



Financiamiento público que promueve el liderazgo político de las mujeres: hallazgos a partir de la fiscalización realizada por el INE de México

FAN JUA RIVAS MALDONADO

<fj.rivas.maldonado@gmail.com>

Instituto Nacional Electoral (INE)

Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales

México

ORCID: 0000-0001-6264-3106

[Resumen] El incremento de la participación de las mujeres en los procesos electorales para los cargos de toma de decisión en los partidos políticos y en los distintos órganos de gobierno en México ha estado acompañado por diferentes acciones afirmativas necesarias para resarcir la posición de desventaja propiciada por un sistema político dominado por varones, que limitó el ejercicio de los derechos cívicos y políticos de las mujeres a lo largo de muchos años. La correcta aplicación del financiamiento para la formación de liderazgos femeninos es crucial en un país donde la población está conformada en su mayoría por mujeres, ya que justamente tiene como objetivo desarrollar competencias y conocimientos fundamentales para su participación política, además de permitir la disminución de brechas de género y la construcción de una sociedad más incluyente y democrática. En este estudio exploratorio-descriptivo, se presentan los principales obstáculos y limitaciones de la planificación y el gasto de este tipo de financiamiento en México.

[Palabras clave] Financiamiento público, capacitación, liderazgo, mujeres, fiscalización, México.

[Title] Public funding that promotes political leadership in women: findings based on the inspection carried out by the INE of Mexico

[Abstract] The increased participation of women in electoral processes for decision-making positions in Mexico —both in political parties and at different government bodies— has been accompanied by different affirmative actions necessary to redress the disadvantages created by a male-dominated political system, in which the exercise of women's civic and political rights was limited throughout the years. Thus, correctly applying the funding to provide women with leadership tools is crucial in a country where most of the population is female, since these tools aim to develop fundamental skills and knowledge for their political participation. This, in turn, allows to reduce the gender gaps and build a more inclusive and democratic society. This exploratory-descriptive study presents the main obstacles and limitations of planning and spending this type of funding in Mexico.

[Keywords] Political financing, training, leadership, women, control, Mexico.

[Recibido] 15/07/22 y [Aceptado] 28/10/22

RIVAS MALDONADO, Fan Jua. 2022. "Financiamiento público que promueve el liderazgo político de las mujeres: hallazgos a partir de la fiscalización realizada por el INE de México". *Elecciones* (julio-diciembre), 21(24): 99-124. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n24.03

1. INTRODUCCIÓN

Las mujeres mexicanas están aún en una clara desventaja con respecto a su contraparte masculina, por haber sido excluidas históricamente de los espacios de toma de decisiones. Por siglos, la vida de las mujeres estuvo determinada por roles y estereotipos que impedían su presencia e incidencia en los cargos públicos. Ello ha repercutido en menores oportunidades de desarrollo en términos de educación, salud, empleo, economía, cultura, política, seguridad y en lo social, avivando con ello enormes diferencias en la toma de decisiones entre mujeres y hombres.

Si bien en 2018 celebramos los resultados electorales para el Poder Legislativo como producto del “sistema de paridad”, la realidad es que aún es necesario fomentar una cultura cívica que fortalezca la participación política y el libre ejercicio de los derechos políticos de toda la ciudadanía mexicana, la eliminación de los estereotipos, roles y relaciones de género, así como la violencia política, todos factores que obstaculizan la participación de las mujeres.

Los avances normativos para favorecer la participación de mujeres en política han incluido, por ello, medidas para incentivar su formación en competencias asociadas a la vida pública. En este contexto, se busca, además de condiciones de equidad en las reglas de competencia política, medidas que permitan que la capacidad y el liderazgo femenino sea valorado en la misma medida.

El financiamiento para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres (también conocido como “financiamiento del 3 %”), en México, es el resultado de la necesidad de contar con mujeres con una mejor formación en temas necesarios para la competencia política y el propio ejercicio del poder. Este financiamiento representa un avance significativo para el fortalecimiento de cuadros y formación de liderazgos femeninos al interior de los partidos políticos en México.

A catorce años de la implementación del “financiamiento del 3 %”, se han observado avances y aspectos a mejorar respecto a la calidad de este tipo de gasto de las organizaciones políticas. La Unidad Técnica de Fiscalización, autoridad fiscalizadora del Instituto Nacional Electoral (INE), ha tenido un rol clave en la supervisión del uso adecuado de este financiamiento. Además,

ha promovido la mejora del modelo de fiscalización del gasto programado, sumando a sus funciones la revisión cualitativa de la planeación para la ejecución de los recursos, previa a la revisión y elaboración del informe anual. El espíritu de estas acciones, además de fungir como una medida preventiva para su correcta aplicación, es contribuir a contrarrestar la simulación, el subejercicio del gasto y las sanciones que se derivan de ello.

Para explicar lo anterior, en este trabajo se abordarán la normatividad para fortalecer la participación política de los liderazgos femeninos, el financiamiento para la formación de liderazgos femeninos en la política mexicana, los resultados del uso del financiamiento a partir de las acciones de fiscalización y los principales obstáculos identificados. Se trata de un estudio exploratorio-descriptivo, basado en la revisión de archivo de normativas y de informes de auditorías a los informes anuales de ingresos y gastos realizados por los partidos políticos.

2. CAMBIOS NORMATIVOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA

Contar con mujeres en los cargos de toma de decisiones en espacios que históricamente han estado al mando de hombres significa contar con una efectiva representación de todos los segmentos de la ciudadanía, sin distinción de sexo o género.¹ En México, la búsqueda de esta representación data de hace más de un siglo.² Durante los últimos treinta años, sin embargo, se han impulsado cambios normativos para permitir la incorporación activa de las mujeres en los espacios de toma de decisiones del poder público, fortaleciendo con ello los derechos civiles y políticos expresados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los logros para el reconocimiento de los derechos políticos y la participación e incidencia política de las mujeres en México no

1 Las mujeres representan poco más del cincuenta por ciento de la población (el porcentaje es similar a nivel mundial) (COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS 2020).

2 El reconocimiento de ciudadanía para las mujeres mexicanas fue promulgado en la Constitución Política de 1917, aún sin derecho al voto. En 1946, se aprobó una iniciativa que permitía a las mujeres votar y ser votadas en elecciones municipales, la cual entró en vigor en 1947. Posteriormente, en 1953, se otorgó el derecho al voto a las mujeres a través del artículo n.º 34 de la Constitución, en el que se expresa: "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir" (GOBIERNO DE MÉXICO 2018; INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020). En 1955, las mujeres mexicanas por primera vez ejercieron su derecho al voto y a ser votadas (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020).

podrían explicarse sin los cambios en la legislación electoral. En ese sentido, como se muestra en la Tabla 1, la normatividad electoral ha cambiado en materia de cuotas de género, paridad y financiamiento para el liderazgo político de las mujeres en el caso de México, desde los años noventa.

Alcanzar una sociedad igualitaria, en términos de inclusión y reconocimiento de las mujeres en la participación política en México, ha sido un largo camino que ha implicado un esfuerzo considerable para especialistas, asociaciones feministas, organismos electorales y mujeres integrantes de partidos políticos. A través de la presentación de diversas iniciativas y mesas de trabajo se han logrado relevantes modificaciones normativas que se abordarán a lo largo de este trabajo.

El discurso de la importancia de la participación política de las mujeres es un tema común en todo el orbe. Como se ha mencionado, si bien en el caso mexicano la búsqueda del reconocimiento de derechos políticos data de varias décadas atrás, las recomendaciones y referencias internacionales han jugado un papel relevante en el planteamiento de las acciones e iniciativas que configuran nuestra normativa. Las referencias más relevantes son la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belém Do Pará, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2018).

En relación con la paridad, se pasó de un sistema de cuotas en las candidaturas a un sistema paritario. Sobre sus resultados, cabe señalar que en el recuento histórico sobre la cantidad de mujeres que han ocupado cargos relevantes de elección popular a la fecha en México, nos encontramos con destacadas candidatas a la presidencia de la República, pero ninguna presidenta; igualmente, con varias mujeres compitiendo por gubernaturas, pero solo recientemente empezaron a establecerse mecanismos para garantizar que las candidaturas de mujeres tuvieran posibilidades de ganar en sus entidades. Hasta 2022, de treinta y dos entidades federativas solo trece han sido gobernadas por mujeres: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Ciudad de México, Colima (dos ocasiones), Chihuahua, Guerrero, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala (dos ocasiones), Yucatán (en dos ocasiones) y Zacatecas (MILENIO 2017). En

el ámbito municipal el avance tampoco ha sido significativo. Es en el Poder Legislativo en donde se ha logrado incrementar la participación política de mujeres (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020; FREIDENBERG 2017). Con el avance de la incorporación en las reglas electorales del “principio de paridad” plasmado en la Constitución en 2014 —aplicable a las candidaturas para cargos legislativos en los ámbitos federal y local—, se vieron los primeros resultados en el proceso electoral de 2018, en el cual se alcanzó por primera vez la paridad en el Poder Legislativo en el ámbito federal en el Congreso y en el Senado de la República; y en diversas entidades también se alcanzó la integración de congresos paritarios (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020). Posteriormente, en el proceso electoral intermedio de 2021 también se logró la paridad en el Congreso Federal.³

3 Asimismo, en la administración pública, el número de mujeres designadas en cargos relevantes de alta dirección en el sector público, en los diferentes órganos del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y organismos autónomos, es, igualmente, una tarea pendiente.

TABLA 1

Legislación en materia de cuotas de género y paridad en México

Año	Cambios en la legislación electoral
1993	COFIPE: ⁴ “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	COFIPE: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el setenta por ciento para un mismo género. Asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres”.
	El COFIPE aplicó cambios en las cuotas de candidaturas para favorecer la participación de las mujeres. Art. 175-A: “De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán más del 70 % de candidatos propietarios de un mismo género”. Art. 175-B: “Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos 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”. Art. 175-C: Integra lo que sigue:
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Hecho el cierre del 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 Federal Electoral (IFE) le requerirá en primera instancia para que, en el plazo de 48 horas contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública. • Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior, quien no realice la sustitución de candidaturas será acreedor de una amonestación pública. En caso de reincidencia, se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. • Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante el voto directo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplicaron las siguientes modificaciones al COFIPE: • Art. 175: Fracción 3. Se modifica el concepto de “equidad entre hombres y mujeres” a “paridad de género” en la vida política, con el objetivo de propiciar una representación igualitaria.
2008	<ul style="list-style-type: none"> • En ese mismo sentido, el artículo 129, en sustitución de lo contenido en el anterior 175-A, señala que las solicitudes de registro de candidaturas para el Poder Legislativo que presenten los partidos políticos o las coaliciones se integrarán con al menos el 40 % de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad, excepto en los casos de mayoría relativa.



4 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

→	
Año	Cambios en la legislación electoral
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Durante el proceso electoral federal 2011-2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) impuso a los partidos políticos y coaliciones el deber de nombrar mínimo 120 y 26 fórmulas de candidaturas propietarias y suplentes de un mismo sexo para diputadas/os y senadoras/es respectivamente. Por su parte, el IFE emitió un acuerdo para establecer los criterios a los que los partidos políticos debían apegarse para cumplir con el mandato del tribunal.
2014	<ul style="list-style-type: none"> • En la Ley General de Partidos Políticos y en la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales se establece que el principio de paridad es exigible para los partidos políticos en las candidaturas a cargos legislativos locales y federal. Eso no limita que en la legislación local puedan incluirse cargos ejecutivos (ayuntamientos o regidurías).
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones a la Ley General de Partidos Políticos. Se introducen nuevas reglas para prevenir, erradicar y sancionar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Fuente: Elaboración propia con base en normativa en la materia 1993, 1996, 2002, 2008, 2014, 2018 y 2020

Más recientemente, en abril de 2020, se presentaron las condiciones para aplicar modificaciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,⁵ que conllevó modificaciones a la Ley General de Partidos Políticos y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para sancionar la violencia política en los procesos electorales. Esto a raíz del aumento de casos de violencia contra mujeres candidatas en los recientes procesos electorales, tomando como referencia los procesos de 2018 y 2021, así como de los casos en que se presentaron obstáculos para la ocupación de un cargo. Con estas reformas se buscó que los partidos políticos realicen adecuaciones a sus estatutos para crear las condiciones necesarias para que, al interior de sus estructuras, las mujeres puedan ejercer libremente sus derechos políticos y se apliquen sanciones en el caso de presentarse alguna acción de violencia política.

Otras acciones afirmativas necesarias para avanzar en la ocupación de puestos de toma de decisión y en reglas más favorables para disminuir las brechas de género entre mujeres y hombres en los procesos electorales están referidas a las reformas sobre el financiamiento público. En el siguiente apartado, se presentará el desarrollo normativo de un tipo de financiamiento a favor de la participación política de las mujeres, el “financiamiento del 3 %”.

5 La “violencia política contra las mujeres en razón de género” comprende todas aquellas acciones u omisiones que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género), tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2017).

3. LA INTRODUCCIÓN DEL “FINANCIAMIENTO DEL 3 %”

Existe evidencia de que las mujeres pueden desarrollar un liderazgo más empático y son capaces de tomar decisiones relevantes dando prioridad al bienestar de la ciudadanía, en lugar de poner por delante los intereses políticos.⁶ En palabras de algunos especialistas, se dice que “la forma más eficaz de combatir la pobreza mundial, de reducir los conflictos civiles, incluso de reducir las emisiones de carbono, es invertir en la educación de las niñas e incorporar a las mujeres en la fuerza laboral formal” (YOUNG 2016). Sin embargo, aun cuando se cuenta con el reconocimiento de los derechos políticos y de la importancia de la participación de las mujeres en la esfera pública, tienen en común que siguen enfrentándose a cuestionamientos por su interés por hacer una carrera política, se pone en duda su capacidad para ejercer el poder y están sujetas a violencia política en razón de género.

En 2008, en México se introdujo la obligación para los partidos políticos de destinar un porcentaje de sus prerrogativas de gasto ordinario, en el marco del financiamiento público directo recibido, para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. En 2014, este porcentaje se aumentó a 3 %. Esta acción afirmativa tomó como base la importancia de formar cuadros de liderazgos femeninos interesados en la participación política, y que cuenten con los conocimientos y competencias necesarias que les permitieran desempeñarse de forma efectiva en una campaña política, en un cargo partidista, o en cualquier otro cargo de poder en los diferentes órganos de gobierno. Es decir, se buscó el desarrollo de liderazgos políticos femeninos con competencias necesarias para una efectiva participación y desempeño en la esfera pública. Ello debía propiciar la igualdad de oportunidades para su desarrollo político.

El financiamiento público directo recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres (en adelante, “financiamiento del 3 %”) no forma parte del financiamiento para los procesos electorales, tiene

6 Claro ejemplo de ello fue el manejo al inicio de la contingencia sanitaria por la COVID-19, en que países liderados por jefas de Estado como Alemania, Finlandia, Islandia o Nueva Zelanda fueron capaces de tomar acciones mucho más rápidas, firmes y claras para la población, logrando controlar la crisis de forma casi inmediata. Esto en contraste con naciones como Estados Unidos, Reino Unido, España o Brasil (entre muchas otras) —todas naciones lideradas por hombres— y en donde la narrativa de las medidas de seguridad sanitaria y recomendaciones de la comunidad científica fueron rebasadas por el discurso político. En ese reciente ejemplo, los resultados en las referidas naciones de la toma de decisiones son contrastantes (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS 2020).

reglas bien definidas que impide que sea utilizado para actividades de campaña, o algunos otros gastos que no están directamente vinculados a actividades de capacitación, diagnósticos y difusión relacionadas con el rubro. En el caso del financiamiento en procesos electorales, se estableció en 2020 que no podrá otorgarse a las mujeres menos del 40 % del financiamiento público con el que cuente cada partido o coalición para las actividades de campaña. El mismo porcentaje se aplicaría para el acceso a los tiempos en radio y televisión en periodo electoral.

Como se observa en la Tabla 2, el financiamiento del 3 %, desde 2012, involucra la presentación de un Plan Anual del Trabajo (PAT) ante la Unidad de Fiscalización para el seguimiento de los recursos etiquetados de actividades específicas, y de capacitación, promoción y desarrollo de liderazgos políticos de las mujeres. Asimismo, desde 2015, la presentación del PAT también es una obligación de los partidos locales, no solo los nacionales. Este es el más importante paso de la fiscalización, dado gracias a la Reforma Electoral de 2014. De esta reforma se desprenden nuevos retos en el seguimiento y comprobación de los recursos, ya que cada entidad tiene su propia legislación electoral y particularidades sociales, políticas, culturales, económicas y geográficas. De igual forma, cada partido local cuenta con reglas, estatutos, experiencia y estrategias distintas.

Otro hito significativo fue, en 2014, la aprobación por el Consejo General del Reglamento de Fiscalización del INE, en el cual se establecen las reglas de operación del gasto programado y, en 2015, de los Lineamientos del Gasto Programado. Estos instrumentos fueron reforzados en 2018 por el Protocolo para la Implementación de Buenas Prácticas en el Ejercicio de los Recursos del Gasto Programado: Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres.

En 2020, el Reglamento de Fiscalización sufre modificaciones de carácter preventivo, para evitar conductas de omisiones o simulación en la aplicación del gasto para el liderazgo político de las mujeres. Asimismo, se introduce el concepto de violencia política como uno de los temas que deben abordar los partidos políticos en sus programas de capacitación para prevenir conductas que podrían configurarse en violencia política contra las mujeres en razón de género y que, por ende, podrían ser sancionadas.

TABLA 2

Desarrollo normativo del “financiamiento del 3 %” en México

Año	Normativa
2008	Se introduce la obligación a los partidos políticos de destinar el 2 % del presupuesto a capacitación, promoción y desarrollo de liderazgos políticos de las mujeres.
2012	Se introduce la obligación a los partidos políticos nacionales de presentar un PAT ante la Unidad de Fiscalización, para el seguimiento de los recursos etiquetados de actividades específicas y de capacitación, promoción y desarrollo de liderazgos políticos de las mujeres.
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Con la transición del Instituto Nacional Federal (IFE) a Instituto Nacional Electoral (INE), la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización se volvió nacional. Por lo tanto, a partir de 2015 los partidos locales tienen la obligación de presentar su PAT ante la autoridad electoral. • Aprobación, por el Consejo General, del Reglamento de Fiscalización del INE, en el cual se establecen las reglas de operación del gasto programado. • Incremento al 3 % de la obligación de destinar presupuesto a capacitación, promoción y desarrollo de liderazgos políticos de las mujeres para partidos nacionales.
2015	Aprobación, por el Consejo General del INE, de los Lineamientos del Gasto Programado.
2018	<p>Aprobación, por el Consejo General del INE, del Protocolo para la Implementación de Buenas Prácticas en el Ejercicio de los Recursos del Gasto Programado: Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones al Reglamento de Fiscalización. • Introducción del concepto de violencia política como uno de los temas que deben abordar los partidos políticos en sus programas de capacitación.
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Se aumentan las evidencias para la comprobación de ejercicio del gasto programado. • Presentación de informes trimestrales para reportar avances en el ejercicio del gasto programado. • Sanciones para disminuir las conductas por simulación y subejercicio del gasto.

Fuente: Elaboración propia con base en normativa en la materia 1993, 1996, 2002, 2008, 2014, 2018 y 2020

Este desarrollo normativo indica un proceso de aprendizaje, especialmente a nivel de los órganos encargados de la fiscalización de este tipo de financiamiento desde el INE. Esta institución, como parte de sus funciones, impulsa la correcta aplicación de los recursos para capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres mediante las reglas de fiscalización electoral, con el propósito de incidir en la creación de mejores condiciones de equidad y disminución de las brechas de género en la competencia electoral.

Respecto a las actividades de fiscalización del “financiamiento del 3 %”, se deben considerar los rubros de gasto permitidos por este, descritos en la Tabla 3. Como se observa, las actividades inscritas en este tipo de financiamiento son específicas y podrían considerarse fáciles de comprender. No obstante, como se verá posteriormente, aún se observan deficiencias en la efectividad de estos recursos, principalmente en los partidos del ámbito local.

TABLA 3

Uso de los recursos del “financiamiento del 3 %”

Rubros	Actividades permitidas
Capacitación y formación	<ul style="list-style-type: none"> • Organización y realización de cursos y talleres que permitan a las mujeres desarrollar habilidades y aptitudes, así como adquirir conocimientos y herramientas que favorezcan su liderazgo y participación política. • Organización y realización de mesas de trabajo, conferencias, talleres, coloquios, seminarios o cualquier evento que permita la capacitación en temas relacionados con la situación que guarda la participación política de las mujeres; así como el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de acciones y programas orientados a dicho fin.
Investigación, análisis, diagnóstico y estudios comparados	<ul style="list-style-type: none"> • Investigaciones y diagnósticos cuyo objeto sea identificar e informar sobre la situación que guarda el ejercicio de los derechos de las mujeres en el ámbito político, a fin de generar indicadores que permitan el diseño e implementación de acciones y programas orientados a la disminución de brechas de desigualdad.
Divulgación y difusión	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración, publicación y distribución de libros, artículos, folletos, entre otros, que estén orientados a la difusión de las problemáticas, retos y avances en la participación política de las mujeres, así como a la promoción de sus derechos en el ámbito político. • Propaganda y publicidad relacionada con la ejecución y desarrollo de las acciones en la materia.

Fuente: Instituto Nacional Electoral 2017

4. LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL 3 %

En el primer ejercicio de fiscalización nacional realizado en 2016, en el que se debió fiscalizar también a los partidos locales, se aplicó la experiencia adquirida para el seguimiento de los recursos del liderazgo político de las mujeres

con los partidos nacionales, con el propósito de establecer y redefinir las acciones, considerando que ello conllevaba nuevos retos tanto para los partidos políticos como para la autoridad electoral.

Con la transición a una fiscalización nacional del INE se revelaron las malas prácticas en el ejercicio de los recursos por parte de diversos partidos políticos locales y, derivado de ello, se emitieron las sanciones y observaciones correspondientes. El resultado de las revisiones de los recursos mostró también que los partidos nacionales, con más tiempo de experiencia en la erogación de estos recursos etiquetados, en general, erogaban su gasto con mayor cuidado, mientras que los partidos del ámbito local, al menos en el ejercicio de 2017, incurrieron en mayor número de inconsistencias.

El resultado de dicha fiscalización se plasmó en el Dictamen y Resolución del Informe Anual 2015, con más de diez mil millones de pesos auditados. En este dictamen la sanción más importante tuvo que ver con un egreso no comprobado que asciende, entre todos los partidos, a una cifra de poco más de cien millones de pesos.⁷ Los partidos políticos observados y sancionados destinaron un importe insuficiente de los recursos etiquetados, además de que los aplicaron en actividades que no se vinculaban al objetivo del gasto o, en su caso, eran actividades sin objeto partidista.

Las medidas que se adoptaron en ese momento fueron extender una prórroga a los partidos políticos locales para que ejercieran sus recursos durante el siguiente periodo ordinario y que tuvieran oportunidad de adaptarse a las nuevas reglas de fiscalización.

En años subsecuentes se identificaron las mismas conductas de subejercicio de los recursos y de aplicación en gastos que no estaban alineados al mismo. Esta problemática de subejercer los recursos se ha observado de forma reiterada a la fecha, aunque debe reconocerse también que muchos de los institutos políticos se han esforzado por el cumplimiento de sus obligaciones.

7 En 2015, un dólar equivalía en promedio a 15.97 pesos mexicanos.

La información más reciente, resultado de la fiscalización de los recursos para el liderazgo político de las mujeres, es de 2020, año en que se contaba con 404 partidos políticos (diez partidos nacionales y 394 partidos locales).⁸ Recibieron un monto total de financiamiento de \$313 813 113; sin embargo, algunos partidos políticos presupuestaron un monto adicional⁹ de \$20 931 391 (pesos mexicanos), dando un total de \$334 744 504. Al final del ejercicio se identificó que se ejercieron y reportaron solamente \$313 387 918 que sí cumplieron con el objetivo del gasto, quedando, por lo tanto, un monto sin ejercer de \$21 356 586.

En 2020 también se identificaron quince conductas sobre la aplicación de recursos no alineados a los recursos y se emitieron 635 observaciones sancionatorias (26 a partidos nacionales y 609 a partidos locales), las cuales derivaron en sanciones económicas por un total de \$33 517 645.90 y 240 amonestaciones públicas.

La conducta más sancionada fue por el no ejercicio del gasto, por lo cual se sancionó a 140 partidos políticos (dos partidos nacionales y 138 locales). Las multas que se impusieron solo por esta conducta a los partidos que incurrieron en esta omisión sumaron un total de \$29 599 155.03 (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2017).

En el siguiente cuadro se muestran las quince conductas sancionadas por el incumplimiento en el ejercicio de los recursos para capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

-
- 8 La legislación electoral mexicana contempla la creación de partidos nacionales y locales con reglas bien definidas en la Ley General de Partidos Políticos y en los códigos electorales de cada entidad federativa. Su existencia o extinción de igual forma está sujeta a diversas reglas, entre la que destacan la obtención de al menos el 2 % de los votos emitidos en los procesos electorales. Por esta razón, la cantidad de partidos políticos puede variar de un año a otro.
- 9 La norma permite a los partidos políticos incluir un presupuesto adicional sobre el monto autorizado para este rubro de gasto. Es decir, se pueden utilizar más recursos del financiamiento ordinario, superando el porcentaje mínimo establecido.

TABLA 4

Conductas sancionadas en 2020

Concepto	Casos	Sanción	%
Egresos no comprobados, falta de documentación comprobatoria del gasto	17	\$546 417.60	1.63 %
Gastos sin objeto partidista	8	\$2 419 178.62	7.22 %
No destinó el porcentaje establecido	130	\$29 599 155.03	88.31 %
Pago fuera del ejercicio	6	\$611 385.85	1.82 %
Actividades no informadas	39	\$26 064.00	0.08 %
Avisos extemporáneos	107	\$61 684.80	0.18 %
Omisión de presentar el estado de situaciones presupuestal	74	\$23 457.60	0.07 %
Gastos no vinculados	3	\$868.80	0.00 %
Modificaciones al PAT no informadas	29	\$99 113.60	0.30 %
Falta de muestras	70	\$46 046.40	0.14 %
Omisión de presentar PAT	51	\$17 376.00	0.05 %
PAT sin estructura	12	\$8 688.00	0.03 %
Omisión de presentar el registro ante INDAUTOR ¹⁰	31	\$22 588.80	0.07 %
Omisión de presentar evidencias de los mecanismos de difusión	47	\$27 801.60	0.08 %
Omisión de presentar el grado de cumplimiento de las actividades	11	\$7 819.20	0.02 %
Total	635	\$33 517 645.90	100 %

Fuente: Elaboración propia con información del Dictamen de 2020. Se precisa que las conductas de la 5 a 15 fueron consideradas de forma; sin embargo, para mayor claridad de este artículo, se clasificaron por separado

Como ejemplo de los hallazgos de recursos no alineados con el objeto del gasto en diferentes ejercicios de 2015 a 2020, sobresalen las compras de insumos y realización de las siguientes actividades:

- a) Bocinas, mochilas, combustible, detergente
- b) Vivienda y financiamiento para las mujeres
- c) Papelería, tóner para impresora

¹⁰ Instituto Nacional del Derecho de Autor.

- d) “Tiempo aire” electrónico (paquete de datos) para celular
- e) Pulseras de cáncer de mama
- f) Cine-debate: problemas rurales y ambientales
- g) Cursos: “Desarrollo de habilidades personales”, “Mujer en el arte”, “Contra la drogadicción de mujeres jóvenes”; pláticas de autocuidado de salud
- h) Talleres: “Comunicación e imagen personal”, “El reto de la energía verde”
- i) Impresión de biografías de líderes políticos
- j) Celebraciones del Día de la Madre
- k) Actividades de posicionamiento partidista

Como se puede observar, las actividades señaladas no propician el desarrollo de ninguna competencia ni conocimiento que ayude a las mujeres a su formación y empoderamiento político.

La autoridad electoral, con el apoyo de las organizaciones feministas, organismos internacionales y de las propias mujeres militantes de los partidos, ha impulsado acciones para mejorar la erogación de estos recursos.

5. LA RESPUESTA DEL INE

Como se ha mencionado anteriormente en este trabajo, la aplicación de los recursos para la formación de liderazgos femeninos presenta aún diversos obstáculos para su aplicación. Derivado de ello y de las revisiones y supervisión de actividades de fiscalización, se han identificado diversas áreas de oportunidad para lograr que los partidos políticos mejoren la erogación de recursos destinados al desarrollo político de las mujeres, de los cuales destacan los siguientes:

- a) Profesionalizar y capacitar con perspectiva de género al personal que tiene a su cargo el ejercicio de los recursos

- b) Planificar con el acompañamiento de los organismos de mujeres de los partidos políticos
- c) Elaborar diagnósticos orientados a la desigualdad de género en la participación política de las mujeres
- d) Formular proyectos con objetivos y metas claras, con lenguaje incluyente y perspectiva de género, que abarque el mayor número posible de personas
- e) Realizar programas de formación que permitan un verdadero desarrollo de habilidades de las participantes

Como resultado de las omisiones y malas prácticas en la erogación de los recursos del 3 %, el INE ha mejorado el modelo de fiscalización con perspectiva de género a partir del 2018 por medio de las siguientes acciones:

- a) Aprobación del Protocolo para la Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres
- b) Incorporación en la agenda política de temas como la paridad de género; acciones contra la violencia política; la integración de las listas para procesos electorales respetando las reglas de paridad; mejor diseño de sus programas de capacitación; y mejores contenidos en sus publicaciones editoriales e investigaciones
- c) Análisis cualitativo de los recursos para el liderazgo político de las mujeres mediante la revisión de los PAT presentados por los partidos políticos
- d) Emisión de observaciones y recomendaciones para mejorar la planeación y ejercicio del gasto
- e) Modificaciones en el reglamento de fiscalización, para que los partidos políticos incluyan en sus actividades de capacitación para la formación de liderazgos femeninos; el concepto de violencia política contra las mujeres en razón de género; presentación de informes trimestrales con avances de ejercicio del gasto; así como sanciones más severas en el caso de incumplir sus obligaciones de fiscalización

- f) La autoridad fiscalizadora del INE también ha tomado acción para contar con personal mejor capacitado en perspectiva de género, para contribuir a que la revisión de la auditoría contenga estos elementos
- g) Sistematización y automatización de varios procedimientos del gasto programado

Sin embargo, aún deben evaluarse y sistematizarse los resultados de estas iniciativas, a fin de proponer buenas prácticas para la aplicación del financiamiento en clave de género.

6. OBSTÁCULOS PARA LA APLICACIÓN DEL “FINANCIAMIENTO DEL 3 %”

De las revisiones anuales efectuadas a la fecha sobre el gasto de liderazgo político de las mujeres, se han encontrado desviaciones en el uso de los recursos, que se atribuyen a desconocimiento, mala planeación, falta de diagnósticos, metas sin claridad, falta de compromiso y simulación.

Las revisiones del gasto para liderazgo político de las mujeres y las evidencias obtenidas de las verificaciones de las actividades realizadas por los partidos —realizadas entre 2015 y 2022— permiten identificar algunas conductas que obstaculizan el adecuado uso de los recursos, para las que la autoridad electoral ha implementado medidas para prevenir, erradicar y, en su caso, sancionar. Las conductas que al día se tienen identificadas son las siguientes:¹¹

6.1. LAS ESTRUCTURAS PARTIDISTAS Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS ESTÁN USUALMENTE A CARGO DE HOMBRES

Las estructuras partidistas y la administración de los recursos están usualmente a cargo de hombres, lo que determina frecuentemente que la asignación de recursos en el periodo ordinario y en los procesos electorales sea inequitativa en detrimento de las mujeres.

En esta tesitura, hoy en día, a pesar de tener un rol relevante en el desarrollo social de México, en una época en que cada vez más mujeres han accedido a los

11 Estos hallazgos se han detectado durante la supervisión del ejercicio y la revisión de auditoría en diferentes ejercicios de 2015 a la fecha a los recursos que ejercen los partidos políticos en el rubro de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Ver los dictámenes consolidados presentados por la autoridad electoral fiscalizadora como resultado de las auditorías a los informes anuales de ingresos y gastos realizados por los partidos políticos.

niveles educativos de mayor grado; de formar parte activa del mercado laboral; de encabezar importantes acciones en pro del desarrollo económico, de organizaciones civiles y de políticas públicas, las mujeres continúan estigmatizadas con estereotipos que las relegan a roles de amas de casa; de cuidado de niños/as y personas adultas, sin remuneración alguna y, en muchos casos, expuestas a situaciones de violencia doméstica.¹²

Es justamente aquí donde el correcto ejercicio de los recursos para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres es esencial. Ello afecta el financiamiento pues reproduce la falta de autonomía de las áreas de mujeres en los partidos políticos sobre la toma de decisiones para el ejercicio de sus recursos etiquetados. Entonces, se requiere una mayor sensibilización para realizar actividades que correspondan a las necesidades reales que tienen las mujeres para el desarrollo de su formación política.

6.2. BAJA CAPACIDAD DE PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL GASTO

Desde el punto de vista de la comprobación del ejercicio del financiamiento del 3 %, los mecanismos de planeación y aplicación del gasto en general de los institutos políticos son un aspecto a mejorar en este tipo de financiamiento. Esto debido a que las actividades de los PAT¹³ carecen de una visión estratégica orientada a alcanzar el objetivo del gasto programado,¹⁴ que es beneficiar al mayor número de mujeres militantes y simpatizantes, para mejorar sus oportunidades de participación y desarrollo en cualquiera de los espacios de la vida política y el servicio público. Entre los problemas que acarrea la baja capacidad de planificación y ejecución del gasto se encuentran:

12 Asimismo, se les incorpora en cargos sin poder de toma de decisiones en el mercado laboral, con sueldos inferiores a los de sus compañeros varones, efectuando aun las mismas labores (OCDE 2017).

13 El Plan Anual de Trabajo (PAT) del gasto programado es una herramienta metodológica a través de la cual los partidos políticos que cuentan con dicho financiamiento programan la ejecución de sus recursos, con una metodología que debe incluir objetivo, meta, público objetivo, fecha de realización y financiamiento asignado. El PAT debe presentarse ante la Unidad Técnica de Fiscalización en un plazo no mayor a treinta días una vez autorizado el financiamiento para partidos nacionales y locales por el INE y los Organismos Públicos Locales (OPLS), según corresponda (art. 170 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral de México).

14 El gasto programado se refiere a los recursos etiquetados a “actividades específicas” y a la “capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres”. En algunas entidades, la legislación electoral contempla otros rubros de gasto, como es el caso de los recursos para “liderazgos juveniles”. En el Reglamento de Fiscalización y en los Lineamientos del Gasto Programado están enunciadas las reglas para la aplicación de estos recursos (art. 163 del Reglamento de Fiscalización).

- La simulación en el ejercicio de los recursos.
- El uso de los recursos en actividades que no generan conocimientos o competencias para la formación de liderazgos femeninos (por ejemplo, cursos de belleza, actividades deportivas y empresariales, pago de rentas de inmuebles o gastos operativos).

6.3. INCUMPLIMIENTO INTENCIONAL DE LOS CRITERIOS DEL FINANCIAMIENTO

A partir de los resultados de la fiscalización se observan conductas que dejan entrever que aun la mayoría de las dirigencias de los partidos políticos se enfocan solo en la comprobación del gasto, pero se resisten a utilizarlo en actividades que realmente cumplan con el objetivo de esta acción afirmativa. Es decir, se aplica una comprobación contable, pero no actividades que hagan aportaciones significativas al avance de las mujeres. La resistencia a aplicar la norma se puede manifestar de las siguientes formas:

- Desvío de recursos a actividades de posicionamiento partidista y de proceso electoral.
- Ocultamiento del financiamiento a los grupos de mujeres de instituciones partidistas.

7. CONCLUSIONES

El “financiamiento del 3 %” surgió de la necesidad de contrarrestar la posición de desventaja en la que se encuentran las mujeres en México, en términos de preparación para la competencia política y desempeño en cargos de toma de decisión en la esfera pública. Los cuestionamientos y obstáculos a los que se enfrentan, aun con todos los avances en favor del libre ejercicio de sus derechos políticos y de la aceptación de su participación activa en la vida política, hacen necesario que fortalezcan su liderazgo y se empoderen a través del dominio de competencias como discurso político, debate, mercadotecnia política, políticas públicas y derechos humanos, por citar solo algunos ejemplos.

Tras catorce años del ejercicio de los recursos para capacitación, promoción y desarrollo de los liderazgos políticos de las mujeres, se reconocen avances en el modelo que se ven reflejados en una cada vez mayor aceptación al interior de los institutos políticos de la importancia de contar con mujeres con mejores capacidades para la ocupación de cargos partidistas, cargos de elección popular y de toma de decisiones en los diferentes órganos de gobierno. Sin embargo, también se requiere mayor compromiso por parte de los partidos políticos para lograr su efectividad, pues aún se identifican resistencias y falencias al interior de las cúpulas partidistas para crear condiciones de igualdad para mujeres y hombres en los procesos electorales.

Esperamos que estos avances a favor de las mujeres se reflejen en los futuros comicios electorales locales que se tendrán en 2023 (Coahuila y Estado de México), así como los que se están preparando para 2024; sin embargo, el reto es, además de lograr la paridad en todas las entidades en los distintos órganos de gobierno, avanzar en la eliminación de brechas de género y mejorar las condiciones de igualdad entre mujeres y varones en el ejercicio de los cargos públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Caminotti, Mariana. 2015. *Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado*. Chile: Mimeo.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos México. 2015. *Violencia política contra las mujeres en razón de género*. [Archivo PDF]. Instituto Nacional Electoral, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Instituto Nacional de las Mujeres, Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas. <http://bit.ly/3gAnnS2>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2020. *La participación política de las mujeres en México, 2020*. <http://bit.ly/3i8x6iV>
- Freidenberg, Flavia 2017. *La representación política de las mujeres en México*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México <http://bit.ly/3F2QdUw>
- Gobierno de México. 2018. “El 3 de julio de 1955 por primera vez la mujer mexicana emite su voto”. *gob.mx*. Acceso el 3 de julio de 2018. <http://bit.ly/3GNANoz>
- Instituto Nacional Electoral. 2017. *Reglamento de fiscalización*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional Electoral. 2018. “Protocolo para la implementación de buenas prácticas en el ejercicio de los recursos del gasto programado: capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres”. *Instituto Nacional Electoral (blog)*. Acceso el 24 de septiembre de 2018. <http://bit.ly/3U7JA7K>
- Instituto Nacional Electoral. 2020. “Cronología, Igualdad INE”. *Igualdad de Género y No Discriminación (blog)*. <http://bit.ly/3OzzQ5f>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2017. *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Mujer. Datos nacionales*. <http://bit.ly/3XLICRV>
- Milenio. 2017. Las gobernadoras que ha tenido México. *Milenio Digital*. Acceso el 8 de marzo de 2017. <http://bit.ly/3F009yf>

Organización de las Naciones Unidas. 2020. “Las virtudes de las mujeres en el poder ante las crisis”. *Noticias ONU*. Acceso el 8 de mayo de 2020.
<https://news.un.org/es/story/2020/05/1474002>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2017. *La lucha por la igualdad de género: Una batalla cuesta arriba*. <http://bit.ly/3F00lNZ>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<http://bit.ly/3U2S3t3>

Young, Gwen K. 2016. ¿Por qué se necesitan más mujeres en la política? [En línea]. *CNN Español*. Acceso el 3 de agosto de 2016.
<http://bit.ly/3VnBKYG>

Conflictos de interés:

La autora declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

FAN JUA RIVAS MALDONADO: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre la autora]

FAN JUA RIVAS MALDONADO

Licenciada en Relaciones Internacionales y maestra en Administración de Empresas por la Universidad de las Américas. Diplomada en Mercadotécnica Política y Manejo de Conflicto y Control de Crisis por la Universidad Iberoamericana. Especialista en Análisis Político, Gobierno y Gestión Local y Políticas Públicas de México por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido asesora del director general en el Banco del Ahorro Nacional y de Servicios Financieros (BANSEFI), subdirectora de Imagen Institucional en la Sociedad Hipotecaria Federal, secretaria técnica y coordinadora de Relaciones Públicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y asesora en la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la Unión. En el sector privado, ha sido analista política, consultora en temas político-electorales, de comunicación política y políticas públicas; así como directora general y miembro del Consejo del Binational Human Development Institute en Chicago. Actualmente es responsable de la Coordinación Operativa en la Unidad Técnica de Fiscalización en el Instituto Nacional Electoral (INE), en el que está a cargo de la fiscalización con perspectiva de género.

