, la función fiscalizadora de los recursos de los partidos adquiere un nivel constitucional, al considerar la existencia de un órgano técnico del Consejo General del IFE, con el propósito de responder a la necesidad de instaurar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país.

En el cuadro que se presenta a continuación se realiza una breve sinopsis, para resaltar lo ocurrido durante las reformas constitucionales y legales, en materia de financiamiento a los partidos políticos, así como de fiscalización en el uso de los recursos asignados:

Cuadro 2. Evolución del financiamiento y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México

Año	Objetivo	Descripción
1986-1987	Contar con reglas para la determinación y asignación del financiamiento estatal para los partidos	1. Cálculo, con base en el costo mínimo de campaña para diputado y el número de candidatos registrados. 2. Distribución, de acuerdo con los votos y el número de diputados obtenidos.
1989-1990	Clasificar el financiamiento público para organizar la asignación, distribución y fiscalización de los recursos de los partidos.	Clasificación del financiamiento público por: <ul style="list-style-type: none"> - actividad electoral; - actividades generales como entidades de interés público; - subrogación del Estado, contribuciones que los legisladores aportaban para el sostenimiento de sus partidos; y - actividades específicas, como educación y capacitación política, investigación y tareas editoriales.
1993	Establecer los tipos de financiamiento para la obtención de recursos de partidos.	Modalidades de financiamiento: <ul style="list-style-type: none"> - Público. - Por militancia. - De simpatizantes. - Autofinanciamiento. - Por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Se prohibieron las aportaciones o donativos de los poderes federales, estatales y municipales; dependencias, entidades y órganos de la administración pública; los partidos, personas físicas o morales extranjeras; empresas de carácter mercantil. Tampoco se podían

Año	Objetivo	Descripción
		<p>solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para financiar sus actividades.</p> <p>Además se estableció la entrega de informes (anuales y de campaña) del origen y monto de los ingresos recibidos por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.</p>
1996	<p>Derivado de la prohibición de financiamiento de autoridades gubernamentales a las campañas y para tener un mayor control de los recursos.</p>	<p>El financiamiento público prevalece sobre otros tipos de financiamiento y se clasificó en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - actividades ordinarias permanentes, - gastos de campaña y - actividades específicas. <p>Se prohibió que cada partido recibiera dinero que superara el 10% del total de financiamiento público ordinario. Además, ningún ciudadano podría hacer aportaciones por un monto anual superior al 0.05% del monto total del financiamiento ordinario.</p> <p>La Comisión de Fiscalización tuvo a su cargo el establecimiento de lineamientos con bases técnicas y reglamentos para que los partidos presentaran sus informes.</p>
2001	<p>Conocer el flujo de dinero hacia los partidos</p>	<p>El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que el Instituto tiene la calidad de autoridad hacendaria con fines fiscales "a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, quien les ministra el financiamiento a que tienen derecho, se cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar o investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como de la instauración del procedimiento administrativo sancionador, que puede culminar con la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes, relacionadas con los ilícitos derivados del manejo indebido de tales recursos.⁴⁸</p>
2003	<p>El cumplimiento de la atribución del Instituto como autoridad responsable de la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos.</p>	<p>El TEPJF estableció dos tesis:</p> <p>J.01/2003 Secreto bancario. Es inoponible al Instituto en ejercicio de facultades de fiscalización.</p> <p>J.02/2003. Secreto fiduciario. Es inoponible al Instituto, en ejercicio de facultades de fiscalización.</p>

⁴⁸ SUP-RAP-050/2001, interpuesto por Jaime Vázquez Castillo, representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del IFE, en contra de la resolución de la queja presentada por el mismo partido sobre el origen y aplicación del financiamiento de la Coalición Alianza por el Cambio, por hechos que considera violatorios de distintas disposiciones del COFIPE, emitida en el expediente Q-CFRPAP 19/00, aprobada por el Consejo General del IFE, en sesión extraordinaria de 9 de agosto de 2001.

Año	Objetivo	Descripción
2007-2008	Incorporar a la estructura del Instituto a un órgano responsable de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, con atribuciones específicas y autonomía de gestión.	<p>Se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, órgano técnico del Consejo General, autónomo en gestión.</p> <p>La unidad sustituyó los trabajos de la Comisión de Fiscalización, quedó como responsable de recibir y revisar los informes del origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos por cualquier modalidad de financiamiento; no estuvo limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario.</p> <p>Las autoridades competentes a las que se solicite información están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de 30 días hábiles, los requerimientos de información que les haga la Unidad de Fiscalización.</p> <p>Las autoridades electorales locales pueden solicitar la intervención de la Unidad para superar los secretos fiscal o fiduciario, en sus tareas de fiscalización y supervisión de los recursos de los partidos.</p> <p>La reforma instituyó al IFE como la autoridad única a nivel federal y local encargada de distribuir y asignar los tiempos del Estado para fines electorales. Por ello, los partidos ya no tienen gastos de contratación en cualquier modalidad, en radio y televisión.</p>
2014	Establecer un sistema nacional electoral	<p>Se creó el Instituto Nacional Electoral a cargo de la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.</p> <p>La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.</p>

Fuentes: Elaboración propia con datos de Becerra, Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, La mecánica del cambio político en México, México, Cal y Arena, 2000. 491 p. Valdés, Leonardo "Elecciones y legislación electoral". En: Baca O. Laura et. al, Léxico de la política, México: FCE, 2000 p.199-206. Diario Oficial de la Federación, fechas consultadas: 15-08-1990, 24-09-1993, 22-11-1996, 14-01-2008, 13-11-2007 y 10 de marzo de 2014.

Ahora bien, resulta importante señalar que en el periodo que va de 1996 a 2007, existieron diversos hechos que fortalecieron la capacidad fiscalizadora del IFE, tras determinaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de vigilar, comprobar e investigar el flujo de dinero, así como la inoponible del secreto bancario y fiduciario para el IFE.

En junio de 2000 el PRI presentó una queja (Q-CFRPAP 19/00) por presuntas violaciones al COFIPE, en materia de origen y aplicación de los recursos para financiar actividades políticas del partido y del candidato.

En aquel momento, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas cerró la instrucción mediante acuerdo del 19 de junio de 2001 y se desechó la queja⁴⁹. Las protestas no se dejaron esperar, se acusó de la falta de exhaustividad del IFE en material fiscal y de no considerar que el rebase de los topes de gasto de campaña no sean objeto de sanción alguna.

Para el 2001 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la autoridad fiscalizadora del IFE, a fin de investigar, vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo a los recursos utilizados por los partidos políticos y en el 2003 el mismo tribunal determinaba que el secreto bancario y fiduciario es inoponible al IFE en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.

Las normas en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos han consolidado un sistema que abona a la equidad en la contienda electoral, pero se debe avanzar hacia el mejoramiento de los mecanismos de control y vigilancia de manera tal que sean lo suficientemente eficaces para otorgar certeza jurídica a los partidos políticos y confianza en que los gastos se erogarán para la consecución de los fines que les reconoce la ley.

⁴⁹ El PRI acudió al TEPJF para señalar: a) La violación procedimental consistente en la falta de exhaustividad en la función investigadora de la autoridad electoral, b) La ilegal conformidad de la autoridad responsable respecto de la negativa obtenida de las instituciones de crédito, de satisfacer los requerimientos que se les hicieron, c) La consideración de que tales instituciones opositoras debieron sujetarse al procedimiento de responsabilidad previsto en el COFIPE. d) Una violación formal interna de la resolución relativa a la falta de estudio de varios puntos de la denuncia, e) La ilegal valoración de los diversos medios de prueba a que se refiere el actor, f) ilegal consideración de que los gastos de campaña no son objeto de sanción.

El tema del dinero en la contienda electoral ha sido un tema presente en términos políticos, no técnicos; sin embargo, la revisión del financiamiento en nuestros tiempos requiere de normas específicas que permitan determinar objetivamente a la autoridad fiscalizadora la situación financiera de los partidos políticos y más allá fiscalizar el adecuado uso de los recursos en el marco de sus fines establecidos en la Constitución, es decir acercándonos a un modelo de rendición de cuentas.

Esta nueva tarea requiere de métodos y técnicas contables específicas, tema que abordaremos más adelante, pero que desde ahora sabemos que su reglamentación debe, sin duda, otorgar confianza en la autoridad electoral federal.

Contexto actual del financiamiento a partidos políticos

Hasta aquí el análisis muestra cómo las distintas reformas electorales, principalmente de la acontecida en 1996,⁵⁰ tienen como propósito garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades, de manera tal que durante la campaña electoral se incentive la competencia y prevalezca el interés público sobre el privado.

En ese sentido, la Ley General de Partidos Políticos, en sus artículos 50 y 53, indica las modalidades permitidas para el financiamiento de las actividades de los partidos políticos, las cuales son:

- Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento.
- Financiamiento por la militancia.
- Financiamiento de simpatizantes.

⁵⁰ Reforma en la cual se establecieron reglas para la asignación y fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos, predominó el financiamiento público sobre el privado.

- Autofinanciamiento.
- Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Por disposición constitucional⁵¹ la ley determinará los límites arriba enlistados, así como las obligaciones que tienen los partidos en materia de financiamiento, entre las cuales están: aplicar los recursos asignados exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para actividades específicas;⁵² permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto; entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos; y, cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información⁵³. El incumplimiento de estas disposiciones por los institutos políticos ameritará una sanción en los términos previstos por la ley.

El financiamiento público para los partidos políticos que conserven su registro después de cada elección, se compone de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y a las actividades de carácter específico.⁵⁴

En el 2013, el financiamiento público asignado a los partidos políticos representó un total de \$5,142,514,887.61 de los cuales \$3,361,120,841.57 fueron para actividades ordinarias, \$1,680,560,420.79 para Gastos de campaña y \$100,833,625.25 en actividades específicas.

Del financiamiento público ordinario, en este estudio nos centraremos en el análisis de la obligación que los partidos políticos tienen de destinar al menos, el 3% para capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres

⁵¹ Artículo 41, base segunda, penúltimo párrafo de la Constitución.

⁵² Para actividades específicas los partidos políticos deben destinar el 2% de su financiamiento ordinario, asimismo para fomentar tales actividades el INE otorga un 3% adicional a los recursos que reciben anualmente. Las tareas respectivas se identifican en tres rubros: educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

⁵³ Artículos 25 numeral 1 incisos k y t, Ley General de Partidos Políticos.

⁵⁴ Artículo 41, base segunda, párrafo segundo de la Constitución.

Rendición de cuentas en materia de financiamiento y gasto

Como se pudo apreciar en el apartado anterior, las organizaciones ciudadanas con registro como partido político nacional son sujetos de derechos entre los cuales se pueden mencionar: acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de las Constitución y ser propietarias, poseedoras o administradoras sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines⁵⁵.

También contraen obligaciones que en materia contable encontramos la de aplicar el financiamiento de que disponga por cualquiera de las modalidades establecidas en la ley electoral⁵⁶ y permitir la revisión de su documentación por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (Unidad Técnica de Fiscalización).

Régimen contable

El establecimiento del régimen contable de los partidos políticos y su vigilancia en materia de financiamiento y gasto corresponde al Instituto a través de la Comisión de Fiscalización, que para el cumplimiento de sus funciones contará con una Unidad Técnica de Fiscalización.⁵⁷

Hasta el 31 de diciembre de 2011, el régimen contable de los partidos políticos era aplicado parcialmente con base en las Normas de Información Financiera y, en su momento, por los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados⁵⁸.

⁵⁵ Artículos 41 de la Constitución y 23 numeral 1 inciso g de la Ley General de Partidos Políticos.

⁵⁶ Artículo 25 numeral 1 inciso n de la Ley General de Partidos Políticos.

⁵⁷ Artículo 192 numeral 2, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y artículo 2 del Reglamento de Fiscalización.

⁵⁸ Los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados fueron emitidos en su última edición, vigésima, en mayo de 2005 por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

El registro de operaciones no implicaba la presentación de estados financieros, sino del “Estado Consolidado del Patrimonio”, una especie de Balance General cuya base de registro contable es mixta: flujo de efectivo-base acumulada y en donde el registro patrimonial es la diferencia de los saldos deudores y acreedores de la balanza consolidada.⁵⁹

Luego de la aprobación del Reglamento de Fiscalización el 4 de julio del 2011 y su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio del mismo año, se dejó atrás un régimen híbrido de contabilidad. En materia de contabilidad, los sujetos obligados tendrán las obligaciones siguientes⁶⁰:

- a) Captar, clasificar, valorar y registrar contablemente los ingresos que reciban, los gastos que efectúen, así como la adquisición de bienes, y contar con la documentación original que los sustente.
- b) Conservar la contabilidad y la documentación comprobatoria de la misma, así como aquélla necesaria para acreditar que se ha cumplido con las obligaciones fiscales y de seguridad social correspondientes.
- c) Tener a disposición de la Unidad de Fiscalización todos los elementos que integren la contabilidad, así como proporcionarla cuando les sea requerida o así lo señale el Reglamento.
- d) Llevar contabilidad patrimonial base acumulada y atender las disposiciones reglamentarias.
- e) Expedir y conservar copia de comprobantes que acrediten los ingresos que perciban, mismos que deberán reunir los requisitos.
- f) Formular estados financieros.

⁵⁹ Se denomina balanza consolidada o Balanza anual nacional. Al final de cada ejercicio, el órgano de finanzas de cada partido deberá elaborar, con base en las balanzas mencionadas, una balanza de comprobación anual nacional, en forma impresa y en medio magnético. Las balanzas deberán ser entregadas a la autoridad electoral cuando lo solicite o así se establezca en el reglamento. Artículos 27, 28, 29 y 30 del Reglamento de Fiscalización. (vigente a partir del 1 de enero de 2012).

⁶⁰ *Ídem.*, artículo 20.

g) Levantar el inventario de existencias de adquisiciones de materiales, propaganda electoral y utilitaria, así como del activo fijo durante el último trimestre de cada año.

Actualmente, los partidos políticos deben presentar estados financieros y sus notas, así como los efectos de transacciones, transformaciones internas y otros eventos que les atañen económicamente. Toda información que amplíe el origen y significado de los informes debe darse a conocer a la Unidad, así como su entorno tal y como señalan los criterios generales de presentación y revelación de la información señalada en las NIF (Normas de Información Financiera) y normatividad aplicable.⁶¹

Para el fondeo de las actividades de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, los partidos deben aperturar cuentas bancarias⁶² a nombre del partido político y de uso exclusivo para este fin, allí podrán transferir los recursos, tales cuentas se identifican como: CBMUJERES-(PARTIDO)-(MUJERES)-NÚMERO).

Dichas cuentas se manejarán mancomunadamente conforme la autorización del responsable del órgano de finanzas y sólo pueden obtener depósitos de recursos del partido político, sus estados de cuenta deberán conciliarse mensualmente y el órgano de finanzas del partido deberá remitirlos a la Unidad de Fiscalización cuando ésta lo solicite o así lo establezca el Reglamento.

Todas las actividades destinadas al liderazgo político de las mujeres deberán desarrollarse en el territorio que comprende los Estados Unidos Mexicanos, procurando beneficiar al mayor número de mujeres. En caso de adquisiciones centralizadas se pagarán mediante cuentas específicas y los comprobantes del gasto deberán emitirse a nombre del partido por los proveedores de bienes o servicios y deberán cumplir con los requisitos fiscales.

⁶¹ *Ídem.*, artículo 24.

⁶² *Ídem.*, artículo 130.

Los pagos⁶³ en que rebasen la cantidad equivalente a cien días de salario mínimo deben realizarse mediante cheque nominativo expedido a nombre del prestador del bien o servicio, y que contenga la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”.⁶⁴ A las pólizas contables deberá anexarse la documentación comprobatoria junto con la copia fotostática del cheque que corresponda.⁶⁵

Derivado de la estructura de los institutos políticos, cuyas oficinas están en las 31 entidades federativas, los 300 distritos electorales federales y la Ciudad de México, deben llevar libros diario y mayor, balanzas de comprobación y auxiliares, en los Comités Estatales, Comités Distritales u órganos equivalentes en su caso⁶⁶, pero invariablemente su contenido deberá conciliarse en el informe que se presente ante la Unidad de Fiscalización.

Para efectos de comprobar la veracidad de lo reportado, los partidos utilizarán cuentas especiales, libros contables, documentación comprobatoria de los asientos respectivos, comprobantes fiscales, cuentas de orden y formatos que se indiquen en el Reglamento de Fiscalización.⁶⁷

⁶³ También aplica esta situación cuando se efectúe más de un pago a un mismo proveedor o prestador de servicios en la misma fecha, y dichos pagos en su conjunto sumen la cantidad señalada. Cuando el pago se realice en parcialidades, éstas deberán ser cubiertas mediante cheque nominativo a partir del monto por el cual se exceda el límite referido.

⁶⁴ Quedan exentos de esta disposición los sueldos y salarios contenidos en nóminas; las transferencias electrónicas de las cuentas bancarias del partido realizadas mediante la clave bancaria estandarizada (CLABE), debiendo llenar correctamente el rubro denominado “leyenda”, “motivo de pago”, “referencia” u otro similar y los pagos realizados con tarjeta de crédito o débito. Los comprobantes de transferencias deberán incluir, de conformidad con los datos proporcionados por cada banco, la información necesaria para identificar la transferencia, que podrá consistir en el número de cuenta de origen, banco de origen, fecha, nombre completo del titular y tipo de cuenta de origen, banco de destino, nombre completo del beneficiario, y número de cuenta de destino. Los comprobantes de pago de tarjeta, incluirán el estado de cuenta bancario que refleje los pagos, los comprobantes de las transacciones correspondientes, y una relación de dichos comprobantes, firmada por la persona que realizó los gastos y por quien autoriza; y en el caso de los pagos con tarjeta de crédito, también deberá anexarse a la póliza la copia fotostática del cheque con el cual se realice el pago a la tarjeta, expedido a nombre de la institución bancaria que la emite. El importe de los comprobantes deberá coincidir con la cantidad asentada en el cheque respectivo. Artículo 156 *Ídem*.

⁶⁵ *Ídem.*, artículos 153 y 154.

⁶⁶ *Ídem.*, artículo 25, inciso f.

⁶⁷ *Ídem.*, artículo 21.

Los gastos destinados a capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres se reportarán en los informes trimestrales y anuales. En caso de que la revisión de la autoridad identifique errores o reclasificaciones, los partidos políticos deberán impactarlas en sus registros contables, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de notificación.⁶⁸

Reglamentación aplicable a la fiscalización de los partidos políticos en México

El sujeto activo del ciclo de fiscalización a los recursos de los partidos políticos está a cargo de la recepción y revisión integral de los informes que presenten, respecto al origen y monto de los recursos recibidos por cualquier modalidad de financiamiento, así como, sobre su destino y aplicación.⁶⁹

Para el cumplimiento de lo anterior es fundamento básico lo estipulado en la Constitución así como lo mencionado en la ley electoral. Aunado a ello, la Unidad Técnica de Fiscalización tiene la facultad de⁷⁰

- a) Auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar;
- b) Elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones;
- c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos;

⁶⁸ *Ídem.*, artículo 25, inciso h.

⁶⁹ Artículo 196, numeral 1, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁷⁰ *Ídem.*, artículo 199 numeral 1.

- d) Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos;
- e) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;
- f) Proponer a la Comisión de Fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos;
- g) Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;
- h) Verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores;
- i) Junto con la Comisión de Fiscalización, ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro;
- j) En la etapa de campaña, en caso de que así opte el partido político, pagar a través de una de las chequeras que se aperturará por cada tipo de campaña las obligaciones que contraigan los partidos políticos, ya sea de la totalidad de gastos o bien únicamente por lo que hace a la propaganda en vía pública;
- k) Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;
- l) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir

del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en esta Ley y demás disposiciones aplicables;

- m) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas, cumpliendo con los criterios técnicos emitidos por la Comisión de Fiscalización;
- n) Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos homogéneos de contabilidad que garanticen la publicidad y el acceso por medios electrónicos, en colaboración con las áreas del Instituto que se requieran para el desarrollo del sistema respectivo;
- ñ) Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos que garanticen la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral, y
- o) Proponer a la Comisión de Fiscalización las sanciones a imponer de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas.

En tal sentido la reglamentación a la que está sujeta la Unidad de Fiscalización se establece lo siguiente:

- Reglamento Interior del Instituto, indica la constitución y atribuciones de la Unidad Técnica de Fiscalización.
- Reglamento de Fiscalización, aprobado el 4 de julio de 2011 y publicado el 7 de julio del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, DOF; señala todos los derechos y obligaciones de los partidos para el registro de las cuentas, la presentación de informes y documentación anexa y las facultades de comprobación de la autoridad.
- Reglamento de procedimientos de Fiscalización, aprobado el 4 de julio de 2011 y publicado el 7 de julio del mismo año en el Diario Oficial de la

Federación, DOF; contiene las reglas de carácter procedimental relativas a la forma en que se realizarán las notificaciones; la admisión de pruebas y quejas, así como su tratamiento.

- Lineamientos para la elaboración del programa anual de trabajo, PAT, indica las características que debe contener los proyectos, describe sus elementos e incluye un modelo de presentación de acta constitutiva del programa para actividades específicas y liderazgo político de las mujeres.
- Manual de Contabilidad donde se establecen las reglas para el registro ordenado, sistemático y homogéneo de cada PAT y proyecto que realicen. Se definen las cuentas a utilizar y su guía contabilizadora que servirán de base para acumular los montos de los diferentes conceptos programados. El documento incentiva la transparencia, uniformidad, disciplina, congruencia y la medición del cumplimiento del objeto del gasto, se establece como instrumento, para el control de los ingresos y egresos, el registro y aplicación de las operaciones contables y la actualización permanente de los registros, situaciones que garantizarán la correcta rendición de cuentas del ejercicio del gasto.
- Y las demás que se emitan con motivo de la entrada en vigor de las leyes.

CAPÍTULO TERCERO.- La promoción del liderazgo político de las mujeres y los partidos políticos en México

Perspectiva internacional. Convenciones y derechos de las mujeres

Los procesos de transición a la democracia en América Latina han generado grandes transformaciones en los sistemas políticos de los países de la región, desde la apertura política pasando por la consolidación de instituciones electorales y el reconocimiento de derechos, siendo en este último punto, uno de los cambios más significativos entorno al sistema democrático es el reconocimiento pleno del ejercicio de los derechos de las mujeres.

Desde el ámbito internacional se visibilizó el tema de la discriminación como origen de la desigualdad entre hombres y mujeres, tras el cual se iniciaron una serie de reuniones con los objetivos de comprender las características, semejanzas y diferencias entre mujeres y hombres, sus expectativas y oportunidades. Dicho en términos generales, se discutió cómo enfrentan la vida de manera diferenciada mujeres y hombres.

A raíz de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha hecho un esfuerzo por visibilizar problemáticas específicas a través de la firma de instrumentos internacionales de carácter vinculante para los países firmantes.

Como resultado de tales discusiones se cristalizaron acuerdos mundiales que buscan crear condiciones de igualdad en el disfrute y ejercicio efectivo de los derechos. México ha ratificado los acuerdos enunciados en el cuadro 3, dada esta circunstancia, Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.⁷¹

⁷¹ Artículo 1 Constitucional.

Cuadro 3. Instrumentos internacionales sobre los derechos de la mujer

Instrumento	Fecha de adopción	Fecha de ratificación por México
Declaración Universal de Derechos Humanos	10 de diciembre de 1948	10 de diciembre de 1948
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles y Políticos a la Mujer	2 de mayo de 1948	11 de agosto de 1954
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles y Políticos a la Mujer	2 de mayo de 1948	23 de marzo de 1981
Convenio sobre la Igualdad de Remuneración	29 de junio de 1951	23 de agosto de 1952
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	31 de marzo de 1953.	21 de junio de 1981
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16 de diciembre de 1966	23 de junio de 1981
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político	16 de diciembre de 1966	23 de junio de 1981
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)	18 de diciembre de 1979	3 de septiembre de 1981
Declaración y Programa de Acción de Viena	25 de junio de 1993	25 de junio de 1993
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"	9 de junio de 1994	12 de noviembre de 1998
Declaración y Programa de Acción de Beijing	15 de septiembre de 1995	15 de septiembre de 1995

Fuentes: Elaboración propia con datos de Badilla Ana Elena e Torres García Isabel, *La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Programa Derechos Humanos de las Mujeres y Convenios Ratificados por México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Programa Nacional de Derechos Humanos:

http://www.gobernacion.gob.mx/Programa_Nacional_de_Derechos_Humanos/Fundamento

Todos estos acuerdos internacionales tienen por objeto llevar a los ordenamientos jurídicos internacionales el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Ello sustentado en la necesidad de contar con instrumentos legales que manifiesten explícitamente medidas temporales que permitan crear condiciones de equidad e igualdad entre mujeres y hombres.

Aunado a lo anterior, se busca hacer frente a situaciones de discriminación y exclusión hacia las mujeres. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró “indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de la igualdad y la no discriminación”⁷².

De esta manera, llegaríamos a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1979, en la que los Estados se comprometieron a tomar medidas a favor de la igualdad de las mujeres en la vida política entre las que se encuentran:⁷³

- Adoptar todas las medidas apropiadas a fin de garantizar que organizaciones como partidos políticos y sindicatos no discriminen a las mujeres y respeten los principios contenidos en la Convención.
- Implementar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas contenidas en dicho instrumento internacional.
- Adoptar medidas, en sus constituciones o legislación, para garantizar el derecho de voto de las mujeres, en igualdad de condiciones con los

⁷² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El Camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*, OEA/CIDH consultado el 4 de octubre de 2012 [En línea].

<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>
Convenios Ratificados por México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, consultado el 4 de octubre de 2012 [En línea] http://www.stps.gob.mx/01_oficina/03_cgai/convenios_ratificados.htm

⁷³ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, vida política y pública*, 1997. consultado el 4 de octubre de 2012 [En línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>

hombres, en todas las elecciones y referéndums, y el derecho a ser elegidas. Este derecho debe poder ejercerse tanto *de jure* como *de facto*.

- Garantizar a las mujeres el derecho a la participación plena en la formulación de políticas gubernamentales, mediante el nombramiento de mujeres en cargos ejecutivos superiores y la consulta y asesoramiento a grupos que sean ampliamente representativos de sus opiniones e intereses.
- Determinar cuáles son los obstáculos que impiden la plena participación de la mujer en la formulación de la política gubernamental y adoptar medidas para superarlos.
- Alentar iniciativas para dirigir y orientar la opinión pública y modificar actitudes discriminatorias contra las mujeres o que desalientan su participación en la vida política y pública.
- Garantizar la presencia de la mujer en todos los niveles y esferas de las relaciones internacionales, lo que exige que se las incluya en la representación de su gobierno en cuestiones económicas y militares.
- La diplomacia bilateral y multilateral y en las delegaciones oficiales que asisten a conferencias regionales e internacionales.

A pesar de los avances en materia legal, éstos no fueron suficientes para equiparar las condiciones entre el hombre y la mujer, por lo cual la comunidad internacional manifestó su interés de promover la adopción de '*medidas especiales* de carácter temporal para remediar o compensar situaciones estructurales de discriminación histórica contra ciertos grupos y evitar que dicha discriminación se perpetúe. Son diversas las denominaciones a nivel internacional

(“medidas positivas”, “acción afirmativa”, “discriminación positiva”, “discriminación inversa”).⁷⁴

Estas medidas especiales surgen en Estados Unidos donde se conocieron con la expresión *affirmative action* y fueron definidas como una obligación positiva para evitar la discriminación hacia la gente afroamericana en el espacio laboral. Hoy en día, dichas acciones se implementan para generar condiciones de igualdad entre el hombre y la mujer en ámbitos laborales, participación política, desarrollo, entre otros.

En lo que respecta a la participación política las leyes de cuotas de género en la postulación de candidaturas es una de las acciones afirmativas implementadas en los sistemas electorales y de partidos que tenían por objeto garantizar la presencia de ambos sexos en las listas de candidaturas y en los órganos de representación nacional.

En América Latina, a partir de la década de los 90 se fueron aprobando leyes de éste tipo teniendo un impacto sustancial en los regímenes políticos. Tal parece que la participación de la mujer se convierte en consustancial a la existencia y sostenimiento de la democracia.

En el contexto en el que vivimos, es inevitable que las mujeres sean incorporadas como sujeto de su propio discurso y acción, donde supone el diálogo en condiciones de igualdad entre ambos sexos, un diálogo de cara a cara. Así, la igualdad en la participación política “involucra no solamente el derecho de votar de

⁷⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 18, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, No discriminación, 37º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 168 (1989), párr. 10. El Comité de Derechos Económicos y Sociales ha señalado que “para eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares.” Véase, Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, “La No discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales), U.N. Doc. E/C.12/GC/20, 2 de julio del 2009, párr. 8(b).

las mujeres, sino también el derecho a ser elegidas para cargos públicos y de participar plenamente en los asuntos y el servicio público de su país.”⁷⁵

Obstáculos a la participación política de las mujeres

La aplicación de acciones afirmativas en el ámbito de la participación política tiene un largo recorrido legal e institucional de afirmación y adopción en el sistema internacional como en los estados nacionales. En América Latina, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha destacado históricamente que la participación y representación adecuada de las mujeres en todos los niveles de gobierno es una condición necesaria para el fortalecimiento de la democracia en las Américas.⁷⁶

Sin embargo, la participación de la mujer en América Latina ha sido reducida y con presencia de rasgos discriminatorios en la incorporación de las mujeres en los cargos públicos y en la inclusión de sus demandas y necesidades en la agenda pública.⁷⁷

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) perteneciente a la Organización de Estados Americanos (OEA) considera que el acceso limitado de las mujeres a los puestos de poder y toma de decisiones, por un lado, es el resultado de la discriminación histórica que han sufrido, mediante la cual se establecen relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, y se

⁷⁵ Artículos 7 y 8 Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *CEDAW*.

⁷⁶ Ver, por ejemplo, CIDH, Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V; CIDH, Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998; CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

⁷⁷ Comisión Interamericana, *El Camino hacia una Democracia Sustantiva: la participación política de las Mujeres en las Américas*, OEA/CID, 2011, consultado el 5 de octubre de 2012, [En línea] <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf> p. viii

perpetúan estereotipos de género que encasillan a las mujeres al ámbito doméstico.

En este sentido, la Comisión observa que el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se ve notoriamente afectado por la falta de igualdad en la división sexual del trabajo y la jerarquía de los roles de género en la familia.⁷⁸

En ese sentido, la CIDH manifiesta su preocupación ante la persistencia de barreras para que tanto hombres como mujeres puedan ejercer su derecho al voto en los países miembros del sistema, por motivos como: un número considerable de la falta de credenciales de identidad en varios países de la región como Guatemala y Bolivia, situación con un impacto particularmente grave en las mujeres indígenas, quienes constituyen un alto porcentaje de la población.

Otro punto de relevancia es la existencia de distintas formas de violencia como el acoso, el hostigamiento y la violencia doméstica, entre otras que obstaculizan el ejercicio de todos los derechos humanos de las mujeres, incluyendo su derecho al voto y su posibilidad de asistir a las urnas.⁷⁹

Los principales obstáculos que enfrentan las mujeres para ejercer sus derechos políticos y acceder a los puestos de poder en condiciones de igualdad, tales como:⁸⁰

- Los prejuicios y estereotipos de género y formas de discriminación presentes en las sociedades americanas que les impiden el acceso a los puestos de poder; que les restringen la posibilidad de opciones de incursionar en el ámbito político; y el desempeño exitoso de sus cargos.
- Las desventajas socio-económicas, como el acceso limitado de las mujeres al financiamiento para las campañas y en la contienda a cargos públicos.

⁷⁸ *Ídem.*, p. x

⁷⁹ *Ídem.*, p. xii

⁸⁰ *Ídem.*, p.4

- El desconocimiento de las mujeres de sus derechos políticos, especialmente en áreas rurales y marginadas.
- Las distintas formas de violencia que anulan e impiden el ejercicio de todos los derechos humanos por parte de las mujeres, incluyendo su derecho a incursionar en la vida política, y a ejercer su derecho al voto.
- Desafíos apremiantes en la implementación de medidas especiales de carácter temporal a nivel nacional y hemisférico.
- Obstáculos que impiden a las mujeres el acceder y ser votadas en las urnas.
- Desafíos para promover una mayor participación de las mujeres al interior de los partidos políticos.
- La situación particularmente grave de las mujeres indígenas y afrodescendientes, entre otros desafíos.

Otros obstáculos de orden estructural e institucional son:

- Falta de compromiso de los Estados para cumplir los convenios y/o acuerdos internacionales.
- Ausencia de una ley de cuota o de incentivos.
- La existencia de una ley de cuota o de medidas ambiguas, que no especifican con claridad sus instrumentos y herramientas.
- La falta de apoyo de las instituciones políticas: mandato de ubicación de las mujeres, en los casos de países que cuentan con sistema electoral de listas abiertas.
- La falta de obligatoriedad de la Ley.
- La falta de un mecanismo de seguimiento que asegure su aplicación.

- La falta de financiación destinada a las campañas electorales, para potenciar el liderazgo de las mujeres.
- La centralización del poder y la conducción de los órganos de toma de decisiones en manos de los hombres.
- Partidos políticos que mantienen implícita o explícitamente, autoritarismo, caudillismo y clientelismo.

Como se afirmó líneas arriba, los adelantos en materia de promoción de los derechos de la mujer han sido significativos, sin embargo queda mucho por hacer para superar las barreras culturales, sociales y políticas que impiden el fortalecimiento y consolidación de los avances legales e institucionales logrados hasta ahora en materia de género. En el siguiente apartado revisaremos las cifras de la participación política en América Latina y México a fin de observar el avance y los retos.

Participación política de las mujeres en América Latina

La participación política vista desde una perspectiva general posee dos dimensiones: una que supone el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres (derecho al voto y asociación entre otros) y por otro lado el derecho a tener acceso a las funciones públicas, por elección o designación, en condiciones de igualdad.

En lo relativo al reconocimiento del derecho al voto de la mujer, en América Latina el primer país en aprobar el voto femenino fue Ecuador en 1929, luego lo consagraron Chile (1931), Uruguay (1932), Brasil (1943), Cuba (1943), Bolivia (1938), El Salvador (1939), Panamá (1941), Guatemala (1946), Venezuela (1946),

Argentina (1947), Venezuela (1947), México (1947)⁸¹, Costa Rica (1949), Honduras (1955), Perú (1956), Colombia (1957), El Salvador y Paraguay (1961).

Estos progresos en la legislación no impactaron significativamente en otro ámbito de la participación política de la mujer, que es el acceso a los cargos de representación popular y el ejercicio de funciones públicas.

Las causas de tales hechos son diversas como se pudo observar en el apartado anterior, las cuales se pueden agrupar en tres dimensiones: estructurales⁸² relacionadas con:

1. La situación socioeconómica (empleo, educación e ingreso).
2. La cultural que tienen que ver con el rol de las mujeres en la sociedad y la distribución de roles y sus efectos en la capacidad, interés y oportunidades de las mismas para acceder al poder político; y finalmente.
3. Las político-institucionales vinculadas a las instituciones como los sistemas electorales y de partidos políticos.

Los gobiernos latinoamericanos han implementado una serie de medidas político-institucionales que promueven condiciones de igualdad en la competencia política para el acceso al poder. Estos mecanismos han sido: reserva de escaños, leyes electorales de cuotas y cuotas de partidos políticos⁸³. A través de estas

⁸¹ Aguilera Peña, Mario. *Por primera vez, la mujer tuvo derecho a votar en 1853. 150 años de la Constitución de la provincia de Vélez*, Edición en la biblioteca virtual Banco de la República, En Credencial Historia, Ed. 163, julio de 2003, Bogotá Colombia. [En línea] <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/julio2003/inedito.htm>

⁸² Ríos Tobar, Marcela. *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, FLACSO/IDEA/CATALONIA, Santiago de Chile, 2008, [En línea] <http://estudios.sernam.cl/documentos/?eMTk2OTQ0MA==>
Mujer_y_Politica:_El_Impacto_de_las_Cuotas_de_Genero_en_America_Latina

⁸³“En el primer caso se trata de apartar escaños en instituciones de representación para que sean ocupados exclusivamente por mujeres (esta medida se ha implementado fundamentalmente en países de Asia, África y del Medio Oriente. Quota Project, idea). Las leyes electorales de cuota han sido adoptadas en América Latina, África y Europa y aplicadas como mecanismo que modifica los sistemas electorales normando la composición de género de las listas de candidatos presentadas para competir en procesos electorales. Por último, las cuotas partidarias han sido adoptadas en más de 70 países del mundo, en forma voluntaria por los propios partidos políticos auto

acciones afirmativas las mujeres han logrado el acceso a puestos de representación popular.

Cuadro 4 Leyes de cuota en América Latina

País	Fecha	Legislación
Argentina	1991	Ley No. 24012 (30%)
Bolivia	1997	Ley de Reforma y Complementación del Régimen Electoral (30%)
Brasil	1997	Ley 9.504 (cuota 20% ampliable a 30% en el año 2000)
Chile	1997	Proyecto de ley sobre modificaciones de la ley orgánica de partidos políticos
Colombia	2000	Ley 581 (niveles decisorios del poder público 30%)
Costa Rica	1996	Ley 7653 (cuota partidaria y delegaciones de la Asamblea, del 40%)
Ecuador	1997	Ley de amparo laboral (20%)
Guyana		Constitution/Equal Rights Act (30%)
México	1996	Modificación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (30%)
Panamá	1997	Ley No. 22 (30%)
Paraguay	1996	Ley 834 Código Electoral (20%)
Perú	1997	Ley No. 26859 Artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones (25%)
República Dominicana	1997	Ley Electoral 275/97 (25%)
Venezuela	1997	Ley de Sufragio y Participación Política (30%)

Fuente: Centro de Documentación, Información y Análisis, *Participación Política de la Mujer en América Latina*, Cámara de Diputados, México 2008, consultado 12 de noviembre de 2013 [En línea] www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-07-08.pdf

imponiéndose obligaciones sobre la composición de género de sus órganos directivos internos y/o para las listas de candidatos que presentan en competencias electorales para cargos de elección popular. Ídem.

De acuerdo con las estadísticas de la Unión Interparlamentaria, las mujeres actualmente representan el 22.7% en los Congresos americanos, siendo la región con mayor porcentaje de mujeres a nivel mundial en este ámbito luego de los países nórdicos. Los países con mayor representación de las mujeres en los Congresos son Cuba (45.2%), Costa Rica (38.6%), Argentina (37.4% en la Cámara Baja y 38.9% en el Senado), y México (36.8% en la Cámara de Diputados y 32.8% en el Senado).

La LXII Legislatura 2012-2015 cuenta 184 legisladoras de 500, siendo la de mayor participación de mujeres en la historia), Ecuador (32.3%) –que se encuentran entre las tasas más altas del mundo– mientras que la representación más baja en las Américas se observa en Haití (4.2% en la Cámara Baja y en el Senado 3.3%), Belice (3.1% en la Cámara Baja y 38.5% en Cámara Alta), Panamá (8.5%) y Brasil (8.6% en la Cámara Baja y 16.0% en el Senado).⁸⁴

Este proceso se ha visto acelerado por la implementación de medidas especiales de carácter temporal en varios países de la región, como las leyes de cuotas. Sin embargo, la CIDH observa que los avances en el liderazgo de las mujeres en los Congresos son desiguales en los países de las Américas, habiendo desigualdades significativas en la representación femenina entre los Congresos de la región.

Mientras que en Cuba, Argentina, Costa Rica, Ecuador y Guyana las mujeres ocupan el 30% y 40% de los escaños; en Brasil y otros países del Caribe oscilan entre el 10% y 12%, y países como Haití y, Panamá no alcanzan el 10% en ninguna de sus cámaras o en su única cámara respectivamente.⁸⁵

84 Véase La Situación de las Mujeres en los Parlamentos (al 31 de diciembre de 2010), Unión Inter-Parlamentaria, disponible en <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2012S.pdf>

85 Unión-Interparlamentaria, Women in National Parliaments Statistics 2012, consultado 12 de noviembre de 2013 [En línea] <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311012.htm>

En el caso de Belice, se observa que éste tiene una representación de 38.5% en la Cámara Alta pero ese progreso no se refleja en la Cámara Baja en donde sólo hay un 3.1% de mujeres.⁸⁶

Como se puede apreciar, la desigualdad en la participación de las mujeres aún es un tema pendiente en las agendas de muchos países, en México se logró incrementar el porcentaje de participación después de las elecciones pasadas pero los retos continúan existiendo en los congresos de los estados y en las gubernaturas.

En 30 años, sólo cinco mujeres han gobernado una entidad federativa (Colima, Tlaxcala, Yucatán –en dos ocasiones– y Zacatecas) y una más encabezó el gobierno del Distrito Federal⁸⁷.

En las entidades federativas los estados con mayor presencia de legisladoras son: el de México que tiene 17 de 75; Distrito Federal con 8 de 66, Puebla con 7 de 41, Guanajuato y Veracruz con 6 de 36 y 50, respectivamente.

Pero lo más crítico se presenta en lo que respecta a las presidencias municipales, ya que en el 2012 sólo 160 de 2,121 municipios tienen al frente una mujer⁸⁸. Y a la fecha de elaboración del presente trabajo, ninguna mujer dirige algún partido político nacional.

⁸⁶ Véase La Situación de las Mujeres en los Parlamentos. Op. Cit.

⁸⁷ INMUJERES e INEGI, Op. Cit., consultado el 14 de mayo de 2014 [En Línea]
<http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/MyH2011.pdf>

⁸⁸ Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados, consultado el 12 de noviembre de 2013 [En línea].
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/participacion_politica/sipp3_2/indice.htm

Acciones afirmativas en el ámbito de la participación política en México

En México, las acciones en pro de equilibrar la relación entre hombres y mujeres se distinguen, en su primera etapa (1953-1974), por el reconocimiento constitucional de los derechos de ciudadanía y por el reconocimiento de la igualdad jurídica de mediados del siglo XX.

En los ochenta, las acciones afirmativas se fueron enfocando hacia la creación de instituciones y programas gubernamentales que pretendían abarcar desde distintos aspectos la situación de la mujer (político, social, económico, cultural, justicia, etc.):

- 1980 Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo puesto en marcha por el Consejo Nacional de Población.
- 1985 Comisión Nacional de la Mujer.
- 1988 Programa de Mujeres en Solidaridad que tenía la finalidad de incrementar los ingresos de las mujeres en situación de pobreza.
- 1989 Se conforman las primeras agencias especializadas en delitos sexuales de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. En Chiapas se establece una instancia del Ministerio Público para la Atención de Delitos Sexuales.
- 1996 Programa Nacional de la Mujer, que tiene como objetivo integrar la perspectiva de género en las políticas públicas.
- 1998 Se establece la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados.
- 1998 Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

- 2001 Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) como la instancia rectora del quehacer del Estado mexicano en materia de igualdad.⁸⁹
- 2006 Surge la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Senadores.

Cabe hacer mención de la denominada “Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados” que surge en 1997 y se aprueba en 1998 a propuesta de 5 grupos parlamentarios (PRI, PAN PRD, PVEM, PT). A partir del año 2000 es reconocida como una comisión permanente y ordinaria, lo cual es importante para presentar y dictaminar iniciativas. En particular, las comisiones de este tipo en nuestro país se han enfocado a lograr la asignación de recursos a los programas que buscan lograr la igualdad entre hombres y mujeres.⁹⁰

En la primera década del siglo XXI se distinguió por un incremento en las acciones afirmativas que implicaron la creación de ordenamientos jurídicos y su perfección.

- 2003 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED).
- 2003 Creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), órgano creado por la LFPED.
- 2006 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con actos de Violencia contra las Mujeres de la Procuraduría General de la República, acuerdo A/003/06.
- 2006 Se publica la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH).
- 2006 Instalación del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, creado por la LGIMH.

⁸⁹Instituto Nacional de las Mujeres, *Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública*, INMUJERES, México 2012 consultado el 26 de noviembre de 2012 [En línea]
<http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/acticultu/GUIAMETODOLOGICA3.pdf>

⁹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Género, Cultura y Sociedad*. P. 139
http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Genero_cultura_2_.pdf

- 2007 Decreto presidencial la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).
- 2007 En abril se aprueba la Ley de Interrupción del Embarazo en el Distrito Federal.
- 2007-2008 Se establece en el COFIPE la asignación del 2% de los partidos políticos destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.
- 2009 Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), que da cumplimiento a la LGAMVLV.
- 2014 Paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

En el caso específico de los logros por el reconocimiento de los derechos de ciudadanía de las mujeres, estos poseen una historia de más de medio siglo desde que en 1953 se reformara el artículo 34 constitucional, a fin de conceder el derecho al voto de las mujeres, la cual da paso a que en las elecciones de 1955, sea el primer proceso electoral en que participan. Es en 1974, a través de la reforma al artículo 4 constitucional cuando se garantiza la igualdad jurídica plena entre el hombre y la mujer.

En relación a las medidas especiales en materia de participación política de las mujeres, en las reformas electorales de 1993 y 1996 se adoptó el principio de representación máxima de un género, que obligaba a los partidos políticos a estipular en sus estatutos que no más del 70% de sus candidaturas deberán ser asignadas a personas de un mismo género.

Otro avance en la adopción de medidas afirmativas para fortalecer la participación política de las mujeres es la que se produjo en la reforma electoral del 2007-2008 donde se establece la obligación de los partidos políticos de destinar el 2% del financiamiento público para actividades dirigidas a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En el 2002 es reconocido en el COFIPE el sistema de cuotas y finalmente en 2014 queda establecido en la Constitución que las candidaturas serán paritarias entre hombres y mujeres.

Cuadro 5. Legislación de cuotas de género en México.

Año	Comentario
1993	Se modifica la Fracción 3 del artículo 175 del COFIPE, quedando establecido que: "Los partidos políticos, promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular".
1996	Se aprueba la adición a la fracción XXII, transitoria del artículo 5º del COFIPE que señala: "Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres".
2002	<p>Art. 175-A "De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto, en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género".</p> <p>Art. 175-B. "Las listas de representación proporcional se integrarán por segmento de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de lo que señale la normatividad interna y el procedimiento de cada partido político.</p> <p>Art. 175 C Integra lo que sigue:</p> <p>1.- Hecho el cierre de registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175- A y 175-B, el Consejo General del Instituto le requerirá en primera instancia para que en el lapso de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.</p> <p>2. Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior quien no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación pública. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.</p> <p>3.- Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.</p>

Fuente: Diego Reynoso y Natalia D'Angelo, Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida? Documento preparado para presentar en el XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Torreón, Coahuila. Noviembre 18-19, 2004.

En el 2011, con apoyo de las organizaciones de la sociedad civil se buscó mejorar la rendición de cuentas, mediante el Reglamento de Fiscalización que establece mecanismos para programar el gasto y que las actividades generen, conocimientos, capacidades y aptitudes para el ejercicio político.

Como se podrá ver en este documento las medidas afirmativas deben reflejarse en acciones concretas, que para el caso que nos ocupa, implicarán la voluntad política y el compromiso de los entes obligados. Esto es, para transformarse internamente, asumiendo que las decisiones y la estructura deberán reconocer la situación de las mujeres al interior de los partidos políticos.

Reforma electoral de 2007-2008. Origen de la obligación de generar capacitación, promoción y desarrollo de liderazgo político de las mujeres en México

El derecho al voto existe en el ámbito municipal mexicano desde 1947 y en 1953 se hace explícito en la Constitución el pleno derecho a la mujer para votar y ser votada. Este paso importante en el reconocimiento de los derechos políticos, abrió el camino a un espectro más amplio de retos contra la discriminación hacia las mujeres.

Por un lado significó el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía que demandaba la generación de garantías para el ejercicio del derecho a participar en la vida política.

Por otra parte, se tiene el derecho a tener acceso a las funciones públicas, por elección o designación, en condiciones de igualdad. Lo cual implica las condiciones en las cuales se permite la asociación, el voto y que las mujeres sean electas.

En una determinación de la CIDH se establecen características que la reglamentación de los derechos políticos por parte de los Estados debe cumplir,

que son: legalidad, tener una finalidad legítima, y ser necesaria y proporcional, es decir, ser razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa⁹¹.

Al respecto, las mujeres se enfrentan a barreras que deben diferenciarse con relación al ejercicio de los derechos políticos por parte de los hombres. Entre otras, están las barreras de inicio, esto derivado de los estereotipos que han condicionado el actuar femenino a la esfera privada.

Es indispensable reconocer este marco contextual para visibilizar que en el caso de las mujeres el derecho a participar en política debe garantizarse en todas las esferas, eliminando techos de cristal.

Partiendo de que los partidos promueven la representación democrática esto implica necesariamente la inclusión de las mujeres. Para alinear las acciones que deben realizar los partidos políticos, en materia de género y no discriminación, existe un marco normativo que impone obligaciones para cumplir con el fin constitucional, dentro de esas obligaciones se encuentra la de empoderar a las mujeres.

La determinación del 2% para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres se establecía en el artículo 78, numeral primero, inciso a), fracción V del COFIPE que a la letra decía:

“Para la capacitación, promoción y el desarrollo político del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario.”

Ahora bien, con la reforma electoral legal de 2014 se preserva la obligación y se incrementa el porcentaje a destinar quedando en un 3%.⁹² Aunado a ello, se establecen nuevos rubros de gasto como sigue:

⁹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 207; *Caso Castañeda Guzmán Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 145.

⁹² Artículo 51 numeral 1 inciso a, fracción V, Ley General de los Partidos Políticos.

- a) La realización de investigaciones que tengan como finalidad informar a la ciudadanía de la evolución, desarrollo, avances, y cualquier tema de interés relacionado con el liderazgo político de la mujer;
- b) La elaboración, publicación y distribución de libros, revistas, folletos o cualquier forma de difusión de temas de interés relacionados con la paridad de género;
- c) La organización de mesas de trabajo, conferencias, talleres, eventos y proyecciones que permitan difundir temas relacionados con el desarrollo de la mujer en su incorporación a la vida política;
- d) La realización de propaganda y publicidad relacionada con la ejecución y desarrollo de las acciones en la materia, y
- e) Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

Como se advierte, lo que plantea el ordenamiento es un mínimo de gasto no así un tope, por lo que se esperaría que el partido político gastara cuando menos el dos por ciento y más, tomando en cuenta de que el avance de género en el mundo es una exigencia de la sociedad que ahora comienza a ser preponderantemente femenina.

Desempeño de los partidos políticos en relación al 2% destinado al liderazgo político de las mujeres

La fiscalización del 2% destinado al empoderamiento de la mujer del 2008 al 2012 da cuenta que los partidos políticos han erogado 355 millones 799 mil 480 pesos.⁹³

⁹³ Elaboración propia con base en los acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral por los que se aprueban dictámenes consolidados que presenta la Unidad de Fiscalización http://ife.org.mx/portal/site/ifev2/Dictámenes_y_Resoluciones_del_Consejo_General/

En los casos de institutos políticos que no cumplieron con el monto mínimo del financiamiento que deben destinar, se aplicó una sanción. No obstante, se puede observar como a pesar del cálculo de una reincidencia para incrementar la multa, ésta no ha constituido el mecanismo inhibitor de conductas, como la simulación con gastos inexistentes o bien el registro indebido de gastos tales como nóminas, previsión social, aguinaldos, mandiles, lonas y sillas que no están vinculados al empoderamiento de las mujeres.⁹⁴

Con la finalidad de determinar objetivamente las causas que propician la anterior percepción, la entonces Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos realizó una auditoría durante el ejercicio del gasto del año 2010. Se revisó el gasto de actividades específicas (que surte la misma condición que el 2%) y el de la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Es decir un total de siete auditorías para coleccionar información y analizarla, contrastarla y establecer las líneas de acción que debe emprender la autoridad para tratar de explotar las fortalezas, superar las debilidades, aprovechar oportunidades y defenderse contra las amenazas.

El resultado general de la auditoría inició con un enfoque financiero, pero en su desarrollo se coleccionó información que permitió conocer aspectos relevantes de la operación que se describirán más adelante y que sirven de insumo para una propuesta de reglamentación y desarrollo de instrumentos para cambiar el sistema de rendición de cuentas de los partidos políticos por lo menos en los rubros de actividades específicas y el 2%.

La revisión se inició en el mes de octubre del 2010, es decir del mismo año sobre el cual se realizaron las pruebas por el periodo enero-junio y que representó una excelente oportunidad para conocer el grado de avance físico-financiero en el ejercicio del gasto de actividades específicas y el 2%.

⁹⁴ Ver Saúl Lilia, *Desvían partidos gasto para equidad* en El Universal. México. 3 de noviembre de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/805951.html>, (30 de noviembre de 2011).

En su aspecto financiero, el comportamiento del gasto de los partidos políticos por el periodo descrito en el párrafo anterior, se ilustra a continuación:

Cuadro 6. Determinación del monto erogado en el 2%. Ejercicio 2010.

Partido Político Nacional	Capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres		
	2% para Capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, según Acuerdo CG20/2010 (A)	Importe ejercido para Capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, según Balanzas al 30 de junio 2010 (B)	% Ejercido al 30 de junio de 2010 C= (B/A)
PAN	\$14,711,118.74	\$7,864,356.00	53.46%
PRI	18,606,721.12	1,782,785.22	9.58%
PRD	7,818,009.91	530,586.26	6.79%
PT	4,089,972.79	538,521.25	13.17%
PVEM	5,420,151.66	5,800,394.20	107.02%
MC	3,569,176.67	3,091,980.00	86.63%
NUAL	3,985,991.52	0.00	0.00%
Total	\$58,201,142.40	\$19,608,622.93	33.69%

Al advertir que el grado de avance en el ejercicio del gasto de los partidos políticos va del 0.00% al 107%, se consideró indispensable conocer si existen planes y programas que permitan conocer el grado de avance en una relación monto erogado-meses transcurridos (dimensión dinero-tiempo), por lo que se realizaron entrevistas a cada responsable del órgano de finanzas de los partidos políticos.

El resultado de las entrevistas reveló la inexistencia generalizada de planes y programas para el ejercicio del gasto para actividades específicas y 2% bajo el argumento de que la autoridad no los obliga a desarrollarlos.

En consecuencia no existen indicadores financieros ni de gestión que permitan medir los resultados en la aplicación del gasto y no hay elementos objetivos que permitan hacer una evaluación cualitativa del gasto.

Otro elemento a destacar es que la percepción de simulación de operaciones que se aludió al principio de éste documento, se pudo confirmar parcialmente al realizar una verificación de la actividad preponderante de los proveedores de bienes o prestadores de servicios, obtenida a través del Servicio de Administración Tributaria, detectando las siguientes inconsistencias:

Cuadro 7. Principales inconsistencia en la revisión de los gastos del 2%

No.	Nombre del proveedor o prestador de servicios	Concepto del gasto erogado en los rubros actividades específicas y capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres (concepto según factura)	Actividad preponderante registrada ante el SAT
1	Ana Luz Negrete Velázquez	Asesoría	Servicios administrativos de trámite y cobranza
2	Braulio Cadena Corona	Asesoría	Servicios de consultoría y computación
3	Oscar Francisco Muñoz Barrera	Servicios profesionales	Bufetes jurídicos
4	Diego Cobo Terrazas	Asesoría y capacitación en Secretaría de la mujer	Servicios de consultoría en medio ambiente
5	Ma. Del Carmen Peralta Vaqueiro	Honorarios por asesoría	Servicios de publicidad y actividad conexas
6	Rolando Elías Wismayer	Honorarios asesoría capacitación y liderazgo de la mujer	Agencias de cobranza
7	Alma Arza Luz Alonso	Coordinadora de eventos Secretaría de la mujer	Agencias de cobranza
8	Paulina Díaz Ordaz Cataño	Asesoría y capacitación y liderazgo de la mujer	Diseño de modas y otros diseños especializados
9	Leonardo Álvarez Romo	Asesoría Secretaría de la Mujer	Comercio al por menor de otros alimentos

No.	Nombre del proveedor o prestador de servicios	Concepto del gasto erogado en los rubros actividades específicas y capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres (concepto según factura)	Actividad preponderante registrada ante el SAT
10	Ana Teresa Velázquez Beeck	Pago de honorarios por asesoría	Servicios administrativos de trámite y cobranza
11	Dalia María Ladrón de Guevara	Honorarios	Bufetes jurídicos
12	Impulsora comercial torres del centro, S.A. de C.V.	Impresión de posters doble carta a color en papel couché y volantes de media carta a una tinta en papel blanco.	Comercio al por mayor de otros materiales para la construcción, excepto de madera. Comercio al por menor en ferreterías y tlapalerías. Edificación de inmuebles comerciales, institucionales y de servicios, excepto su administración Alquiler sin intermediación de oficinas y locales comerciales, alquiler sin intermediación de otros inmuebles

El registro contable de las operaciones involucradas en el cuadro no tiene observaciones, pues no existe vínculo entre el motivo del gasto y su comprobación, es decir, las reglas de registro son permisivas de actos que proveen dudas fundadas de su realización y razonabilidad.

Lo anterior representa una oportunidad de mejorar las normas de registro que incorporen la identificación del gasto por concepto, podría valorarse el clasificador por objeto del gasto que utiliza el gobierno federal en su sistema de rendición de cuentas, como una herramienta efectiva para identificación.

El debate es amplio, en la actualidad dado el esquema de programación de este gasto, los partidos políticos pueden incluir los honorarios de las personas que están inmersas en un proyecto, como son las capacitadoras o capacitadores, es

decir debe estar plenamente justificado desde la presentación del Programa Anual de Trabajo (PAT)⁹⁵ y declararse el cumplimiento de objetivos, metas e indicadores.

En tal sentido, los honorarios del personal administrativo o del área de finanzas al no tener una incidencia directa en la generación de capacidades, aptitudes y conocimientos para el liderazgo político de las mujeres debe ser pagado con recursos ordinarios del propio instituto político, que estén fuera del gasto programado.

Lo anterior significa que los presupuestos etiquetados sólo pueden ser utilizados para cumplir la finalidad establecida, el empoderamiento de las mujeres para su participación en la toma de decisiones política.

⁹⁵ El PAT es el instrumento creado en el Reglamento de Fiscalización para que los partidos políticos programaran el gasto de actividades específicas y liderazgo político de las mujeres. Los PAT son portafolios de proyectos con objetivos, metas e indicadores.

CAPÍTULO CUARTO.- La visión de la fiscalización transversal

La necesidad de observar el financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género se debe a los recursos destinados al liderazgo político de las mujeres, a los que me he referido y que además debo añadir que constituyen un presupuesto etiquetado de carácter transversal:

“La transversalidad de la perspectiva de género ha sido el término que, en español, se le ha dado a la noción que en inglés se conoce como *gender mainstreaming*. El sentido principal otorgado a esta noción, ha sido incorporar la perspectiva de la igualdad de género en los distintos niveles y etapas que conforman el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse del impacto de la distribución de los recursos y no se perpetúe la desigualdad de género”.⁹⁶

Es decir el propósito es incidir en la situación vigente de las mujeres en el ejercicio pleno de sus derechos políticos y contribuir a la igualdad entre géneros. Ante ello podemos preguntarnos como lo hacíamos al finalizar el capítulo anterior ¿los salarios contribuyen a generar aptitudes de liderazgo político en las mujeres?

Ya señalé que un destacado grupo de mujeres incidió en la Unidad de Fiscalización, en este capítulo me referiré en cómo se materializó su participación en el Reglamento de Fiscalización y además en el impacto que tuvo para las personas que realizamos la auditoría a las finanzas.

⁹⁶Este concepto fue definido por primera vez en la III Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en Nairobi, y adoptado como una estrategia generalizada de acción en la IV Conferencia Internacional celebrada en Beijing en 1995. *Glosario género y desarrollo*. <http://generodesarrollolocal.inmujeres.gob.mx/2011/glossary/term/170>

La unidad encargada de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos

El origen del financiamiento público a los partidos políticos tuvo como finalidad establecer condiciones de equidad en la competencia política, en el nuevo marco democrático del país, lo que ha sido connatural a la existencia de facultades para fiscalizar el destino y uso de los recursos, así como a la existencia de situaciones políticas que fueron mejorando la acción fiscalizadora.

También debemos reconocer que las normas de fiscalización han pasado del análisis del financiamiento público solamente, como lo establecía la norma electoral en 1993, hasta la determinación de atribuciones a la autoridad electoral para imponer sanciones por posibles violaciones en el origen y uso de los recursos públicos y privados de los institutos políticos, conseguido a través de la reforma constitucional de 1996.

Como se señaló, en el 2007, el Instituto Federal Electoral asume la incorporación de un órgano técnico del Consejo General, a cargo de la función fiscalizadora que se le confiere mediante actividades preventivas, normativas de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación⁹⁷.

En tal sentido, para garantizar condiciones de equidad en la competencia, así como de legalidad y transparencia en el uso de los recursos públicos, surge la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

La creación de esta Unidad⁹⁸ tuvo como fondo la de regular el origen y uso de los recursos estableciendo medidas de control, fiscalización y reparto equitativo del gasto para que ningún partido actuara con ventaja adicional en la competencia,

⁹⁷ Agíss Bitar, Fernando, *Op. Cit.*, p. 12

⁹⁸ A partir de 2014, se le denomina Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización que tiene por objeto la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos nacionales respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

dando certeza a la ciudadanía sobre los procedimientos que utilizan los partidos para la obtención del voto.

Sin embargo, con el incremento del financiamiento público para los partidos políticos, la preocupación fue otra, el adecuado uso y destino de los recursos utilizados. Es decir, la responsabilidad de los institutos políticos de mostrar ante la sociedad que el financiamiento público es utilizado para los fines establecidos constitucionalmente: promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Autonomía e independencia

Como se puede observar las reformas electorales han generado procedimientos para fortalecer la revisión de los ingresos y gastos realizada a los informes de los partidos.

Tales adecuaciones han tenido relación estrecha con la preocupación de los actores políticos para competir en condiciones de equidad. Pero además se deben a la demanda de las organizaciones de la sociedad civil y líderes de opinión para que exista una estricta vigilancia del gasto y el ingreso lícito, sobre todo durante las campañas electorales.

Es así que durante las elecciones de 2000, se dieron dos casos en los que el IFE se encontró limitaciones a la facultad de investigación de los recursos de los partidos políticos, ante ello surgió la necesidad de franquear el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Ocurre que los cambios en el sistema democrático y el aumento en la competencia electoral generaron entre los contendientes la idea de que quien gasta más puede obtener el triunfo.

En esos momentos la revisión estaba a cargo de la Dirección de Prerrogativas de los Partidos Políticos por mediación de la Comisión de Fiscalización que se integraba por tres Consejeros Electorales, que por un lado tenían buenas relaciones de comunicación con los representantes de los Partidos Políticos debido al ejercicio electoral y por otra accionaban como fiscalistas teniendo un papel difícil y poco operativo.

Durante el debate de la reforma 2007-2008, el tema del dinero en la política representó un problema importante dentro de la agenda, dadas tales circunstancias se consideró que el órgano encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos requiere:

- Ser técnico, especializado y profesionalizado, que se encargará exclusivamente de tareas relativas a la recepción y revisión de los informes de ingresos y gastos;
- Contar con autonomía de gestión, que le permita organizar su estructura, proponer las reglas de revisión y auditoría y encargarse por sí mismo de las solicitudes de información financiera, fiduciaria y fiscal necesarias para sus labores.

El órgano a cargo de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos organiza con base en la ley sus tiempos y procedimientos, informa a los consejeros electorales y a los miembros de la Junta General Ejecutiva de sus labores y tiene el carácter de “un área especializada y profesional”. En este marco, la Unidad de Fiscalización puede desempeñar sus trabajos con base en sus normas contables, de auditoría y resolución.

Fundamento legal y estructura orgánica de la Unidad de Fiscalización

Ahora bien, derivado de la reforma de 2014, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos se convierte en Unidad Técnica de Fiscalización, se establece que el Consejo General del Instituto será responsable de la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Veamos:

Cuadro 8. Comparativo de la Reforma Constitucional en materia de fiscalización

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
2008	2014
<p>Artículo 41, base quinta, párrafos penúltimo y antepenúltimo (...)</p> <p>La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.</p> <p>El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 41, base quinta, apartado B, inciso a, numeral 6, y párrafos último y penúltimo.</p> <p>Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:</p> <p>a) Para los procesos electorales federales y locales:</p> <p>(...)</p> <p>La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los <i>candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral</i>. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.</p> <p>En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.</p>

La Unidad Técnica de Fiscalización seguirá elaborando el proyecto de Reglamento y Acuerdos para aprobación del Consejo General. Asimismo, deberá proponer a la Comisión de Fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y presentará los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos.

Veamos el comparativo:

Cuadro 9. Comparativo de la Reforma Legal en materia de facultades de fiscalización

CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES 2008	LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES 2014
<p>Artículo 81.</p> <p>1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:</p> <p>a) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, de conformidad a lo establecido en este Código;</p> <p>b) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;</p> <p>c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;</p> <p>d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;</p> <p>e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;</p> <p>f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier</p>	<p>Artículo 199.</p> <p>1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:</p> <p>a) Auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar;</p> <p>b) Elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones;</p> <p>c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos;</p> <p>d) Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos;</p> <p>e) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier</p>

CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES 2008	LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES 2014
<p>otro aspecto vinculado a los mismos;</p> <p>g) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;</p> <p>h) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;</p> <p>i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;</p> <p>j) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este Capítulo;</p>	<p>otro aspecto vinculado a los mismos;</p> <p>f) Proponer a la Comisión de Fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos;</p> <p>g) Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;</p> <p>h) Verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores;</p> <p>i) Junto con la Comisión de Fiscalización, ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro;</p> <p>j) En la etapa de campaña, en caso de que así opte el partido político, pagar a través de una de las chequeras que se aperturará por cada tipo de campaña las obligaciones que contraigan los partidos políticos, ya sea de la totalidad de gastos o bien únicamente por lo que hace a la propaganda en vía pública;</p> <p>k) Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;</p>

<p style="text-align: center;">CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES</p> <p style="text-align: center;">2008</p>	<p style="text-align: center;">LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES</p> <p style="text-align: center;">2014</p>
<p>k) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en este Código;</p> <p>Ver inciso j</p> <p>l) Revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores electorales, de conformidad a lo que establezca el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General;</p> <p>m) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de este Código;</p> <p>n) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y</p>	<p>l) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en esta Ley y demás disposiciones aplicables;</p> <p>m) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas, cumpliendo con los criterios técnicos emitidos por la Comisión de Fiscalización;</p> <p>n) Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos homogéneos de contabilidad que garanticen la publicidad y el acceso por medios electrónicos, en colaboración con las áreas del Instituto que se requieran para el desarrollo del sistema respectivo;</p> <p>ñ) Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos que garanticen la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral, y</p> <p>o) Proponer a la Comisión de Fiscalización las sanciones a imponer de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas.</p>

CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES 2008	LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES 2014
<p>vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad;</p> <p>o) Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan. Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído;</p> <p>p) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del Consejo General;</p> <p>q) Prestar y recibir los apoyos establecidos en los convenios a que se refiere el inciso anterior;</p> <p>r) Ser conducto para que las autoridades locales a que se refiere el inciso q) superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal, en los términos que señale el Reglamento;</p> <p>s) Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas en este Código; y</p> <p>t) Las demás que le confiera este Código o el Consejo General.</p>	

Resulta importante puntualizar, que en caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal. La información relativa a las operaciones bancarias o de carácter fiscal necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización le confiere, fortalece las atribuciones de inspección, control y vigilancia de los recursos públicos y privados; toda vez que no hay restricción alguna que obstaculice la exhaustividad de las investigaciones.

Con respecto a la estructura orgánica de la Unidad Técnica de Fiscalización, cabe señalar que la Unidad tendrá como nivel jerárquico el de una dirección ejecutiva del instituto y a su vez internamente se organiza por tres direcciones:

Dirección General, área a cargo de proponer la modernización y simplificación de procesos; coordinar la vinculación con los institutos electorales de los estados para la firma de convenios y servir de vínculo para que superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal.

Asimismo presenta al Consejo General los acuerdos para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos; colabora en los procedimientos que siguen las direcciones; tramita y atendiendo las consultas en materia de transparencia entre otras funciones.

Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros, encargada de recibir y revisar los informes trimestrales, anuales y los de gastos de campaña que presenten los partidos políticos.

Una vez recibidos los informes citados, esta Dirección lleva a cabo la práctica de auditorías sobre el manejo de los recursos y la situación contable y financiera, así como las verificaciones a que haya lugar dentro de la revisión de los informes referidos y las que guarden relación con los procedimientos oficiosos y los de quejas.

Durante los procedimientos de revisión de los informes, podrá requerir a los sujetos obligados a presentarlos, información complementaria respecto de los diversos apartados que los conformen o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos, así como proporcionarles la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en el Código y en los Reglamentos para la Fiscalización respectivos.

Bajo ese contexto, la Dirección de Auditoría elaborará y presentará a la Dirección General para su aprobación los dictámenes derivados de las revisiones a los informes señalados. De igual forma establecerá los mecanismos y llevará a cabo los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.

Dirección de Resoluciones y Normatividad, una vez que la Dirección de Auditoría haya concluido el procedimiento de revisión y la Dirección General haya aprobado el dictamen consolidado, la Dirección de Resoluciones elaborará los proyectos de resolución respecto de la revisión de dichos informes, en los que se proponga al Consejo General las sanciones correspondientes en caso de que se acredite la comisión de irregularidades.

En otro sentido, substanciará y tramitará los procedimientos administrativos de queja y los de carácter oficioso en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.

Resulta de gran importancia destacar que en estos procedimientos, la facultad de la Dirección de Resoluciones implica realizar una verdadera investigación a fin de verificar la certeza de los hechos investigados, de lo que se desprende que los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral.

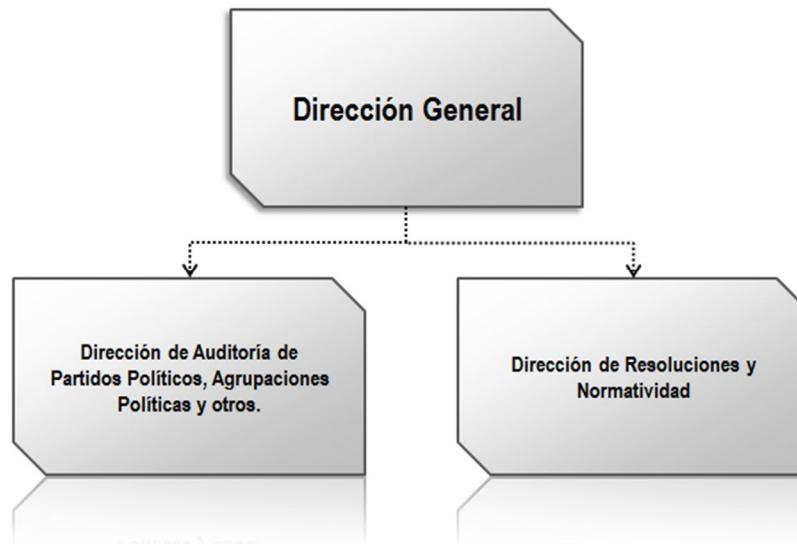
Es así que, una vez agotada la instrucción o que proceda el sobreseimiento, tal Dirección procederá a elaborar el proyecto resolución correspondiente a fin de que sea presentado ante la Dirección General para su aprobación, la cual, lo remitirá mediante oficio a la Comisión de Fiscalización.

De lo expuesto, es claro que el inicio de los procedimientos en materia de financiamiento y gasto, en el que se colmen las formalidades esenciales, no sólo puede originarse en la presentación de una queja o denuncia por un partido político, sino que puede incoarse, cuando en el ejercicio de sus atribuciones de vigilancia, la Unidad de Fiscalización así lo determine, debiendo fundar y motivar debidamente su determinación.

En razón de lo anterior, la Dirección de Resoluciones y Normatividad podrá determinar el inicio de procedimientos administrativos de carácter oficioso, a propuesta de la Dirección de Auditoría, en caso de que en las revisiones que tienen a su cargo detecten elementos respecto de la probable comisión de irregularidades en materia de recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

Entre las funciones y atribuciones con las que cuenta esta dirección de área también se encuentra, la de tramitar y desahogar las consultas que formulen por una parte, los sujetos que se encuentran obligados ante ella, respecto del registro contable de sus ingresos y egresos, las características de la documentación comprobatoria de sus operaciones y, en general, sobre el manejo de sus recursos; y por otra parte, las que se realicen en materia de transparencia relacionadas con los recursos de dichos entes.

Gráfico 1 Estructura orgánica de la Unidad Técnica de Fiscalización



Durante la elaboración de la presente Tesis, el legislador realizó reformas a la Constitución. El artículo 41 fue modificado, corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral realizar la fiscalización a los partidos políticos, esto es, que la relevancia constitucional de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización se elimina, sin que la función deje de realizarse, más aún, su ámbito de competencia ahora es nacional.

El órgano de fiscalización deberá proponer al Consejo General reglas en materia de origen, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos que tendrán observancia obligatoria en todo el País, lo que constituye un reto importante para la implementación de los trabajos que se abordan en el presente texto, con miras a homologar los instrumentos para la evaluación del gasto destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Visión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El gasto programado surgió de la revisión hecha por la Unidad de Fiscalización, a la reglamentación relativa a los recursos que deben destinar los partidos políticos para actividades específicas y capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, debido a la necesidad de conocer la eficiencia del gasto etiquetado.

En esta revisión, se consideró fundamental elaborar un sistema de rendición de cuentas nuevo, denominado *Gasto Programado*. El cual se impactó en los siguientes rubros del reglamento:

- *Registro de Operaciones*, es la regulación de las cuentas bancarias en las cuales deben administrarse los recursos y las transferencias que los partidos políticos realicen de su Comité Ejecutivo Nacional a sus órganos en las entidades federativas y/o estructuras distritales y municipales.
- *Rendición de Cuentas*, se incorporaron los términos correspondientes a la perspectiva de género; los criterios para la elaboración de los proyectos respectivos, rubros y conceptos de gasto de actividades específicas y 3%. Se delimita el papel de los órganos de finanzas y los de género como responsables durante el ciclo de planeación-programación-presupuestación-ejecución-evaluación; la forma en que deberá realizarse la rendición de cuentas del Gasto Programado y los avisos correspondientes que se realizarán a la autoridad.
- *Facultades de Comprobación*, el sistema de gasto programado no podría completarse sin un sistema de evaluación del desempeño a cargo de la autoridad fiscalizadora del gasto de los partidos políticos. Es precisamente la gran debilidad del marco legal vigente, que adolece de la evaluación cualitativa del gasto con efectos vinculantes ante su incumplimiento.

Se estableció un esquema de gasto programado porque los procedimientos de auditoría tradicionales son incapaces de proveer información suficiente y

adecuada respecto del cumplimiento de los fines constitucionales de los partidos en esta materia; más aún, son precisamente herramientas como la rendición de cuentas horizontal y el presupuesto basado en resultados, elementos básicos para la práctica de la evaluación que se propone.

En el planteamiento del cambio de la contabilidad de los partidos políticos se tomó en consideración el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al resolver el recurso de apelación identificado con el expediente SUP-RAP-175/2010, el cual sostuvo que el cumplimiento de la obligación del partido político de destinar el dos por ciento de su financiamiento, implica necesariamente dos situaciones a realizar:

1. Destinar una determinada cantidad de dinero que varía año con año dependiendo del monto de financiamiento público ordinario que es base para el cálculo de este concepto. Lo anterior trae como consecuencia que a nivel financiero se establezca una cuenta única y exclusiva para tal fin.
2. El partido debe demostrar mediante la documentación idónea que el dinero así destinado, fue utilizado para la realización de actividades en virtud de las cuales de manera exclusiva o, por lo menos principalmente, se promoció, capacite o desarrolle el liderazgo político de las mujeres, como pueden ser: cursos, conferencias, congresos y cualquier otro tipo de actividad que cumpla con la finalidad establecida por la ley.

En el SUP RAP 175/2010, la Sala Superior también mencionó tres elementos que consideran son intención del legislador en esta materia, mismos que fueron retomados en el Sistema de Rendición de Cuentas del Gasto Programado establecido en el Reglamento de Fiscalización, como se muestra a continuación:

Cuadro 10. Principios del SUP-RAP-175/2010 incorporados al Reglamento de Fiscalización.

Principio	Reglamento de Fiscalización
Universalidad	Los programas deberán contener información, valores, concepciones y actitudes orientadas a propiciar la igualdad de oportunidades para el desarrollo político, en el acceso al poder público y la participación en los procesos de toma de decisiones. Deberán desarrollarse en el territorio que comprende los Estados Unidos Mexicanos, procurando beneficiar al mayor número de mujeres. (Art. 288, numeral 1, inciso b).
Igualdad	
Planeación previa	<p>Los objetivos de los proyectos que integran el programa deberán buscar generar conocimientos, habilidades y actitudes de adelanto en las mujeres para el ejercicio político. Cada proyecto del programa deberá incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los objetivos, metas e indicadores a desarrollar durante el año; b) Las actividades que darán cumplimiento a los objetivos, metas e indicadores; c) El presupuesto asignado por actividad, identificando de manera clara los rubros que serán objeto de gasto; d) El cronograma para seguimiento de resultados y monitoreo de indicadores; e) La persona responsable de la organización y ejecución; f) La persona responsable del control y seguimiento, y g) Los proyectos podrán registrarse todo el año siempre que cumplan con lo establecido en el programa y tengan los elementos mencionados en el presente artículo. <p>(Arts. 287, numeral 1 y 289)</p>

El esquema de programación del gasto para el liderazgo político de las mujeres y actividades específicas implica que, el partido político es responsable de planear qué hacer y qué lograr con los recursos que debe destinar. De lo que se trata en realidad es de ponerle rostro a los indicadores, es decir, conocer la población beneficiada de los programas.

En el cuadro siguiente, se pueden observar las cantidades en pesos que los partidos políticos estuvieron obligados a destinar entre 2008 y 2012 y las cantidades que finalmente destinaron a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Cuadro 11. Determinación del cumplimiento de destinar el 2% para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres 2008-2012.

AÑO / PPN	MONTO	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia	Nueva Alianza	PSD	Total
2008	A destinar	\$13,219,765.35	\$9,873,824.64	\$8,484,197.72	\$4,024,238.93	\$4,249,573.24	\$3,588,986.74	\$3,417,896.95	\$2,654,758.23	\$49,513,241.80
	Erogado	\$21,234,912.78	\$11,089,965.52	\$0.00	\$4,346,205.00	\$8,366,735.01	\$4,115,941.63	\$3,570,000.00	\$8,884,600.00	\$61,608,359.94
2009	A destinar	\$15,187,262.60	\$10,624,717.95	\$9,129,411.16	\$4,330,277.52	\$4,572,747.93	\$4,094,254.56	\$3,837,272.59	\$1,904,431.62	\$53,680,375.93
	Erogado	\$19,439,987.82	\$13,477,361.04	\$1,397,719.63	\$4,854,478.00	\$7,018,935.12	\$5,410,612.54	\$4,715,425.96	\$10,075.00	\$56,324,595.11
2010	A destinar	\$14,711,118.74	\$18,606,721.12	\$7,818,009.91	\$4,089,972.78	\$5,420,151.66	\$3,569,176.67	\$3,985,991.52	\$0.00	\$58,201,142.40
	Erogado	\$14,944,869.55	\$15,904,313.48	\$7,357,138.32	\$4,873,235.20	\$9,694,047.90	\$3,811,843.94	\$5,193,204.00	\$0.00	\$61,778,652.39
2011	A destinar	\$15,769,161.50	\$19,944,941.02	\$8,380,291.45	\$4,384,129.16	\$5,809,975.90	\$3,825,876.66	\$4,272,669.15	\$0.00	\$62,387,044.84
	Erogado	\$16,209,091.27	\$25,116,677.49	\$10,007,443.23	\$6,069,575.43	\$6,759,636.05	\$6,656,110.84	\$15,305,040.00	\$0.00	\$86,123,574.31
2012	A destinar	\$16,991,366.56	\$21,490,794.16	\$9,029,814.55	\$4,723,925.59	\$6,260,284.05	\$4,122,405.16	\$4,603,826.76	\$0.00	\$67,222,416.83
	Erogado	\$16,325,720.32	\$44,604,325.84	\$9,058,185.81	\$5,149,320.04	\$6,273,193.36	\$4,187,472.95	\$4,366,080.30	\$0.00	\$89,964,298.62
Total	A destinar	\$75,878,674.75	\$80,540,998.89	\$42,841,724.79	\$21,552,543.98	\$26,312,732.78	\$19,200,699.79	\$20,117,656.97	\$4,559,189.85	\$291,004,221.80
	Erogado	\$88,154,581.74	\$110,192,643.37	\$27,820,486.99	\$25,292,813.67	\$38,112,547.44	\$24,181,981.90	\$33,149,750.26	\$8,894,675.00	\$355,799,480.37

Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral por los que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los partidos políticos nacionales y de los dictámenes consolidados presentados por la Unidad de Fiscalización⁹⁹

En lo general, se puede decir que en el periodo 2008-2012 los partidos políticos destinan un 22.2% más de lo que estaban obligados, sin embargo hubo cuando menos un partido político que durante tres ejercicios consecutivos no destinó el 2% del gasto como estaba obligado.

Los recursos que los partidos políticos deben utilizar para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres debería interpretarse de la siguiente manera:

1. El 3% no representa un tope de gasto, sino un piso a partir del cual deben establecerse con claridad las acciones que realizarán en, cuando menos, un año calendario.

⁹⁹ IFE, Acuerdos de Financiamiento. Consultado el 14 de mayo de 2014`. [En línea] http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acuerdos_del_Consejo_sobre_financiamiento/Dictámenes_consultados_el_14_de_mayo_de_2014`. [En línea] http://ife.org.mx/portal/site/ifev2/Dictámenes_y_Resoluciones_del_Consejo_General/

2. Deben sobreponerse al dinero, las ideas y proyectos bien contruidos para generar procesos de sensibilización, formación y desarrollo de aptitudes para el ejercicio político.

El Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos establecía hasta 2011 un esquema de registro de operaciones que no permitía conocer la programación del gasto ni los resultados de su aplicación; se concretaba a la clasificación, valuación, registro y comprobación con documentos que deben cumplir con requisitos fiscales (formales), revisión que además se realiza “a posteriori” lo que complica aún más la acreditación de la fiabilidad de las operaciones y por lo tanto, la percepción del gasto simulado o mal aplicado no encuentra respuesta en la lectura del Dictamen Consolidado¹⁰⁰.

Por lo anterior, resulta viable la implementación de un sistema de rendición de cuentas horizontal para el gasto programado de las operaciones derivadas de la aplicación de recursos para actividades específicas y del dos por ciento para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Como se advierte, de haber mantenido tal esquema de rendición de cuentas, no se hubiesen revertido las causas que generan la percepción de simulación y gasto mal realizado.

Ni los partidos políticos ni la autoridad responsable de la fiscalización, pueden dar respuesta objetiva a los cuestionamientos de la sociedad civil por estos hechos a menos que exista un cambio en el esquema de rendición de cuentas construido a través del desarrollo de elementos normativos y técnicos.

Esto es para transitar de la revisión cuantitativa de las operaciones, a la evaluación cualitativa de planes, programas y proyectos para determinar la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos de los partidos políticos en

¹⁰⁰ El Dictamen Consolidado es el documento formal que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos elabora como resultado de la revisión de los informes que presentan los partidos políticos, en este caso se tendrían que remitir a la lectura de los dictámenes consolidados con motivo de las revisiones a los informes anuales de 1998 al 2010, disponibles en la página de INTERNET del Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Dictamenes_y_Resoluciones_del_Consejo_General/

actividades específicas y la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Programa Anual de Trabajo, PAT

El Programa Anual de Trabajo (PAT) es la base del Sistema de Rendición de Cuentas del Gasto Programado y la herramienta para avanzar hacia la Evaluación del Gasto. Incluye la realización de 2 programas de gasto, es decir:

1. PAT para el rubro de actividades específicas.
2. PAT para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Cada PAT contiene los proyectos determinados por cada uno de los partidos políticos, los cuales al ser implementados desarrollarán diversas actividades que estarán enfocadas al logro de un resultado.

Los PPAATT deberán integrarse por proyectos enfocados a uno o varios rubros de gasto, según el ámbito al que pertenecen, veamos:

- a) Para actividades específicas:
 - i. Educación y capacitación política.
 - ii. Investigación socioeconómica y política.
 - iii. Tareas editoriales.
- b) Para el gasto de capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres¹⁰¹:
 - i. La realización de investigaciones que tengan como finalidad informar a la ciudadanía de la evolución, desarrollo, avances, y cualquier tema de interés relacionado con el liderazgo político de la mujer;

¹⁰¹ Artículo 51 numeral 1 inciso a, fracción V, Ley General de los Partidos Políticos.

- ii. La elaboración, publicación y distribución de libros, revistas, folletos o cualquier forma de difusión de temas de interés relacionados con la paridad de género;
- iii. La organización de mesas de trabajo, conferencias, talleres, eventos y proyecciones que permitan difundir temas relacionados con el desarrollo de la mujer en su incorporación a la vida política;
- iv. La realización de propaganda y publicidad relacionada con la ejecución y desarrollo de las acciones en la materia, y
- v. Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

Asimismo, los proyectos del PAT deben enfocarse al cumplimiento de resultados según el tipo de gasto:

- a) Para actividades específicas deben medir la promoción de la participación de la ciudadanía en la vida democrática y la difusión de la cultura.
- b) Para el gasto de capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres; deben medir cómo se generan conocimientos, habilidades y actitudes de adelanto en las mujeres para el ejercicio político.

El Reglamento de Fiscalización, aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General de Instituto, menciona directrices generales para avanzar en una rendición de cuentas horizontal, que permita, no sólo a la autoridad electoral confirmar si los partidos políticos cumplen o no con el gasto en las cantidades a las que están obligados, sino al propio partido político, a sus integrantes y a la ciudadanía en general, respecto de las acciones realizadas para cumplir con los fines legales en este sentido.

Los proyectos presentados por los partidos políticos a partir de la implementación del reglamento incluyen:

- a) Los objetivos, metas e indicadores a desarrollar durante el año.
- b) Las actividades que darán cumplimiento a los objetivos, metas e indicadores.
- c) El presupuesto asignado por actividad, identificando de manera clara los rubros que serán objeto de gasto.
- d) El cronograma para seguimiento de resultados y monitoreo de indicadores.
- e) La persona responsable de la organización y ejecución.
- f) La persona responsable del control y seguimiento.

La construcción de la propuesta reglamentaria se realizó con el acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil, integradas a su vez, por militantes y simpatizantes de los partidos políticos, diputadas y especialistas en el tema de igualdad sustantiva. Un factor fundamental para satisfacer a la demanda de cumplimiento del objeto de los recursos, fue la consideración de una evaluación del desempeño por parte de la Unidad de Fiscalización quien debe realizar evaluaciones de:

- a) Los informes trimestrales relativos al cumplimiento de objetivos y metas con base en los indicadores registrados por cada partido.
- b) Lo reportado en el informe anual relativo a la consistencia y resultados, es decir el desempeño global del programa y los proyectos respectivos.

En el Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Programado previsto en el reglamento, se revisará el cumplimiento de los proyectos que integran los programas y las operaciones relativas al gasto para el desarrollo de

las actividades específicas y el correspondiente a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Sin embargo subsiste un déficit del que se hace cargo el presente trabajo, los efectos vinculantes ante el incumplimiento de los objetivos, metas e indicadores, así como la retroalimentación en el sistema de rendición de cuentas para generar un círculo virtuoso de mejora permanente y sostenida para el empoderamiento de las mujeres y su representación en los cargos de decisión.

La contabilidad del gasto programado

Sin cuentas, no hay rendición de cuentas, lo que hace necesario establecer con claridad la forma en que deben registrarse las operaciones para cumplir con los objetivos del gasto programado.

Para el registro de las operaciones asociadas a los gastos para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, la Unidad de Fiscalización desarrolló los siguientes instrumentos contables del sistema de rendición de cuentas:

- Guía Contabilizadora.- Es el documento en el que establecen los preceptos e instrumentos necesarios para el correcto registro y control de las operaciones en los libros de la entidad. Generalmente incluye: a) catálogo de cuentas, b) análisis de movimientos de cada cuenta y c) ejemplos de contabilización de las operaciones más frecuentes.
- Catálogo de cuentas.- Es la lista ordenada y codificada de las cuentas empleadas en el sistema contable de una entidad con el fin de identificar sus nombres y/o números correspondientes, regularmente sirve para sistematizar la contabilidad de un ente.

- Clasificador por Objeto del Gasto.- Es el instrumento que permite el registro ordenado de los gastos con base en los rubros a los que corresponde cada uno de los proyectos.

Lo anterior está contenido en el Manual de Contabilidad del Sistema de Rendición de Cuentas del Gasto Programado que orienta a los partidos políticos en el registro ordenado, sistemático y homogéneo de cada PAT y proyecto que realicen.

El documento también sirve para generar transparencia, uniformidad, disciplina, congruencia y medición del cumplimiento del objeto del gasto, se establece como instrumento para el control de los ingresos y egresos, el registro y aplicación de las operaciones contables y la actualización permanente de los registros, situaciones que garantizarán la correcta rendición de cuentas del ejercicio del gasto.

Por otro lado, para minimizar el riesgo de una indebida interpretación de la norma que propiciara actos indebidos en el destino de los recursos, fue necesario incorporar con claridad las restricciones al gasto por cada rubro:

1. Actividades ordinarias permanentes o gastos relacionados con el mantenimiento de líneas telefónicas; inmuebles, servicios de limpieza o seguridad. Erogaciones por concepto de hipotecas de oficinas, institutos y/o fundaciones.
2. Actividades de propaganda electoral o de campaña, tampoco los cursos eventos o propaganda que promuevan alguna candidatura o precandidatura de manera individual; ni encuestas, investigaciones, estudios, entre otros que contengan reactivos sobre preferencias electorales.
3. La preparación, edición, impresión y divulgación de las plataformas electorales.
4. Actividades que evalúan condiciones del partido o que pretendan preparar a sus dirigentes para el desempeño de cargos directivos.

5. Actividades que tengan por objeto primordial la promoción del partido, o de su posicionamiento en medios masivos de comunicación;
6. La celebración de las reuniones por aniversarios, congresos y reuniones internas.

Aunado a ello, el Reglamento de Fiscalización menciona que los partidos deberán observar que la administración de los recursos erogados se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Lo cual, apunta para que un adecuado apego a las reglas por parte de los partidos políticos, implique el logro de los resultados ya mencionados. La mayor expectativa, sin duda es el apartado del 3%, es factible que si el partido político busca empoderar a las mujeres el beneficio no sea sólo para este grupo, sino que implique la mejor posición del partido político ante los electores.

Si bien la fase de elaboración e implementación del Sistema de Rendición de Cuentas está concluida, el reto fundamental es el desarrollo e implementación de un Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Programado con efectos vinculantes ante el incumplimiento de los objetivos, metas e indicadores.

Perspectiva de género al interior: la fiscalización efectiva en un buen ambiente laboral

Hasta 2013, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es un órgano técnico del Consejo General del Instituto, encargado de recibir y revisar los informes de ingresos y gastos presentados por los partidos políticos, las agrupaciones políticas, las organizaciones de observadores electorales y las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partido político nacional. También atiende las quejas correspondientes al

financiamiento y gasto de los partidos políticos así como las de agrupaciones políticas nacionales.

Es importante señalar que el trabajo derivado de las obligaciones legales, del órgano creado en 2007-2008, se ha realizado por el compromiso y profesionalismo de las/los integrantes de la Unidad de Fiscalización, quienes realizan actividades de auditoría y resolución en materia de financiamiento y gasto.

A cinco años del desempeño como órgano autónomo de gestión, fue urgente mejorar la capacidad institucional instalada sobre el trabajo decente en un clima laboral sano, a fin de evitar tensiones que puedan impactar negativamente en las circunstancias y condiciones de las/los funcionarios que integran la Unidad.

Por un lado, los procesos a su cargo y los términos definidos por la ley, así como por las distintas reglamentaciones, implican efectuar en un mismo momento varios procedimientos de revisión, los cuales atienden a distintos proyectos de resolución.

Tal escenario, implica cargas de trabajo extraordinarias con la repercusión en las condiciones anímicas, de estrés y salud personal, que hacen difícil la conciliación de la vida familiar con las cargas laborales. Basta mencionar que en 2012 se realizaron las siguientes actividades de forma simultánea:

- Recepción, revisión y proyecto de resolución correspondiente a los informes anuales del ejercicio 2011 de los 7 partidos políticos nacionales.
- Recepción, revisión y proyecto de resolución correspondiente a los informes anuales del ejercicio 2011 de 99 agrupaciones políticas nacionales.
- Recepción, revisión y proyecto de resolución correspondiente a los informes de las organizaciones de observadores electorales que participaron en el proceso electoral federal.

- Recepción, revisión y proyecto de resolución correspondiente a 261 informes de precampaña analizados mediante procedimiento expedito, correspondientes a los precandidatos a la presidencia, diputados federales y senadores.
- Recepción, revisión y proyecto de resolución correspondiente a 3,957 informes de precampaña analizados mediante procedimiento ordinario, correspondientes a los precandidatos a la presidencia, diputados federales y senadores.
- Verificación de 172 actos públicos presidenciales, visitas a casas de campaña de 257 fórmulas de candidatos a Diputados y 37 de Senadores.
- Seguimiento al monitoreo de espectaculares y medios impresos, así como realización de circularizaciones a proveedores y ejercicio de la facultad de acceso al secreto bancario y fiscal (tanto para las revisiones de carácter federal como para que las autoridades competentes en las entidades federativas accedieran a los secretos).
- Implementación de la primera etapa del procedimiento de revisión anticipada del informe de los candidatos a la presidencia de la República.
- Recepción y revisión de los informes de campaña presentados por los candidatos a la presidencia de la República, a la Cámara de Diputados Federal y a Senadores.
- Tramitación y proyecto de resolución de quejas en materia de financiamiento y gasto de agrupaciones y partidos políticos nacionales.

Es así que las personas que fungen como directivos de la ahora Unidad Técnica de Fiscalización visualizaron el proyecto *Fiscalización Efectiva en Buen Ambiente Laboral, FEBAL*¹⁰², donde se atiende a la necesidad de contar con personal especializado responsable en las tareas encomendadas pero en

¹⁰² Desde 2014 el proyecto recibe recursos etiquetados por la Cámara de Diputados para la Igualdad entre mujeres y hombres, anexo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

condiciones de trabajo dignas, es decir que la vida personal de quienes hacen posible el logro de objetivos institucionales sea compatible con la vida laboral.

Gráfico 2. FEBAL



¿Por qué surge FEBAL? Fundamentalmente se debe a que a partir del acercamiento con organizaciones de la sociedad civil observamos que para fiscalizar con perspectiva de género, tal y como lo requiere el financiamiento público, se debe tener interiorizada la perspectiva a través de un programa de cultura institucional.

En tal sentido, la transversalización impactó el gasto programado pero ¿quiénes revisan ese gasto? Justamente son las personas de la Unidad las primeras que deben sensibilizarse en el valor de la igualdad, de ahí la importancia de incluir un programa de cultura institucional en un esquema de corresponsabilidad.

Cabe mencionar que desde su creación la Unidad de Fiscalización ha realizado encuestas de clima laboral a partir de 2011. Los cuestionarios incorporaron la visión de género y no discriminación, a fin de diagnosticar elementos para el arranque del FEBAL.

El cuestionario permite identificar parámetros generales de las circunstancias institucionales y operativas a nivel general sobre la percepción que el personal tiene dentro de la Unidad de Fiscalización en temas diversos de clima.

Las personas que integran los trabajos de auditoría, resoluciones y dirección general, son una población plural en género, edades y regionalismos, por lo tanto, es un compromiso institucional evitar circunstancias de acoso laboral o la presencia de discriminación, directa e indirecta.

Asimismo, la estrategia contempla la integración de un Comité, integrado de forma plural que busca:

1. Analizar las recomendaciones de los integrantes de la Unidad de Fiscalización para mejorar el clima laboral.
2. Priorizar estrategias por área para contrarrestar obstáculos a la implementación del FEBAL.
3. Observar el impacto de la implementación de las acciones de clima laboral 2013.
4. Fortalecer la comunicación, participación y reflexión de las actividades encaminadas a mejorar el clima organizacional.

Lo que resalta aquí, es que las instituciones deben analizarse como un todo, cada una de sus partes es una pieza clave que da sentido al quehacer. En ocasiones, la tensión cotidiana derivada del cumplimiento de tareas deja de lado el sentido humano que son quienes dan vida a las actividades.

La FEBAL plantea la implementación de acciones resultado de los diagnósticos levantados, las cuales deberán acompañarse de nuevos ejercicios de medición para observar los avances y verificar el impacto y cumplimiento de las expectativas del proyecto. Dentro de los beneficios a obtener durante 2013, ya sea como continuidad de lo ya implementado o como nuevos objetivos, podemos mencionar:

- Contar con la metodología e instrumento que permitan diagnosticar el contexto laboral con base en la percepción de las personas que colaboran en la Unidad de Fiscalización, es decir, la existencia de condiciones para el trabajo digno: igualdad entre hombres y mujeres, seguridad, erradicación de prácticas de discriminación, trabajo sano y compatible entre la vida personal y laboral.
- Que las personas que componen la Unidad de Fiscalización, reconozcan en los mandos superiores liderazgo enfocado en el desarrollo humano y un compromiso y actitud de cambio institucional.
- Generar las recomendaciones de acciones estratégicas y afirmativas para provocar de manera planeada y gradual el cambio cultural dentro de la Unidad de Fiscalización.
- Dotar a los mandos directivos de elementos de consideración para los procesos de planeación estratégica y presupuesto para la implementación de las acciones propuestas.
- Generar recomendaciones para una estrategia de contención psicológica y disminución de estrés en periodos de altas cargas de trabajo, que coadyuve al mejoramiento de las condiciones de convivencia laboral.

Perspectiva de género al exterior de la Unidad Técnica de Fiscalización: Transversalización

Supervisar los presupuestos para el liderazgo político de las mujeres ha sido una tarea ardua que se ha realizado de la mano de organizaciones de la sociedad civil y expertos/as en el tema, para ello se ha incentivado a la profesionalización de los partidos políticos a partir de una aplicación de planeación estratégica. La cual considera los rubros del 5% para actividades específicas y del 3% para capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, porcentajes correspondientes al financiamiento público ordinario.

El efecto que se espera de dicho proceso es gradual para incrementar las competencias, capacidades y habilidades de las mujeres que integran los cuadros de simpatizantes y adherentes, a fin de que se generen espacios de visibilidad y toma de decisiones para de construir la cultura androcentrista.

Para la Unidad de Fiscalización esto ha significado transitar de la verificación del gasto a institucionalizar capacidades en el marco de procedimientos y toma de decisiones con perspectiva de género, es decir la realización de un proceso de transversalización.

Esto, mediante la adquisición de conciencia de que los procesos de fiscalización de recursos están siendo resignificados desde una transparencia horizontal, esto es vinculada con la sociedad.

Además se superan las dimensiones contable y cuantitativa, la Unidad mediante la articulación de actividades, reglamentación interna y cultura institucional, debe ser sensible a las situaciones de mujeres y hombres para fomentar la igualdad de condiciones en el ejercicio de derechos y obligaciones.

Es así como se planeó el *Proyecto de Mejoramiento de Capacidades Institucionales en Materia de Género dentro de la Unidad de Fiscalización*¹⁰³, que requiere la aplicación y combinación de distintas técnicas de diagnóstico, evaluación e implementación tecnológica que necesariamente son articuladas a través de la utilización de la metodología de género como eje para la transversalización de criterios de igualdad sustantiva, empoderamiento, visibilización y no discriminación en los procesos internos.

El eje articulador del presente proyecto de *transversalización* corre sobre la perspectiva de género en:

1. El mejoramiento capacidades institucionales.
2. La fiscalización.

¹⁰³ Desde 2013 el proyecto recibe recursos etiquetados por la Cámara de Diputados para la Igualdad entre mujeres y hombres, anexo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

3. La unidad interna de transversalización.
4. El incremento de competencias.
5. La creación de indicadores transversales.

El impacto potencial de las afirmaciones anteriores, lleva a la Unidad a plantearse un profundo proceso de mejora e incremento urgente de capacidades técnicas y modernización administrativa. Es de esperarse, que con la creación de la infraestructura y mejoramiento de los procesos planteados en este proyecto y en los venideros, bajo esquemas de planeación multianuales a mediano y largo plazo, se afronten en mejores condiciones los constantes desafíos asociados a la fiscalización.

Pero además servirá como laboratorio anticipado del impacto de la aplicación de técnicas y metodologías innovadoras, con posibilidad de que se pueda extrapolar sus planteamientos a distintas áreas de la Institución mediante la recuperación de las experiencias desarrolladas durante este proyecto.

CAPÍTULO CINCO.- Modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género

La estructura organizacional de los partidos políticos atiende a su vida interna y no es susceptible de ser modificada por la autoridad, ésta sin embargo, sí puede establecer directrices encaminadas a la mejora de los procesos para el cumplimiento de los fines constitucionales de los institutos políticos. A continuación tres ejes rectores en los que descansa el Modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género:

- La Rendición de Cuentas Horizontal
- El Presupuesto Basado en Resultados
- La visión de la fiscalización transversal

Los tres elementos interactúan en una especie de trípode que permite: un modelo equilibrado; coloca a la ciudadanía en el centro de la relación entre partidos y autoridades propiciando un círculo virtuoso; y estimula el desarrollo de programas, proyectos y actividades a mediano y largo plazo para un avance consistente en el desarrollo de conocimientos, habilidades y competencias con enfoque de género que permitan cumplir la aspiración de paridad que se desprende del texto constitucional.

Rendición de cuentas horizontal

Según lo relatado, hasta 2011 la autoridad electoral fiscalizadora había incurrido en la dinámica que Guillermo O'Donnell denomina “mecanismos de rendición de cuentas vertical”. Lo cual implica que se carecía de un vínculo con la sociedad, las revisiones al gasto interesaban sólo para fines formales de verificar el cumplimiento de la ley.

Tal parece que la apuesta de las autoridades de fiscalización ha sido la formulación de reglas plagadas de candados, de “informitis” y de auditorías que lejos de promover el cumplimiento voluntario de los sujetos obligados, genera una espiral resistencia-control, que promueve el desarrollo de conductas violatorias más perniciosas que las que se pretendían inhibir, ello hace que la autoridad se perciba como coercitiva, terrorista y aniquiladora de los sujetos obligados, en éste caso de los partidos políticos. Para Guillermo O’Donnell se debe trascender a una rendición de cuentas horizontal definida como:

“La existencia de organismos estatales [INE] que están legalmente habilitados y autorizados [Comisión de Fiscalización y Unidad Técnica de Fiscalización], y de hecho dispuestos y capacitados [especialistas con perspectiva de género], para emprender acciones [PBR] que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos”¹⁰⁴.

El diseño de control que realizan las autoridades debe estar orientado a la prevención y el establecimiento de instrumentos normativos que iguallen a los actores y favorezcan el cumplimiento. Que el incentivo por cumplir sea superior y se eliminen las tentaciones de los partidos políticos de evaluar el costo de la sanción respecto del beneficio obtenido.

Ante ello, O’Donnell responde a la pregunta ¿Qué se puede hacer para reforzar la rendición de cuentas horizontal?, entre los planteamientos establece que:

“... igualmente importante sería que los organismos que desempeñan un papel esencialmente preventivo, como las contralorías, estén altamente profesionalizados, que cuenten con recursos suficientes e independientes [...] la rendición de cuentas horizontal impulsada por la sociedad consiste en la presión social sobre los mecanismos existentes para que cumplan

¹⁰⁴ O’Donnell, Guillermo, *Rendición de cuentas horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*, *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 11, Octubre 2004, Madrid, p. 12.

eficazmente con su trabajo. Se trata de la mejor expresión de que la transparencia y la publicidad de las acciones gubernamentales que supone la rendición de cuentas son una demanda ciudadana que no ha sido satisfecha en primera instancia por los mecanismos institucionales”¹⁰⁵.

Entonces el diseño de rendición de cuentas, debe hacer énfasis en un modelo que sea claro, sencillo y fácil de interpretar, que llegue a la sociedad como usuario principal del resultado de esta relación entre autoridad electoral y partidos políticos en los temas de financiamiento y gasto.

La fiscalización de los recursos del liderazgo político de las mujeres retomando un modelo horizontal debe considerar:

1. Un ente fiscalizador promotor del enfoque de género que sea capaz de generar sinergias con los sujetos obligados para promover el cumplimiento voluntario como una acción de carácter preventivo y que al mismo tiempo sea responsable de la revisión y llegado el caso, proponga las sanciones por infracciones a la ley.
2. Organizaciones de la sociedad civil que tengan interés por conocer el fin de los recursos etiquetados y se conviertan en aliados del ente fiscalizador.
3. Partidos Políticos tendientes a una profesionalización y mejora en su rendición de cuentas con perspectiva de género como un ejercicio fundamental y no sólo formal de la relación con sus militantes y con la sociedad misma.

El acompañamiento que dan la autoridad y las organizaciones a los partidos políticos en el proceso de revisión y en su caso, replanteamiento de los instrumentos de rendición de cuentas es fundamental. Así como el convencimiento

¹⁰⁵ O'Donnell, Guillermo, “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en Antonio Camou (comp.), *Los Desafíos de la Gobernabilidad*, México, FLACSO-ISSUNAM, Plaza y Valdés Editores, 2001, pág. 330.

Ídem., p. 18.

de que el cambio es necesario para impulsar el liderazgo político de las mujeres, lo cual debe ser asumido por las y los líderes del partido político.

Como titular de la Unidad Técnica de Fiscalización tuve reuniones inicialmente por separado con cada responsable de finanzas de los partidos políticos, posteriormente se realizaron dos reuniones en grupo donde concurrieron todos los responsables de finanzas, con la finalidad de plantear la necesidad del rediseño en las reglas para el gasto de actividades específicas y para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Del resultado de las entrevistas y de las dos reuniones con los líderes financieros de los partidos políticos se advirtió lo siguiente:

- Reconocimiento de la autoridad como una instancia profesional y objetiva.
- Respeto por las normas que la autoridad impone.
- Amplio conocimiento de la función y del papel que juegan como responsables de finanzas en cada partido.
- Sensibilidad por la percepción de la sociedad relacionada con el mal uso de los recursos al interior de los partidos políticos.
- En ese sentido disposición a revertir la percepción aludida anteriormente.
- Disposición a participar en el diseño de las reglas para la rendición de cuentas con un enfoque cualitativo del gasto.
- Confianza en que la autoridad lidere el análisis y posterior diseño de las reglas que permitan tener una rendición de cuentas programática con enfoque cualitativo del gasto.
- En su momento acompañamiento para la aprobación y posterior implementación de las reglas referidas en el punto anterior.

La cultura organizacional de los partidos políticos puede iniciar un proceso de madurez con el acompañamiento de la autoridad y las organizaciones. Siempre que se asuma una posición de prevención y asesoría, no tanto como un agente coercitivo, por lo que la apuesta es al compromiso para el logro de los objetivos en el rediseño normativo.

Los partidos políticos cumplen con las obligaciones de rendir cuentas que le ha impuesto la autoridad electoral, en tal sentido la necesidad es contribuir mediante buenas prácticas para generar mecanismos de observancia que no sólo permitan la verificación cuantitativa de las operaciones, además deben indicar la calidad del gasto en los rubros¹⁰⁶:

- i. La realización de investigaciones que tengan como finalidad informar a la ciudadanía de la evolución, desarrollo, avances, y cualquier tema de interés relacionado con el liderazgo político de la mujer;
- ii. La elaboración, publicación y distribución de libros, revistas, folletos o cualquier forma de difusión de temas de interés relacionados con la paridad de género;
- iii. La organización de mesas de trabajo, conferencias, talleres, eventos y proyecciones que permitan difundir temas relacionados con el desarrollo de la mujer en su incorporación a la vida política;
- iv. La realización de propaganda y publicidad relacionada con la ejecución y desarrollo de las acciones en la materia, y
- v. Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

Exigir a los partidos que de mutuo propio desarrollen una cultura administrativa no es la solución, la autoridad debe fungir como un garante de la profesionalización de los cuerpos administrativo-financieros de los partidos políticos.

¹⁰⁶ Artículo 51 numeral 1 inciso a, fracción V, Ley General de los Partidos Políticos.

El diseño de control que realicen la autoridad y la sociedad debe estar orientado a la prevención y el establecimiento de instrumentos normativos que igualen a los actores y favorezcan el cumplimiento. Que el incentivo por cumplir sea superior y se eliminen las tentaciones de los partidos políticos de evaluar el costo de la sanción respecto del beneficio obtenido.

El presupuesto basado en resultados

La gestión por resultados consiste en un conjunto de actividades y herramientas, que permiten apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora, consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas.¹⁰⁷

En el gobierno la evaluación del desempeño permite el seguimiento y evaluación sistemático del presupuesto a través de las políticas y programas que lleva a cabo la administración pública federal en el marco de lo señalado por las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo.

El Sistema de Evaluación del Desempeño brinda la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones. Otra ventaja es que permite valorar el impacto de los recursos públicos.¹⁰⁸

En mi experiencia, los componentes de un ejercicio de programación basado en resultados, son aplicables a entes que deben cumplir las siguientes condiciones:

¹⁰⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Sistema de Evaluación del Desempeño”, Presupuesto Basado en Resultados, México, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/>, p. 1, consultado el 27 de octubre de 2011.

¹⁰⁸ *Íbid.*

1. Entes con algún fin público (labor de Estado).- En el caso de los partidos políticos nacionales la Constitución establece que “tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”.¹⁰⁹
2. Manejo de recursos públicos.- A partir de la Reforma Electoral de 1996 se determinó privilegiar el financiamiento público sobre el privado y aumentar sustantivamente su monto.¹¹⁰
3. Un destino específico de gasto.- De conformidad con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los partidos políticos nacionales deben destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas y otro 3% para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.¹¹¹

Como se puede advertir, concurren los actores (autoridad y sujeto obligado) idóneos para un ejercicio de rendición de cuentas horizontal, asimismo los partidos políticos reúnen las condiciones necesarias para integrarlos a un esquema de control financiero programático-presupuestal tomando los elementos relevantes del Presupuesto Basado en Resultados.

En más de un foro al que he sido invitado, han pedido mi opinión sobre el porcentaje que la ley determina para este gasto, bajo la visión de que constituye un tope y no un piso, es decir, los financieros de los partidos políticos consideran

¹⁰⁹ Artículo 41, base primera, párrafo 2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁰ Con base en Ricardo Becerra, Pedro Salazar Ugarte y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 3ª ed., 2000, (2ª reimp., 2008), p. 407.

¹¹¹ Artículo 51 numeral 1 inciso a, fracciones IV y V, Ley General de Partidos Políticos.

cumplida la obligación si llegan al monto fijado anualmente, en tanto que las áreas de género, esperarían recibir no sólo la cantidad fijada, sino el compromiso real del instituto político de invertir más recursos en la transversalización.

Lo que es seguro y así lo establece la legislación, es que debe garantizarse un recurso económico etiquetado a este rubro que fomente la igualdad. La visión de la fiscalización horizontal es el ingrediente fundamental de este modelo por lo que se ha dedicado el capítulo anterior del presente trabajo.

Ahora bien, los resultados de la evaluación del Modelo de Fiscalización Horizontal con Enfoque de Género, debe de ofrecer a los usuarios de la información, una estructura objetiva y de fácil comprensión. Para ello se plantea un esquema de tres indicadores:

Imagen 3. Indicador de cumplimiento



Se realizó una cédula de verificación por indicador, compuesta por 25 variables, cada una de las cuales tiene un valor de 4 puntos, que al sumarse permiten identificar si el proyecto del PAT cumple, está en alerta (ante probable incumplimiento) o no cumple.

Imagen 4. Indicadores, componentes y variables

Indicador	Componentes	Variables
Planeación	5 Componentes 0-100 puntos por indicador	25 Variables 0 ó 4 puntos por componente
Implementación	5 Componentes 0-100 puntos por indicador	25 Variables 0 ó 4 puntos por componente
Seguimiento	5 Componentes 0-100 puntos por indicador	25 Variables 0 ó 4 puntos por componente

Al pasar a cada indicador podemos identificar qué componente es más débil gracias a la sub clasificación y la puntuación por variables. Entonces, se podrá observar de forma cualitativa si los proyectos cumplen con la finalidad establecida en la ley.

Para ello se propone un modelo de rendición de cuentas claro, sencillo y fácil de interpretar, que llegue a la sociedad como usuario principal del resultado de ésta relación entre autoridad electoral y partidos políticos nacionales en los temas de financiamiento y gasto.

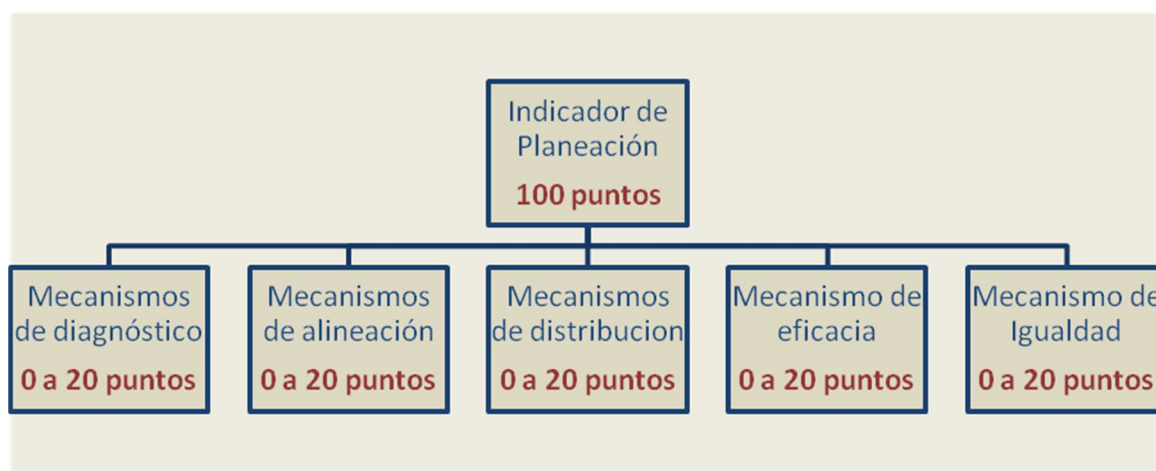
Cada componente se utilizará para incentivar de forma institucional el mejor cumplimiento de la rendición de cuentas enfocada a la transversalización del gasto, lo que tendrá impacto no sólo en un 3% del gasto ordinario, sino del monto total del financiamiento ordinario y de campaña.

Indicador de planeación

Este rubro es el fundamento del gasto programado, permite observar la conceptualización del gasto a través de proyectos que incidan en la participación de un mayor número de mujeres en los espacios de toma de decisión.

El indicador tiene 5 componentes, cada uno integrado por 5 variables que tienen un peso individual de 4 puntos. A continuación los componentes y el mecanismo de verificación de si existe o no planeación:

Imagen 5. Indicador de planeación



Se debe calcular el subtotal a fin de identificar las debilidades de cada proyecto en términos de los mecanismos de:

1. Diagnóstico.- Si el proyecto declara la existencia de un diagnóstico que permitiera definir objetivos, metas, indicadores y actividades a realizar.
2. Alineación.- Congruencia entre los objetivos, metas e indicadores a fin de tener un proyecto sólido.
3. Distribución.- Observar si existe una perspectiva focalizada por regiones estratégicas que convengan al empoderamiento de las mujeres.
4. Eficacia.- El logro de los objetivos planteados desde la optimización de los recursos.
5. Igualdad.- Elemento transversal que debe regir a todas las actividades.

Cuadro 12. Matriz de planeación

Indicador de planeación		
Nombre del proyecto:		Partido Político:
Año del ejercicio:		
Variables	Mecanismos de comprobación	Si=4 No =0
Diagnóstico	¿El porcentaje de mujeres en la plantilla de personal del partido y el porcentaje de mujeres en cargos directivos es menor o igual a 20 puntos porcentuales?	
Diagnóstico	¿Existe un análisis socio demográfico para la implementación de actividades?	
Diagnóstico	¿El partido político cuenta con Reglamentos y manuales de procedimientos con criterios de igualdad entre mujeres y hombres?	
Diagnóstico	¿Los estatutos señalan criterios de igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a cargos de toma de decisión?	
Diagnóstico	¿El proyecto identifica municipios tienen baja participación de mujeres en cargos de representación política?	
Subtotal A		
Alineación	¿El objetivo del proyecto (N) responde a una necesidad prevista en el diagnóstico?	
Alineación	¿El objetivo busca generar conocimientos, capacidades y aptitudes para el ejercicio político de las mujeres?	
Alineación	¿La meta refiere cómo cumplir el objetivo del proyecto (N)?	
Alineación	¿El indicador refiere cómo medir la meta del proyecto (N)?	
Alineación	¿Las actividades permiten cumplir los indicadores del proyecto (N)?	
Subtotal B		
Distribución	¿Los municipios considerados abarcan zonas de alta presencia de mujeres indígenas/con alguna discapacidad?	
Distribución	¿La implementación se realizará en una zona segura para el tránsito de mujeres?	
Distribución	¿Los municipios corresponden a una necesidad prevista en el diagnóstico?	
Distribución	¿Hay una perspectiva regional en el proyecto?	
Distribución	¿Hay una perspectiva local en el proyecto?	
Subtotal C		
Eficacia	¿El número de beneficiarias por actividad es igual o mayor a 30 mujeres?	
Eficacia	¿Se identifica el presupuesto por actividad?	
Eficacia	¿El presupuesto se distribuye en al menos 8 meses?	
Eficacia	¿La cobertura del proyecto es de al menos 5 de los municipios de muy alta marginación?	
Eficacia	¿El proyecto contribuye a la reducción de brechas de género y lograr la igualdad entre mujeres y hombres?	
Subtotal D		
Igualdad	¿Las actividades del PAT identifican población objetivo por grupos vulnerables?	
Igualdad	¿Existe un programa de cultura institucional para la igualdad de género?	
Igualdad	¿Los estatutos del partido político establecen la existencia de un área encargada de la igualdad de género?	
Igualdad	¿El lenguaje utilizado en el PAT no refuerza el cumplimiento de los roles de género?	
Igualdad	¿El PAT refleja un lenguaje incluyente?	
Subtotal E		
PUNTOS TOTALES (suma de A+B+C+D+E)		

Indicador de implementación

Este rubro es el quehacer del gasto, en el caso ideal las actividades pueden estar correctamente planeadas pero debemos verificar su implementación. Es así que los partidos políticos están obligados a invitar a la Unidad Técnica de Fiscalización para que verifique cómo se efectúan las actividades.

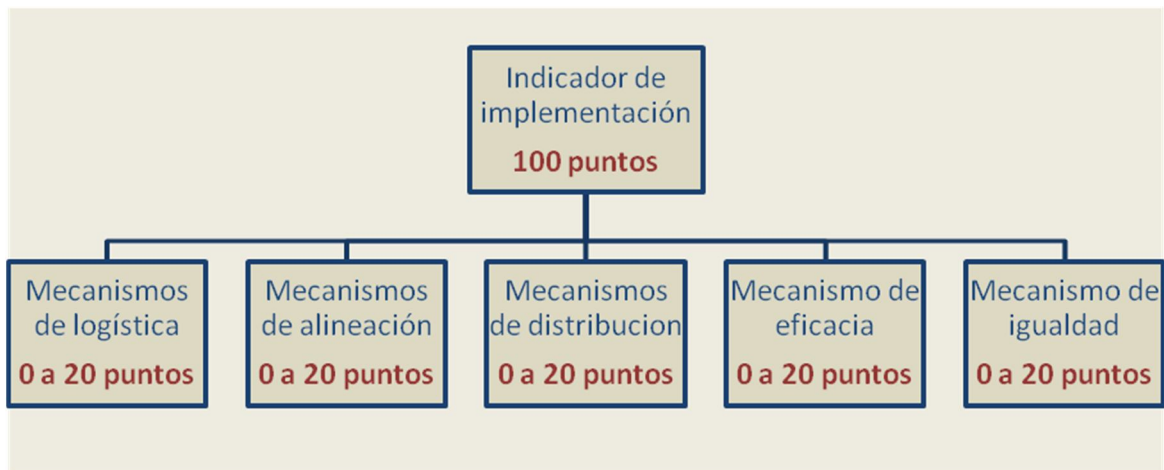
Una persona asistirá a nombre de la Unidad y levantará un acta que contendrá, como mínimo, la información siguiente¹¹²:

- a) Identificación clara y precisa de la actividad objeto de observación.
- b) Fecha de la realización de la actividad.
- c) Duración de la actividad.
- d) Lugar en la que se efectuó.
- e) Descripción pormenorizada de la forma en que se desarrolló la actividad y de los productos o artículos que de ésta hubieran resultado.
- f) Cualquier otro elemento que, a juicio del funcionario del Instituto, pueda ser de utilidad a la Unidad de Fiscalización para generar convicción de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se llevó a efecto la actividad correspondiente.

El indicador de implementación tiene 5 componentes, cada uno integrado por 5 variables que tienen un peso individual de 4 puntos. A continuación los componentes y el mecanismo de verificación de si existe o no planeación:

¹¹² Artículo 302, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización.

Imagen 6. Indicador de implementación



Se debe calcular el subtotal a fin de identificar las debilidades de cada proyecto en términos de los mecanismos de:

1. Logística.- Elementos que permiten o no el acceso de las mujeres a las actividades del proyecto.
2. Alineación.- Congruencia entre los objetivos, metas e indicadores a fin de tener un proyecto sólido.
3. Distribución.- Observar si existe una perspectiva focalizada por regiones estratégicas que convengan al empoderamiento de las mujeres.
4. Eficacia.- El logro de los objetivos planteados desde la optimización de los recursos.
5. Igualdad.- Elemento transversal que debe regir a todas las actividades.

Cuadro 13. Matriz de implementación

Indicador de implementación		
Nombre del proyecto: "Empoderamiento de mujeres mexicanas"		
Año del ejercicio: 2013		
Partido Político: Horizonte de igualdad		
Variables	Mecanismos de comprobación	Sí=4 No=0
Logística	¿Existe una convocatoria pública difundida en boletines, carteles, trípticos, comunicados impresos?	
Logística	¿La difusión refleja un lenguaje incluyente?	
Logística	Los espacios físicos consideran las necesidades de personas con discapacidad y/o personas adultas mayores (rampas e instalaciones que permitan su desplazamiento seguro y accesible).	
Logística	¿Está previsto el servicio de guardería para participantes de las actividades?	
Logística ¹¹³	a) ¿Las listas de asistencia tienen un apartado para identificar el sexo de las personas? O bien, b) ¿La investigación/divulgación visibiliza alguna brecha de género y la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres?	
Subtotal A		
Alineación	¿La actividad permite el cumplimiento del objetivo?	
Alineación	¿La actividad permite el cumplimiento de la meta?	
Alineación	¿La actividad permite el cumplimiento del indicador?	
Alineación	¿La actividad se realizó conforme al presupuesto registrado en el PAT?	
Alineación	¿La actividad se realizó conforme al calendario registrado en el PAT?	
Subtotal B		
Distribución	¿La persona que ejecuta la actividad ¹¹⁴ tiene experiencia profesional en liderazgo político de las mujeres? (Cuenta con estudios formales en género y no discriminación, colabora en organizaciones de la sociedad civil, tiene publicaciones en la materia)	
Distribución	¿La actividad especifica claramente los objetivos que cumplirá conforme al registro en el PAT?	
Distribución	¿Los temas aportan ejemplos reales y concretos sobre los conocimientos, habilidades y aptitudes para el ejercicio político de las mujeres?	
Distribución	¿La actividad genera conocimientos, habilidades y aptitudes para el ejercicio político de las mujeres?	
Distribución	¿El lenguaje utilizado es incluyente? (libre de estereotipos y bromas sexistas)	
Subtotal C		
Eficacia	¿Las mujeres asistentes declararon que la actividad les dotó de herramientas para el ejercicio de sus derechos políticos?	
Eficacia	¿El número de beneficiarias por actividad es igual o mayor al planeado?	

¹¹³ Esta variable aplica según el concepto de gasto. Recordemos que las actividades por rubro son hasta 2013:

- i. Capacitación y formación para el liderazgo político de la mujer;
- ii. Investigación, análisis, diagnóstico y estudios comparados, y
- iii. Divulgación y difusión.

¹¹⁴ Por ejemplo: la persona que capacita, quien escribe un libro o dirige el video.

Indicador de implementación		
Nombre del proyecto: "Empoderamiento de mujeres mexicanas"		
Año del ejercicio: 2013		
Partido Político: Horizonte de igualdad		
Variables	Mecanismos de comprobación	Sí=4 No=0
Eficacia	¿La cobertura del proyecto es de al menos 5 de los municipios de mayor rezago en el país?	
Eficacia	¿El proyecto analiza la proporción de hombres y mujeres así como su competitividad en cargos de toma de decisiones? ¹¹⁵	
Eficacia	¿El proyecto contribuye a la reducción de brechas de género y lograr la igualdad entre mujeres y hombres?	
Subtotal D		
Igualdad	¿El material entregado hace uso de lenguaje sexista o discriminatorio?	
Igualdad	¿La actividad promueve la creación de redes, grupos u organización para el posicionamiento de los temas propios de la vida interna del partido?	
Igualdad	¿La realización del proyecto busca que todas las personas puedan acceder a las actividades del PAT independientemente de sus capacidades técnicas o físicas?	
Igualdad	¿El proyecto consideró obstáculos culturales, geográficos económicos o de otra índole de acceso por parte de las mujeres? ¹¹⁶	
Igualdad	¿El proyecto se dirige a mujeres indígenas/analfabetas/desplazadas/de sectores rurales?	
Subtotal E		
PUNTOS TOTALES (suma A+B+C+D+E)		

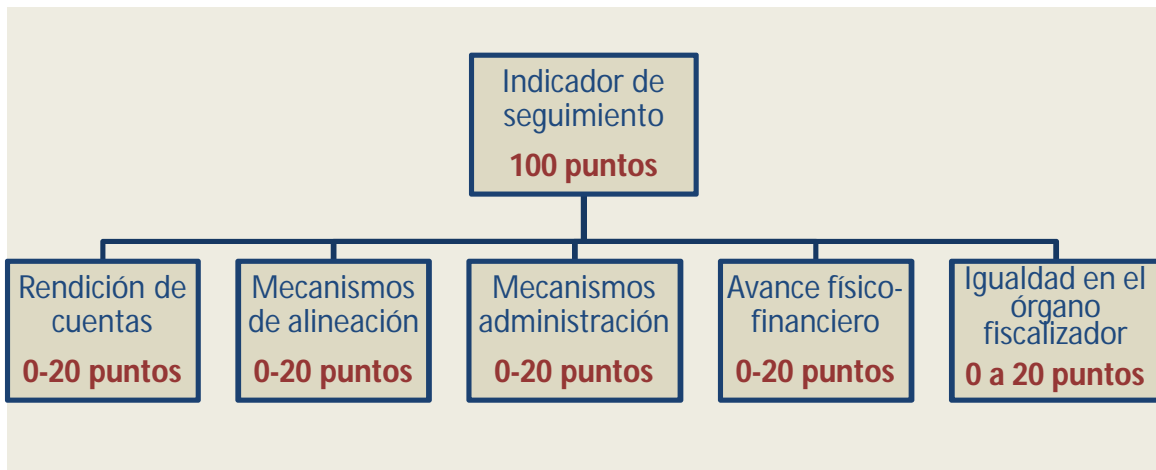
Indicador de seguimiento

Este rubro es la comprobación del ejercicio del gasto programado, permite observar los alcances en términos del cumplimiento de objetivos, metas e indicadores. En este indicador la igualdad se conceptualiza en 2 mecanismos clave para lograr la inclusión de mujeres en la toma de decisiones: la composición del órgano fiscalizador y la igualdad en el sistema electoral.

¹¹⁵ Por ejemplo: resumen y composición de tendencias históricas; descripción de prácticas electorales para fomentar la inclusión; casos de acoso político contra mujeres.

¹¹⁶ Por ejemplo: en la realización del proyecto se brindó transporte para facilitar la asistencia de las mujeres de municipios donde el transporte es escaso.

Imagen 7. Indicador de seguimiento



Se debe calcular el subtotal a fin de identificar las debilidades de cada proyecto en términos de los mecanismos de:

1. Rendición de cuentas.- Permite observar el cumplimiento formal de los partidos políticos, así como la calidad de sus informes trimestrales y anual.
2. Alineación.- Congruencia entre los objetivos, metas e indicadores a fin de tener un proyecto sólido.
3. Administración.- Observar con base en los criterios señalados en el Reglamento de Fiscalización, el cuidado en el ejercicio de los recursos.
4. Avance físico-financiero.- Es el reflejo del registro de los gastos en la aplicación de recursos destinados a los proyectos. Lo cual, resulta necesario, toda vez las actividades a realizar se encuentran previamente planeadas, programadas, presupuestadas, asimismo serán ejecutadas, evaluadas, y tendrán un seguimiento y control por los partidos políticos (tanto en cada PAT y como en sus proyectos respectivos). Siendo así se podrá conocer el momento del gasto autorizado; modificado/autorizado; devengado y ejercido.
5. Mecanismo de Igualdad en el órgano fiscalizador.- En congruencia con los criterios observables en los partidos políticos se observa la interiorización de la perspectiva de género en la Unidad de Fiscalización.

Cuadro 14. Matriz de seguimiento

NOMBRE DEL PROYECTO: Sí = 4 No = 0		
Variables	Mecanismos de comprobación	Sí=4 No=0
Rendición de cuentas	¿La realización de la actividad se notificó por escrito a la autoridad con diez días de antelación?	
Rendición de cuentas	¿El escrito notificado a la autoridad se indica la descripción del evento, su ubicación y horario; los temas a tratar y el número estimado de asistentes?	
Rendición de cuentas	Al momento de levantar el acta de verificación de la actividad el partido político entregó: <ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria al evento. • Programa del evento. • Lista de asistentes con firma autógrafa. • Fotografía, videos o reporte de prensa del evento. • En su caso, el material didáctico utilizado. • Publicidad del evento, en caso de existir. 	
Rendición de cuentas	¿El acta de verificación se firmó por la autoridad y el partido político en la fecha de realización del evento?	
Rendición de cuentas	¿La actividad está fuera de los supuestos considerados en el artículo 304 del Reglamento de Fiscalización? ¹¹⁷	
Subtotal A		

¹¹⁷ Con base en el artículo 304 del Reglamento de Fiscalización no se considerarán como gastos programados:

- a) Actividades ordinarias permanentes de los partidos, incluidas las referentes a los gastos operativos y servicios personales y generales de las Secretarías de la Mujer de los partidos u órganos equivalentes, cuando no se relacionen de manera directa y exclusiva con las actividades específicas y el correspondiente a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres;
- b) Actividades de propaganda electoral de los partidos para las campañas de sus candidatos a puestos de elección popular, y los gastos operativos de campaña, en cualquiera de las elecciones en que participen, federales y locales;
- c) Actividades que tengan por objeto evaluar condiciones del partido o que pretendan preparar a sus dirigentes para el desempeño de cargos directivos;
- d) Cursos, eventos o propaganda que tengan como fin promover sólo alguna candidatura o pre-candidatura de manera individual a puestos de elección popular de mujeres u hombres;
- e) Encuestas, investigaciones, estudios, análisis, publicaciones o cualquier otra documentación que contengan reactivos sobre preferencias electorales.
- f) Actividades que tengan por objeto primordial la promoción del partido, o de su posicionamiento frente a problemas nacionales en medios masivos de comunicación;
- g) La celebración de las reuniones por aniversarios, congresos y reuniones internas que tengan fines administrativos o de organización interna.
- h) Erogaciones por concepto de hipotecas de oficinas, institutos y/o fundaciones de los partidos encargados de realizar las actividades específicas a que se refiere el Reglamento.
- i) Gastos relacionados con el mantenimiento de líneas telefónicas; inmuebles, servicios de limpieza o seguridad.
- j) La preparación, edición, impresión y divulgación de las plataformas electorales.

NOMBRE DEL PROYECTO:		
Sí = 4		
No = 0		
Variables	Mecanismos de comprobación	Sí=4 No=0
Alineación	¿Se cumplió el objetivo del proyecto?	
Alineación	¿Se cumplió la meta del proyecto?	
Alineación	¿Se cumplió el indicador del proyecto?	
Alineación	¿El partido presentó la evaluación del desempeño del proyecto?	
Alineación	¿Existen mecanismos de evaluación para medir impacto?	
Subtotal B		
Administración	¿La administración de los recursos erogados se realizó con base en criterios de eficiencia/eficacia?	
Administración	¿La administración de los recursos erogados se realizó con base en criterios de economía?	
Administración	¿La administración de los recursos erogados se realizó con base en criterios de transparencia?	
Administración	¿La administración de los recursos erogados se realizó con base en criterios de control?	
Administración	¿La administración de los recursos erogados se realizó con base en criterios de igualdad de género?	
Subtotal C		
Avance físico-financiero	¿El proyecto se realizó conforme a la programación del PAT?	
Avance físico-financiero	¿Los informes trimestrales reflejaron el ejercicio del gasto conforme a lo programado en el PAT?	
Avance físico-financiero	¿En el informe anual, la ejecución del recurso se refleja en los instrumentos de la contabilidad del gasto programado?	
Avance físico-financiero	¿El presupuesto se distribuye en al menos 6 meses?	
Avance físico-financiero	¿La suma del monto total ejercido en el PAT es igual o mayor al 3%?	
Subtotal D		
Igualdad en el órgano fiscalizador ¹¹⁸ *	Brecha entre el porcentaje de mujeres en la plantilla de personal de la organización y el porcentaje de mujeres en cargos directivos, menor o igual a 20 puntos porcentuales.	
Igualdad en el órgano fiscalizador ¹¹⁹ *	La plantilla de personal de la organización deberá estar integrada con al menos 35 % de personas de un mismo sexo	
Igualdad en el órgano fiscalizador ¹²⁰	¿Existen normas que promuevan la igualdad de género dentro del órgano fiscalizador?	
Igualdad en el órgano	¿Cuenta el órgano fiscalizador con políticas o acciones diseñadas desde un enfoque de género para promover la igualdad dentro de la institución?	

¹¹⁸ Punto 4.1.1.5 de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2012, Para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres (Cancela a la NMX-R-025-SCFI-2009). Declaratoria de vigencia publicada el 23 de noviembre de 2012 en el D.O.F.

¹¹⁹ Punto 4.1.1.6 Ídem.

¹²⁰ Organización de los Estados Americanos, *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las misiones de observación de la OEA*, 2013, SG/OEA 17th St. & Constitution Ave., N.W. Washington, D.C. 20006, USA, pp. 51-53.

NOMBRE DEL PROYECTO:		
Sí = 4		
No = 0		
Variables	Mecanismos de comprobación	Sí=4 No=0
fiscalizador ¹²¹		
Igualdad en el órgano fiscalizador ¹²²	¿Existe una secretaria/oficina/dirección de la mujer o de género dentro de la estructura de la Unidad Técnica?	
Subtotal E		
PUNTOS TOTALES (suma de A+B+C+D+E)		

Estudio de caso del proyecto PAT: “Empoderamiento de mujeres mexicanas”

En este apartado se somete a prueba el modelo de fiscalización horizontal con enfoque de género. Se pretende observar un análisis cualitativo del gasto, a través de lo plasmado en los proyectos del PAT de los partidos políticos, correspondientes a capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Se presenta un estudio de caso hipotético, ver anexo 1, el cual se probará ante cada uno de los tres indicadores: planeación, implementación y seguimiento. A continuación los componentes y el mecanismo de verificación.

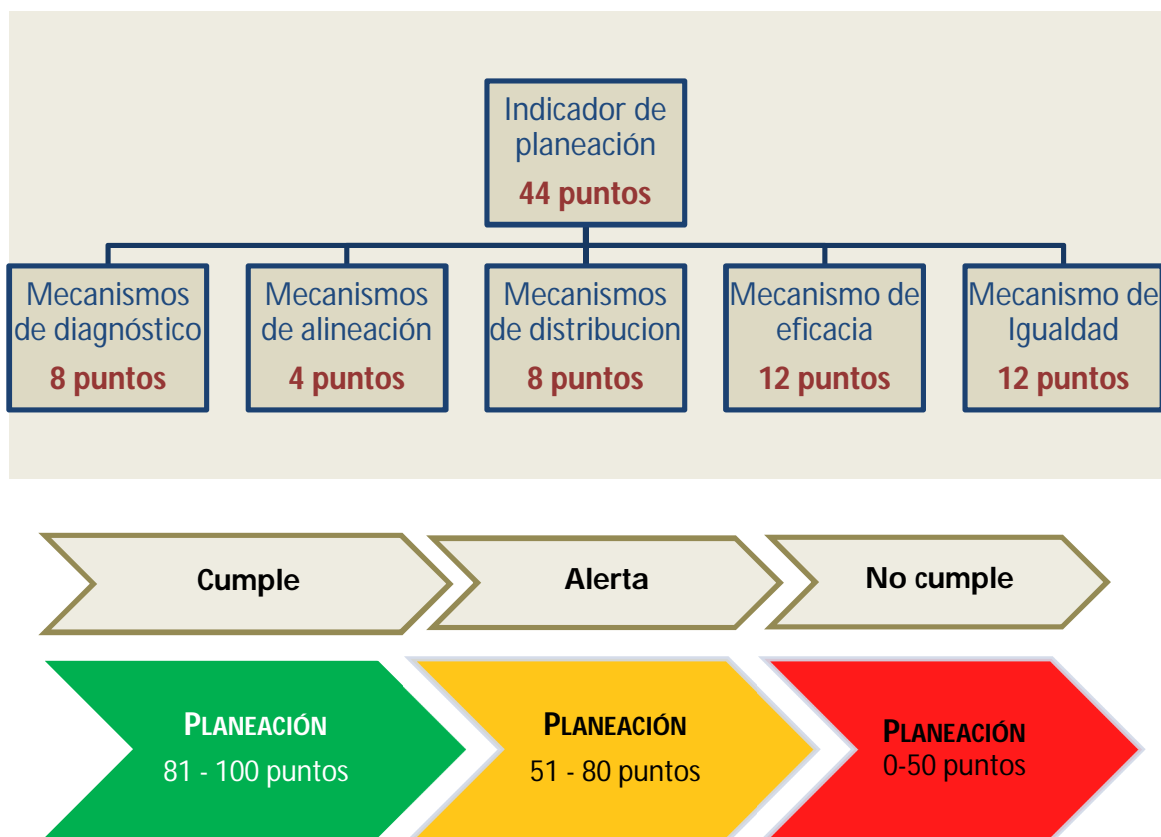
Indicador de planeación

El proyecto “Empoderamiento de mujeres mexicanas” fue evaluado en el ámbito de planeación para identificar áreas de oportunidad. A continuación los resultados y la matriz por rubro.

¹²¹ Ídem

¹²² Ídem

Cuadro 8. Indicador de planeación (estudio de caso)



Derivado del modelo de fiscalización horizontal podemos observar que en materia planeación el proyecto no cumple, al reunir 44 puntos totales.

Cuadro 15. Matriz de planeación

Indicador de planeación		
Nombre del proyecto: "Empoderamiento de mujeres mexicanas"		
Año del ejercicio: 2013		
Partido Político: Horizonte de igualdad		
Variables	Mecanismos de comprobación	Sí=4 No =0
Diagnóstico	¿El porcentaje de mujeres en la plantilla de personal del partido y el porcentaje de mujeres en cargos directivos es menor o igual a 20 puntos porcentuales?	0
Diagnóstico	¿Existe un análisis socio demográfico para la implementación de actividades?	0
Diagnóstico	¿El partido político cuenta con Reglamentos y manuales de procedimientos con criterios de igualdad entre mujeres y hombres?	4
Diagnóstico	¿Los estatutos señalan criterios de igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a cargos de toma de decisión?	4
Diagnóstico	¿El proyecto identifica municipios tienen baja participación de mujeres en cargos de representación política?	0
Subtotal A		8

Indicador de planeación		
Nombre del proyecto: "Empoderamiento de mujeres mexicanas"		
Año del ejercicio: 2013		
Partido Político: Horizonte de igualdad		
Variables	Mecanismos de comprobación	Sí=4 No =0
Alineación	¿El objetivo del proyecto (N) responde a una necesidad prevista en el diagnóstico?	0
Alineación	¿El objetivo busca generar conocimientos, capacidades y aptitudes para el ejercicio político de las mujeres?	4
Alineación	¿La meta refiere cómo cumplir el objetivo del proyecto (N)?	0
Alineación	¿El indicador refiere cómo medir la meta del proyecto (N)?	0
Alineación	¿Las actividades permiten cumplir los indicadores del proyecto (N)?	0
Subtotal B		4
Distribución	¿Los municipios considerados abarcan zonas de alta presencia de mujeres indígenas/con alguna discapacidad?	0
Distribución	¿La implementación se realizará en una zona segura para el tránsito de mujeres?	0
Distribución	¿Los municipios corresponden a una necesidad prevista en el diagnóstico?	0
Distribución	¿Hay una perspectiva regional en el proyecto?	4
Distribución	¿Hay una perspectiva local en el proyecto?	4
Subtotal C		8
Eficacia	¿El número de beneficiarias por actividad es igual o mayor a 30 mujeres?	4
Eficacia	¿Se identifica el presupuesto por actividad?	0
Eficacia	¿El presupuesto se distribuye en al menos 6 meses?	4
Eficacia	¿La cobertura del proyecto es de al menos 5 de los municipios de muy alta marginación?	0
Eficacia	¿El proyecto contribuye a la reducción de brechas de género y lograr la igualdad entre mujeres y hombres?	4
Subtotal D		12
Igualdad	¿Las actividades del PAT identifican población objetivo por grupos vulnerables?	0
Igualdad	¿Existe un programa de cultura institucional para la igualdad de género?	0
Igualdad	¿Los estatutos del partido político establecen la existencia de un área encargada de la igualdad de género?	4
Igualdad	¿El lenguaje utilizado en el PAT no refuerza el cumplimiento de los roles de género?	4
Igualdad	¿El PAT refleja un lenguaje incluyente?	4
Subtotal E		12
PUNTOS TOTALES (suma de A+B+C+D+E)		44

El proyecto obtuvo de forma global 44 de 100 puntos, lo que con base en el ponderador (ver imagen 3) significa que el proyecto no cumple con los elementos mínimos. En los siguientes párrafos se describen cada uno de los aspectos evaluados.

1. Diagnóstico: 8 puntos

Un estudio diagnóstico identifica problemáticas de desigualdad entre mujeres y hombres que deben ser atendidas. De este modo, el financiamiento público ordinario del partido político se destina con base en las necesidades, de la situación de acceso las mujeres a la política.

El proyecto “Empoderamiento de mujeres mexicanas” no declara la existencia de un diagnóstico que permita definir objetivos, metas, indicadores y actividades a realizar.

En tal sentido, se recomienda analizar la brecha de género de cargos directivos, el ámbito de planeación sociodemográfica, así como observar los municipios de baja participación. Una sugerencia adicional es el uso de la herramienta metodológica denominada árbol problema, lo cual permite orientar las acciones y el presupuesto a eliminar las brechas identificadas.

2. Alineación: 4 puntos

La relación entre los elementos de esta variable requiere ser clara y contribuir a generar conocimientos, habilidades y aptitudes para el ejercicio político de las mujeres.

Los objetivos, metas e indicadores carecen de la metodología de realización de proyectos. Se observa que el partido político debe realizar, de forma coherente, los elementos del rubro alineación, esto para lograr el objeto del gasto.

De igual forma el indicador expresa una fórmula que no desglosa variables, motivo por el cual no es posible observar qué evalúa, ni cuál es la línea base que permita identificar el avance o retroceso.

3. Distribución: 8 puntos

En este aspecto se observa si existe una perspectiva focalizada por regiones estratégicas que convengan a promover la igualdad en los espacios de toma de decisión. El proyecto “Empoderamiento de mujeres mexicanas” debe indicar:

- Los municipios con alta presencia de mujeres indígenas,
- Si se ejecutará en zonas seguras para el tránsito de las mujeres y

- En qué municipios se realizará la actividad, recordando que la determinación geográfica deberán realizarse con base en las necesidades del diagnóstico.

Dado el análisis del proyecto no se identificó un diagnóstico, por tal motivo no fue posible establecer una correcta regionalización del proyecto.

4. Eficacia: 12 puntos

La asignación de recursos debe plantearse desde una perspectiva de reducción de brechas de género y lograr el empoderamiento de las mujeres.

En tal sentido, se procedió a verificar el desglose del presupuesto por actividad pero sólo se especificaba el monto global. Se observa un periodo de seis meses de ejecución, aunque se dieron los 4 puntos, sería idóneo tener un cronograma desglosado. Lo anterior es requerido para el logro de los objetivos planteados desde la optimización de los recursos.

El número de mujeres beneficiadas es mayor a 30 mujeres, pero no se declara de qué forma se el proyecto contribuye a la reducción de brechas.

5. Igualdad.- 12 puntos

Es un elemento transversal que debe regir todas las actividades del proyecto, éste no señala si considera grupos vulnerables ni tampoco la existencia de un programa de cultura institucional.

Hay una relación lógica entre la atención de grupos vulnerables y el logro de los objetivos del proyecto, de ahí que sea necesario delimitar quiénes son las mujeres beneficiadas desde una perspectiva focalizada.

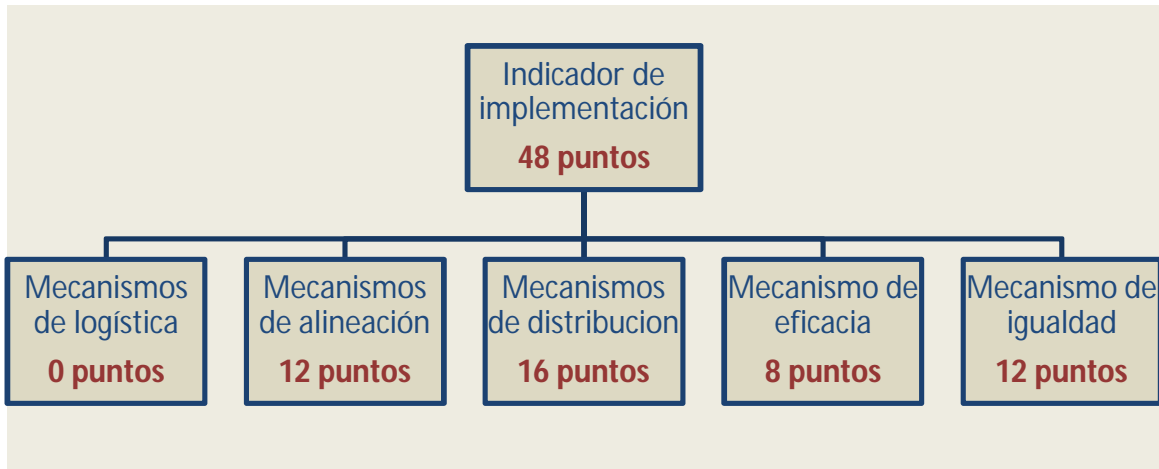
El programa de cultura se solicita porque para impulsar la igualdad debe generarse un cambio desde el entorno del partido político. Por ejemplo que contemplen políticas de corresponsabilidad de la vida personal y laboral.

La perspectiva de igualdad es vivencial, en tanto los líderes y en general, las personas integrantes de los partidos políticos permanezcan alejadas de la sensibilización al género, se mantendrán y reforzarán tanto los estereotipos como los roles que perjudican la participación política de las mujeres.

Indicador de implementación

El proyecto “Empoderamiento de mujeres mexicanas” fue evaluado en el ámbito de implementación para identificar áreas de oportunidad. A continuación los resultados y la matriz por rubro.

Imagen 9. Indicador de implementación



Derivado del modelo de fiscalización horizontal podemos observar que en materia implementación el proyecto no cumple, al obtener 48 puntos.

Cuadro 16. Matriz de implementación (estudio de caso)

Indicador de implementación		
Nombre del proyecto: "Empoderamiento de mujeres mexicanas"		
Año del ejercicio: 2013		
Partido Político: Horizonte de igualdad		
Variables	Mecanismos de comprobación	Sí=4 No=0
Logística	¿Existe una convocatoria pública difundida en boletines, carteles, trípticos, comunicados impresos?	0
Logística	¿La difusión refleja un lenguaje incluyente?	0
Logística	Los espacios físicos consideran las necesidades de personas con discapacidad y/o personas adultas mayores (rampas e instalaciones que permitan su desplazamiento seguro y accesible).	0
Logística	¿Está previsto el servicio de guardería para participantes de las actividades?	0
Logística¹²³	a) ¿Las listas de asistencia tienen un apartado para identificar el sexo de las personas? O bien, b) ¿La investigación visibiliza alguna brecha de género y la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres?	0
Subtotal A		0
Alineación	¿La actividad permite el cumplimiento del objetivo?	4
Alineación	¿La actividad permite el cumplimiento de la meta?	0
Alineación	¿La actividad permite el cumplimiento del indicador?	0
Alineación	¿La actividad se realizó conforme al presupuesto registrado en el PAT?	4
Alineación	¿La actividad se realizó conforme al calendario registrado en el PAT?	4
Subtotal B		12
Distribución	¿La persona que ejecuta la actividad ¹²⁴ tiene experiencia profesional en liderazgo político de las mujeres? (Cuenta con estudios formales en género y no discriminación, colabora en organizaciones de la sociedad civil, tiene publicaciones en la materia)	4
Distribución	¿La actividad especifica claramente los objetivos que cumplirá conforme al registro en el PAT?	4
Distribución	¿Los temas aportan ejemplos reales y concretos sobre los conocimientos, habilidades y aptitudes para el ejercicio político de las mujeres?	4
Distribución	¿La actividad genera conocimientos, habilidades y aptitudes para el ejercicio político de las mujeres?	0
Distribución	¿El lenguaje utilizado es incluyente? (libre de estereotipos y bromas sexistas)	4
Subtotal C		16
Eficacia	¿Las mujeres asistentes declararon que la actividad les dotó de herramientas para el ejercicio de sus derechos políticos?	0
Eficacia	¿El número de beneficiarias por actividad es igual o mayor al planeado?	4

¹²³ Esta variable aplica según el concepto de gasto. Recordemos que las actividades por rubro son hasta 2013:

- i. Capacitación y formación para el liderazgo político de la mujer;
- ii. Investigación, análisis, diagnóstico y estudios comparados, y
- iii. Divulgación y difusión.

¹²⁴ Por ejemplo: la persona que capacita, quien escribe un libro o dirige el video.

Indicador de implementación		
Nombre del proyecto: "Empoderamiento de mujeres mexicanas"		
Año del ejercicio: 2013		
Partido Político: Horizonte de igualdad		
Variables	Mecanismos de comprobación	Sí=4 No=0
Eficacia	¿La cobertura del proyecto es de al menos 5 de los municipios de mayor rezago en el país?	4
Eficacia	¿El proyecto analiza la proporción de hombres y mujeres así como su competitividad en cargos de toma de decisiones? ¹²⁵	0
Eficacia	¿El proyecto contribuye a la reducción de brechas de género y lograr la igualdad entre mujeres y hombres?	0
Subtotal D		8
Igualdad	¿El material entregado hace uso de lenguaje sexista o discriminatorio?	4
Igualdad	¿La actividad promueve la creación de redes, grupos u organización para el posicionamiento de los temas propios de la vida interna del partido?	4
Igualdad	¿La realización del proyecto busca que todas las personas puedan acceder a las actividades del PAT independientemente de sus capacidades técnicas o físicas?	0
Igualdad	¿El proyecto consideró obstáculos culturales, geográficos económicos o de otra índole de acceso por parte de las mujeres? ¹²⁶	4
Igualdad	¿El proyecto se dirige a mujeres indígenas/analfabetas/desplazadas/de sectores rurales?	0
Subtotal E		12
PUNTOS TOTALES (suma A+B+C+D+E)		48

El proyecto obtuvo de forma global 48 de 100 puntos, lo que con base en el ponderador significa que el proyecto no cumple con los elementos mínimos. En los siguientes párrafos se describen cada uno de los aspectos evaluados.

1. Logística.- 0 puntos

La evidencia del acta de verificación del evento "Empoderamiento de las Mujeres México", así como las muestras proporcionadas por el partido político no incluyó la entrega de convocatoria impresa o divulgada en Internet. Por lo anterior, no se pudo evaluar si la difusión refleja lenguaje incluyente.

Es notorio que el puntaje coloca este rubro como un foco de atención, toda vez que para el objeto del gasto se debe perseguir el principio de universalidad contenido en el SUP-RAP-175/2010, para ello la convocatoria debe realizarse de manera pública.

¹²⁵ Por ejemplo: resumen y composición de tendencias históricas; descripción de prácticas electorales para fomentar la inclusión; casos de acoso político contra mujeres.

¹²⁶ Por ejemplo: en la realización del proyecto se brindó transporte para facilitar la asistencia de las mujeres de municipios donde el transporte es escaso.

Durante la verificación en el sitio donde se realizó la actividad, no se observaron rampas que permitieran el desplazamiento de adultas mayores. Ni se contó con servicio de guardería o estancia para infantes.

Las listas de asistencia sólo reflejan el nombre y teléfono de las personas, sin identificarlas por sexo.

A través de la planeación logística se permiten o no el acceso de las mujeres a las actividades del proyecto. Por lo tanto, al no contar con los elementos mínimos, se puede señalar que el partido político no cumple con el objeto de gasto referente al principio de universalidad.

2. Alineación: 12 puntos

El evento se enfocó a la capacitación sobre la actividad política diaria, mediante una visión democrática. En una perspectiva ampliada, considerando que la democracia tiene una perspectiva de igualdad, el curso cumple con el objetivo plasmado en el PAT.

No obstante, dado que en el indicador de planeación se observó que el proyecto no tenía los elementos suficientes de alineación, se carece de parámetros para evaluar la meta y el indicador.

Con respecto al presupuesto y la calendarización, ambos fueron respetados en los términos planteados.

3. Distribución: 16 puntos

Con base en la verificación en el sitio donde se realizó la actividad, se observa que la persona encargada de la capacitación tiene experiencia profesional en liderazgo político de las mujeres.

Además durante la introducción de la capacitación fueron señalados los objetivos de aprendizaje. Asimismo, en el evento no se realizaron bromas sexistas.

Como área de oportunidad, se recomienda que el partido político se asesore de organizaciones de la sociedad civil expertas en género para la elaboración e implementación del PAT.

Aunque en el curso se generaron conocimientos en materia política, se carece de la perspectiva de igualdad, aunado a la falta de herramientas que habilidades y aptitudes para el ejercicio político.

4. Eficacia: 8 puntos

Para el análisis de eficacia se analizaron variables enfocadas al cumplimiento del objeto del gasto y la optimización de los recursos. Al respecto, el número de población beneficiada se mantuvo conforme a lo planeado en la implementación.

En lo que corresponde a las beneficiarias del gasto, ellas no declararon que la actividad les haya dotado de herramientas para el ejercicio de sus derechos. Tampoco existe evidencia de que el proyecto contribuya a la reducción de brechas de género y con ello, lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

5. Igualdad.- 12 puntos

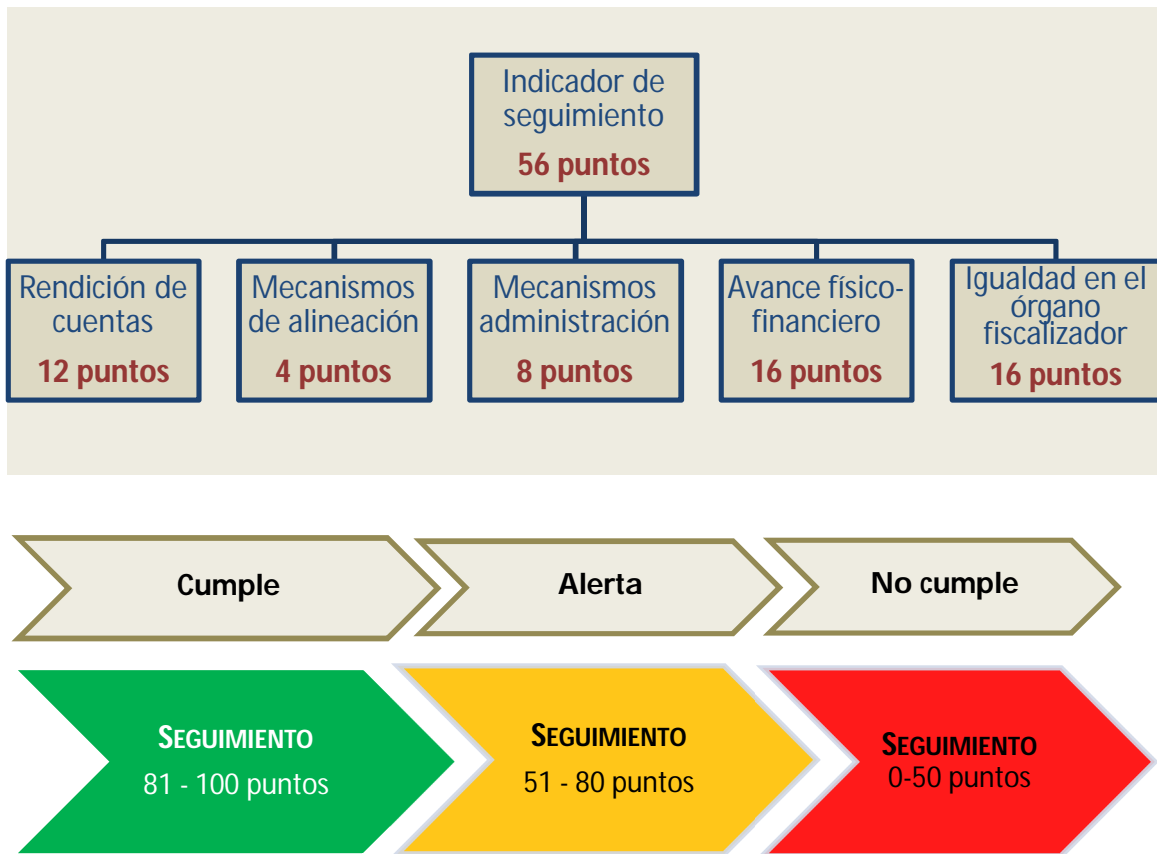
Los puntos a favor: se promueve la creación de redes, grupos u organización para los temas a posicionar en el partido, no se utilizó lenguaje sexista y se identificaron los obstáculos para promover la participación de mujeres en la actividad.

Es de observarse que cuando el partido político no entrega la convocatoria del evento ni evidencia de los medios de difusión, no existen elementos para valorar el acceso de las mujeres en condiciones de universalidad.

Indicador de seguimiento

El proyecto “Empoderamiento de mujeres mexicanas” fue evaluado en el ámbito de seguimiento para identificar áreas de oportunidad. A continuación los resultados y la matriz por rubro.

Cuadro 10. Indicador de seguimiento (estudio de caso)



Derivado del modelo de fiscalización horizontal podemos observar que en materia seguimiento el proyecto no cumple, al obtener 56 puntos.

Cuadro 14. Matriz de seguimiento

NOMBRE DEL PROYECTO: Sí = 4 No = 0		
Variables	Mecanismos de comprobación	Sí=4 No=0
Rendición de cuentas	¿La realización de la actividad se notificó por escrito a la autoridad con diez días de antelación?	4
Rendición de cuentas	¿El escrito notificado a la autoridad se indica la descripción del evento, su ubicación y horario; los temas a tratar y el número estimado de asistentes?	0
Rendición de cuentas	Al momento de levantar el acta de verificación de la actividad el partido político entregó: <ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria al evento. • Programa del evento. • Lista de asistentes con firma autógrafa. 	0

	<ul style="list-style-type: none"> • Fotografía, videos o reporte de prensa del evento. • En su caso, el material didáctico utilizado. • Publicidad del evento, en caso de existir. 	
Rendición de cuentas	¿El acta de verificación se firmó por la autoridad y el partido político en la fecha de realización del evento?	4
Rendición de cuentas	¿La actividad está fuera de los supuestos considerados en el artículo 304 del Reglamento de Fiscalización? ¹²⁷	4
Subtotal A		12
Alineación	¿Se cumplió el objetivo del proyecto?	4
Alineación	¿Se cumplió la meta del proyecto?	0
Alineación	¿Se cumplió el indicador del proyecto?	0
Alineación	¿El partido presentó la evaluación del desempeño del proyecto?	0
Alineación	¿Existen mecanismos de evaluación para medir impacto?	0
Subtotal B		4
Administración	¿La administración de los recursos erogados se realizó con base en criterios de eficiencia/eficacia?	0
Administración	¿La administración de los recursos erogados se realizó con base en criterios de economía?	0
Administración	¿La administración de los recursos erogados se realizó con base en criterios de transparencia?	4
Administración	¿La administración de los recursos erogados se realizó con base en criterios de control?	0
Administración	¿La administración de los recursos erogados se realizó con base en criterios de igualdad de género?	4
Subtotal C		8

¹²⁷ Con base en el artículo 304 del Reglamento de Fiscalización no se considerarán como gastos programados:

- a) Actividades ordinarias permanentes de los partidos, incluidas las referentes a los gastos operativos y servicios personales y generales de las Secretarías de la Mujer de los partidos u órganos equivalentes, cuando no se relacionen de manera directa y exclusiva con las actividades específicas y el correspondiente a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres;
- b) Actividades de propaganda electoral de los partidos para las campañas de sus candidatos a puestos de elección popular, y los gastos operativos de campaña, en cualquiera de las elecciones en que participen, federales y locales;
- c) Actividades que tengan por objeto evaluar condiciones del partido o que pretendan preparar a sus dirigentes para el desempeño de cargos directivos;
- d) Cursos, eventos o propaganda que tengan como fin promover sólo alguna candidatura o pre-candidatura de manera individual a puestos de elección popular de mujeres u hombres;
- e) Encuestas, investigaciones, estudios, análisis, publicaciones o cualquier otra documentación que contengan reactivos sobre preferencias electorales.
- f) Actividades que tengan por objeto primordial la promoción del partido, o de su posicionamiento frente a problemas nacionales en medios masivos de comunicación;
- g) La celebración de las reuniones por aniversarios, congresos y reuniones internas que tengan fines administrativos o de organización interna.
- h) Erogaciones por concepto de hipotecas de oficinas, institutos y/o fundaciones de los partidos encargados de realizar las actividades específicas a que se refiere el Reglamento.
- i) Gastos relacionados con el mantenimiento de líneas telefónicas; inmuebles, servicios de limpieza o seguridad.
- j) La preparación, edición, impresión y divulgación de las plataformas electorales.

Avance físico-financiero	¿El proyecto se realizó conforme a la programación del PAT?	4
Avance físico-financiero	¿Los informes trimestrales reflejaron el ejercicio del gasto conforme a lo programado en el PAT?	0
Avance físico-financiero	¿En el informe anual, la ejecución del recurso se refleja en los instrumentos de la contabilidad del gasto programado?	4
Avance físico-financiero	¿El presupuesto se distribuye en al menos 6 meses?	4
Avance físico-financiero	¿La suma del monto total ejercido en el PAT es igual o mayor al 3%?	4
Subtotal D		16
Igualdad en el órgano fiscalizador¹²⁸*	Brecha entre el porcentaje de mujeres en la plantilla de personal de la organización y el porcentaje de mujeres en cargos directivos, menor o igual a 20 puntos porcentuales.	4
Igualdad en el órgano fiscalizador¹²⁹	La plantilla de personal de la organización deberá estar integrada con al menos 35 % de personas de un mismo sexo.	4
Igualdad en el órgano fiscalizador¹³⁰	¿Existen normas que promuevan la igualdad de género dentro del órgano fiscalizador?	4
Igualdad en el órgano fiscalizador¹³¹	¿Cuenta el órgano fiscalizador con políticas o acciones diseñadas desde un enfoque de género para promover la igualdad dentro de la institución?	4
Igualdad en el órgano fiscalizador¹³²	¿Existe una secretaría/oficina/dirección de la mujer o de género dentro de la estructura de la Unidad Técnica?	0
Subtotal E		16
PUNTOS TOTALES (suma de A+B+C+D+E+F)		56

El proyecto obtuvo de forma global 56 de 100 puntos, lo que con base en el ponderador significa que el proyecto no cumple con los elementos mínimos. En los siguientes párrafos se describen cada uno de los aspectos evaluados.

¹²⁸ Punto 4.1.1.5 de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2012, Para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres (Cancela a la NMX-R-025-SCFI-2009). Declaratoria de vigencia publicada el 23 de noviembre de 2012 en el D.O.F.

¹²⁹ Punto 4.1.1.6 Ídem.

¹³⁰ Organización de los Estados Americanos. *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las misiones de observación de la OEA*. 2013, SG/OEA 17th St. & Constitution Ave., N.W. Washington, D.C. 20006, USA, pp. 51-53.

¹³¹ Ídem

¹³² Ídem

1. Rendición de cuentas: 12 puntos

Los partidos políticos tienen claro que deben cumplir con los términos formales de la rendición de cuentas, la actividad se notificó a tiempo, se firmó el acta al momento de la realización del evento y la actividad estuvo en el marco de los rubros establecidos en la ley.

Nuevamente observamos una planeación deficiente, dado que el Reglamento de Fiscalización indica que al momento de la invitación a la autoridad para que acuda al evento se deberá indicar la descripción, los temas y número de asistentes, así también durante la presentación en el sitio deberán entregar la convocatoria, lo cual no ocurrió.

2. Alineación: 4 puntos.

La actividad se enfocó a la capacitación sobre la actividad política diaria, con una visión democrática. En una visión ampliada, considerando que la democracia tiene una perspectiva de igualdad, el curso puede cumplir con el objetivo plasmado en el PAT.

Nuevamente, dado que en el indicador de planeación no tenía los elementos suficientes de metodología, no se puede evaluar la meta ni el indicador.

Con respecto a la evaluación de desempeño y mecanismos de evaluación, observamos que se carece de una cultura de medición de la calidad de los proyectos implementados.

3. Administración: 8 puntos

Los recursos erogados fueron informados al Instituto. Sin embargo, se observan deficiencias en eficiencia, eficacia y economía que conforme a lo declarado por el partido político, se capacitó a 50 personas con un presupuesto de \$1'632,000.00.

Por tanto, tuvo un costo por persona de \$32,640.00, donde cada uno de los 4 cursos representó \$408,000.00.

En cuanto al control con base en los resultados del ponderador se observa una deficiencia, ya que de existir un adecuado seguimiento los resultados indicarían un cumplimiento aceptable del proyecto.

4. Avance físico-financiero: 16 puntos

El partido político implementó el proyecto conforme a su calendario, se apegó a la contabilidad del gasto programado, distribuyó su presupuesto en al menos 6 meses y ejerció el 3% del financiamiento público ordinario.

Habría que reconocer que los tres indicadores (planeación, implementación y seguimiento) se interrelacionan. Dado que la metodología es deficiente y se carece de controles adecuados el partido político no presentó sus informes trimestrales conforme a los momentos del gasto. Por tanto, no fue posible observar si el partido político llevó a cabo una correcta administración de los recursos.

5. Mecanismo de Igualdad en el órgano fiscalizador: 16 puntos.

Se observa que existen normas que promueven la igualdad de género dentro del órgano fiscalizador, la equidad de género en la distribución de los cargos directivos y la misma se refleja en la composición del personal. Además el proyecto FEBAL da cumplimiento a políticas o acciones diseñadas desde un enfoque de género para promover la igualdad dentro de la institución.

Un área de oportunidad en este rubro será la aprobación una oficina/dirección de la mujer o de género dentro de la estructura de la Unidad Técnica.

CONCLUSIONES

La revisión hecha en esta tesis dio cuenta del enfoque de la fiscalización, que trasciende de un esquema orientado a la revisión cuantitativa del gasto en términos monetarios, a la conceptualización cualitativa que propicia la igualdad de género como uno de los fines de los partidos políticos.

Es importante destacar que desde un esquema incluyente e igualitario, los partidos políticos deben representar a todos los grupos y reconocer que existen barreras estructurales que impiden el acceso de las mujeres a la toma de decisiones.

Es claro que desde la plataforma política y los estatutos, los partidos políticos deben manifestar su compromiso de actuar para mayorías y minorías, desde la interpretación más amplia de los derechos humanos. Pero además el financiamiento público ordinario representa una oportunidad para generar conocimientos, capacidades y aptitudes para el ejercicio político de las mujeres.

Las beneficiarias del recurso son un factor fundamental para el cumplimiento de los partidos políticos, que ahora podemos concluir son un reflejo de la realidad política de la representación en México. Pues como pudimos observar en el análisis del ámbito internacional, el tema de la discriminación es origen de la desigualdad entre hombres y mujeres,

Para lograr que las mujeres estén al frente de la toma de decisiones en igualdad de acceso y ejercicio de derechos frente a los hombres, se requiere, de un modelo de fiscalización horizontal, donde estén consideradas las mujeres a través de las organizaciones de la sociedad civil.

Entonces, es preciso decir que el cambio de modelo apunta a que la fiscalización basada en el esquema vertical permitió o reforzó los mecanismos institucionales que basados en prejuicios, estereotipos de género y formas de discriminación. Lo cual, no permitió identificar el impacto del gasto ni el cumplimiento de objetivos.

Por lo anterior, de haber mantenido el esquema vertical de rendición de cuentas, se conocerían los montos destinados pero no se habrían revertido las causas que generan la percepción de simulación y el gasto mal realizado en términos cualitativos.

Los indicadores propuestos de planeación, implementación y seguimiento fomentarán la transformación de la fiscalización a través de la medición de:

- Los requisitos indispensables para la conformación de una estructura del partido político y el órgano fiscalizador.
- La incorporación de elementos básicos para la valoración cuantitativa y cualitativa de las operaciones reflejadas en los informes trimestrales y anuales.
- La medición del grado de cumplimiento de los fines de los partidos políticos para propiciar la igualdad.
- La socialización de dicha valoración a través de las organizaciones de la sociedad civil.
- El empoderamiento de las mujeres a partir de la ocupación de cargos de elección popular, acceso a las posiciones de decisión en los poderes ejecutivos de los ámbitos federal y estatal y de los partidos políticos.

Ahora bien, del análisis del estudio de caso, se observa que la alineación del proyecto es un elemento fundamental. En tal sentido, debería considerarse la viabilidad de rechazar proyectos que no gocen de una relación lógica entre objetivos, metas e indicadores.

Es oportuno establecer fichas técnicas que permitan la comprobación oportuna de los indicadores. Esto es plantear una línea base, descripción del indicador, variables, dimensión de medición, unidad de medida, frecuencia de medición y elementos de verificación.

La entrega de elementos probatorios es fundamental, en la evaluación del estudio de caso, el partido político omitió presentar la convocatoria. Lo cual, impidió evaluar la difusión y el acceso restándole 8 puntos, que para el caso del rubro de igualdad le hubiera permitido obtener el total de puntos requerido.

En este sentido se observa que además de las fallas metodológicas es necesario acercar al partido político a la sensibilización de la perspectiva de género, a fin de que los PPAATT contribuyan a la eliminación de la brecha de género.

Los resultados del análisis nos llevan a responder la pregunta inicial, como Unidad Técnica hemos identificado que el gasto debe evaluarse de forma cualitativa, pero ¿qué ocurre cuando el análisis de la planeación, implementación y seguimiento no cubren los estándares mínimos?

Hemos dicho aquí que la sanción no es un mecanismo inhibitor de la conducta, razón por la cual proponemos el modelo de fiscalización horizontal con

enfoque de género. Éste tiene como aliadas a las organizaciones de la sociedad civil que en conjunto con la autoridad fiscalizadora impulsaremos un ejercicio con objeto de gasto para promover el liderazgo político de las mujeres.

La Unidad de Fiscalización y las organizaciones ya dio un primer paso al proponer el sistema de rendición de cuentas del gasto programado, plasmado en el Reglamento. Como ya se mencionó en esta investigación las multas no constituyen mecanismos inhibidores de conductas. Por ello, los esfuerzos deben cristalizarse en una transversalización del gasto que vaya de la mano con la observación ciudadana que exige la democracia contemporánea.

¿Por qué es necesario un modelo cualitativo mediante indicadores de planeación, implementación y seguimiento? Recordemos que hemos identificado que los obstáculos que enfrentan las mujeres para ejercer sus derechos políticos y acceder a los puestos de poder, en el ámbito institucional, son propiciados por la falta de un mecanismo de seguimiento que asegure su aplicación.

Lo anterior significa que se pueden establecer mecanismos como la cuota, pero en tanto no se fortalezca la observación de cómo se ejecuta es probable su incumplimiento. De ahí la importancia de la presencia y acompañamiento de las organizaciones interesadas en el impulso de medidas afirmativas desde el financiamiento público.

Entonces el modelo de rendición de cuentas, debe hacer énfasis en un esquema que sea claro, sencillo y fácil de interpretar, que llegue a la sociedad como usuario principal del resultado de esta relación entre autoridad electoral y partidos políticos nacionales en los temas de financiamiento y gasto.

Cada componente se utilizará para incentivar de forma institucional el mejor cumplimiento de la rendición de cuentas enfocada a la transversalización del gasto, lo que tendrá impacto no sólo en un 3% sino del monto total de financiamiento ordinario y de campaña.

Es de reconocer que la reforma constitucional y legal, llevada a cabo durante la elaboración de la presente tesis, es una oportunidad para implementar en el ámbito nacional la Fiscalización cualitativa del gasto de los partidos políticos desde una perspectiva para la igualdad de género.

Tal es el caso de que se impacte indirectamente en la profesionalización de los institutos políticos, e inclusive que al encontrar provechosa su actuación bajo este esquema de planeación, programación, presupuestación y evaluación, lo hagan suyo de manera permanente e institucionalicen la perspectiva de género en su interior.

Anexo 1. Proyecto “Empoderamiento de mujeres mexicanas”

1. Partido Político

Horizonte de igualdad

2. Nombre del PAT

PAT
Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres

3. Nombre del Proyecto

Proyecto Numero: 1	
Rubro	Educación y Capacitación Política
ID y Nombre	“Empoderamiento de mujeres mexicanas”

4. Objetivos, Metas e Indicadores Específicos del Proyecto

Objetivo (s)	Dar capacitación sobre la actividad política diaria, con una visión democrática.
Meta (s)	Promover un liderazgo efectivo en 50 personas
Indicador (es)	$IR = \left(\frac{XP}{PP} \right) \times 100$

1. Actividades, fecha, responsable

Actividades, Responsables y Presupuesto			
Número	Actividades	Responsables	Monto Presupuestal por Actividad
1	Logística de la actividad	Juana González	\$1,632,000.00
2	Manual de capacitación	Ramiro Cienfuegos	
3	Recopilación de experiencia	Daniel Blades	

2. Periodo de Realización del Proyecto (Cronograma)

Fecha de Inicio	Fecha de Término
18/03/2013	08/11/2013

3. Alcance y Beneficios del Proyecto

Alcance

Se busca capacitar a las militantes de Guadalajara, Jalisco; Naucalpan, Estado de México; Morelia, Michoacán e Iztapalapa, Distrito Federal.
--

4. Presupuesto Programado

I. Presupuest o por Objeto de Gasto	Capítulo	Concepto	Monto Total del Presupuesto Programado aprobado para el Proyecto
	1000	1100	\$1,632,000.00

5. Municipios y delegaciones beneficiados

Guadalajara, Jalisco; Naucalpan, Estado de México; Morelia, Michoacán e Iztapalapa, Distrito Federal.

6. Responsables del Proyecto

10a. Responsables de la Organización y Ejecución

Juana González

10b. Responsables del Control y Seguimiento

Secretaría de Finanzas

7. Justificación

Generar conocimientos de liderazgo político entre las mujeres.

8. Resultados específicos o entregables (resultados tangibles)

No.	Resultados Específicos
1	Listas de asistencia
2	Fotografías
3	Videos
4	Convocatorias
5	Guías de trabajo
6	Encuesta de entrada y salida

9. El resultado se relaciona con otros Proyectos o Programas

Programa / Proyecto	
No.	

10. Observaciones

Ninguna.

11. Nombre y Firma de los Responsables del Proyecto en el Partido Político

12. Nombre y Firma del Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

México, D.F., a 29 de Enero del 2013

Fuentes de información

Libros

Agíss, F. (2008). *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg J. (2000). *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena.

Camou, A. (2001). *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, en Los Desafíos de la Gobernabilidad, México, FLACSO-ISSUNAM, Plaza y Valdés Editores, 2001, pág. 338.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *El Camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*, OEA/CIDH. [Artículo electrónico PDF]. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>

Covarruvias, J.J. (2014). *Las reformas constitucionales y su impacto en materia electoral (1971-2009)*. [Artículo electrónico PDF]. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/8/cnt/cnt2.pdf>

Duverger, M. (1988). *Los partidos políticos*. México: FCE.

García Laguardia, J.M. (1975) “La constitucionalización del régimen jurídico de partidos políticos en Centroamérica”, en: Pantoja Morán, D. *El régimen constitucional de los partidos políticos*. [Artículo en internet]. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=855>.

Instituto Nacional de las Mujeres e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). *Mujeres y Hombres en México*. [Artículo electrónico PDF]. México. Recuperado de <http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/MyH2011.pdf>

Martínez Silva, M. (2002). *Diccionario Electoral*. México: INEP.

O'Donnell, G. (2004). *Rendición de cuentas horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política.*, España: Revista Española de Ciencia Política, Núm. 11 Octubre 2004.

Organización de los Estados Americanos. (2013). *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las misiones de observación de la OEA*. Washington, D.C.: Sin editorial.

Paoli, F. J. (2007). *Partidos políticos: compromisos con el derecho a saber*, en Villanueva, Ernesto (Coordinador). *Derecho de la información. Culturas y Sistemas*

Jurídicos Comparados. [Artículo electrónico PDF] México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2404/13.pdf>

Peschard, J. (2005). *Transparencia y partidos políticos*. [Artículo electrónico PDF], México: Cuaderno de transparencia IFAI número 8. Recuperado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1805>

Revelés, F. (2005). *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México: Gernika.

Ríos, M. (2008) *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. [Artículo electrónico PDF] Chile: FLACSO/IDEA/CATALONIA. Recuperado de <http://estudios.sernam.cl/documentos/?eMTk2OTQ0MA==>-
[Mujer y Política: El Impacto de las Cuotas de Genero en America Latina](#)

Touraine, A. (1995). *¿Qué es la democracia?* México: FCE.

Unión Interparlamentaria. (2013). *La Situación de las mujeres en los Parlamentos (al 31 de diciembre de 2010)*. [Versión electrónica PDF]. Recuperado de <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2012S.pdf>

Valdés, L. (2000) "Elecciones y legislación electoral", en: Baca O. Laura et. al, *Léxico de la política*. México: FCE.

Referencias de INTERNET

Aguilera, M. (2003). *Por primera vez, la mujer tuvo derecho a votar en 1853. 150 años de la Constitución de la provincia de Vélez*, Edición en la biblioteca virtual Banco de la República, En Credencial Historia, [Página web].

Recuperado de

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/julio2003/inedito.htm>

Badilla A. y Torres G. *La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Programa Derechos Humanos de las Mujeres y Convenios Ratificados por México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Cámara de Diputados. (2013). *Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género*, [Página web]. Recuperado de

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/participacion_politica/sipp3_2/indice.html

Diario Oficial de la Federación, fechas consultadas: 15-08-1990, 24-09-1993, 22-11-1996, 14-01-2008, 13-11-2007; 10 de marzo de 2014 y 10 de febrero de 2014.

Glosario género y desarrollo

<http://generodesarrollolocal.inmujeres.gob.mx/2011/glossary/term/170>

INMUJERES e INEGI. (2011). *Mujeres y Hombres en México 2011*. [archivo pdf]. Recuperado de <http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/MyH2011.pdf>

Instituto Nacional de las Mujeres. (2012). *Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública*. [Archivo PDF].

<http://basica.sep.gob.mx/dgei/pdf/acticultu/GUIAMETODOLOGICA3.pdf>

Organización de los Estados Americanos (2013). *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las misiones de observación de la OEA*.

Programa Nacional de Derechos Humanos:

http://www.gobernacion.gob.mx/Programa_Nacional_de_Derechos_Humanos/Fundamento

Saúl L. (2011). *Desvían partidos gasto para equidad* en El Universal. México. 3 de noviembre de 2011. [Nota periodística]. Recuperado de

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/805951.html>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2011). *“Sistema de Evaluación del Desempeño, Presupuesto Basado en Resultados”*. [Página web]. Recuperado de <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2012). Convenios Ratificados por México. [Página web]. Recuperado de http://www.stps.gob.mx/01_oficina/03_cgai/convenios_ratificados.htm

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Género, Cultura y Sociedad*. [Archivo PDF]. Recuperado de http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Genero_cultura_2_.pdf

Unión Inter-Parlamentaria. (2010). *La Situación de las Mujeres en los Parlamentos*. [Archivo PDF]. Recuperado de <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2012S.pdf>

Unión - Interparlamentaria. (2013). *Women in National Parliaments Statistics 2012*. [Página web]. Recuperado de <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311012.htm>

Marco jurídico

- Acuerdos de Financiamiento. Consultado el 14 de mayo de 2014. [En línea] http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acuerdos_del_Consejo_sobre_financiamiento/
- CIDH, Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V; CIDH.
- CIDH, Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
 - Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, “La No discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales), U.N. Doc. E/C.12/GC/20, 2 de julio del 2009, párr. 8(b).
- Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 18, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, No discriminación, 37º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 168 (1989), párr. 10.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *CEDAW*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castañeda Guzmán Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 145.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 207.
- Dictámenes consultados el 14 de mayo de 2014. [En línea] http://ife.org.mx/portal/site/ifev2/Dictamenes_y_Resoluciones_del_Consejo_General/

- Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el DOF del 23 de mayo de 2014.
- Ley General de Partidos Políticos, publicado en el DOF del 23 de mayo de 2014.
- Lineamientos para la Elaboración del Programa Anual de Trabajo del Gasto Programado, Diario Oficial de la Federación del 4 de julio de 2011.
- Manual de Contabilidad del Sistema de Rendición de cuentas del Gasto Programado del 4 de julio de 2011
- Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, vida política y pública*, 1997. consultado el 4 de octubre de 2012 [En línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>
- Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2012, Para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres (Cancela a la NMX-R-025-SCFI-2009). Declaratoria de vigencia publicada el 23 de noviembre de 2012 en el D.O.F.
- Oficio DERFE/1392/12 de fecha 24 de septiembre de 2012.
- Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados fueron emitidos en su última edición, vigésima, en mayo de 2005 por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- SUP-RAP-050/2001, interpuesto por Jaime Vázquez Castillo, representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del IFE, en contra de la resolución de la queja presentada por el mismo partido sobre el origen y aplicación del financiamiento de la Coalición Alianza por el Cambio, por hechos que considera violatorios de distintas disposiciones del COFIPE, emitida en el expediente Q-CFRPAP 19/00, aprobada por el Consejo General del IFE, en sesión extraordinaria de 9 de agosto de 2001.
- SUP-RAP-175/2010, interpuesto por Rafael Hernández Estrada, representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del IFE, en contra de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio 2009.

Siglas y acrónimos

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
CONSTITUCIÓN	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación.
FEBAL	Fiscalización Efectiva en Buen Ambiente Laboral.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
IFE	Instituto Federal Electoral.
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
INE	Instituto Nacional Electoral.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres.
LFPED	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
LGIMH	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
MC	Partido Movimiento Ciudadano. Antes Convergencia.

NDI	National Democratic Institute.
NIF	Normas de Información Financiera.
NUAL	Partido Nueva Alianza.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OMI	Objetivos, metas e indicadores.
PAN	Partido Acción Nacional.
PAT	Programa Anual de Trabajo.
PBR	Presupuesto Basado en Resultados.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PT	Partido del Trabajo.
PVEM	Partido Verde Ecologista de México.
Q-CFRPAP	Clave con la que se identificaban las quejas desahogadas por la Comisión de Fiscalización. Antecesora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
RAP	Recurso de apelación.
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño.
SMART	Planteamiento de objetivos que cumplen con los siguientes atributos: Specific (S).- Específico; Measurable (M).- Medible; Attainable (A).- Alcanzable; Relevant (R).- Relevante; Time-bound (T).- Delimitado en el tiempo.
SUP	Sala Superior del TEPJF.

TEPJF Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Unidad de Fiscalización Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos
Políticos.