

ROMPIENDO TECHOS DE BILLETES. EL USO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS

Raymundo ALVA HUTTRÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico*. III. *Los retos de la implementación del financiamiento político con perspectiva de género en México*. IV. *Metodología*. V. *Uso del financiamiento para impulsar el liderazgo político de las mujeres en México*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias Bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las variables que explica la brecha de género en la conformación de la representación política es la manera diferenciada en que hombres y mujeres acceden a recursos monetarios y materiales para el desarrollo de sus carreras políticas. En términos generales, estructuras económicas y sociales vinculadas a la formación de roles de género dificultan que las mujeres tengan las mismas oportunidades financieras que los hombres que desean competir por un cargo público, dentro de ellas resaltan la división del trabajo y la brecha salarial (Sidhu y Meena, 2007; Ballington, 2011; Ballington y Kahane, 2014; ONU MUJERES, 2014). Por ello, las características de las reglas en materia de financiamiento de los partidos políticos y para las campañas electorales constituyen ejes clave que deben ser atendidos para entender plenamente cómo el dinero puede combatir o profundizar la brecha de género en la integración de los cargos de representación popular.

Debido a que las mujeres desarrollan sus carreras políticas en medio de condiciones económicas más adversas que los hombres, la regulación sobre el acceso, la distribución y el uso del financiamiento político es un factor que puede crear las condiciones para incentivar las aspiraciones políticas de las militantes de los partidos y de las ciudadanas que desean competir por cargos de representación popular. De igual manera, un uso estratégico del dinero del que disponen los partidos políticos puede ayudar a promover cambios tanto en la experiencia y las habilidades de las propias mujeres que son elegibles como en las percepciones de las dirigencias que controlan el acceso a las nominaciones (García Quesada, 2004; Muñoz-Pogossian, 2016).

Agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales y especialistas han propuesto una serie de medidas para que las mujeres accedan al financiamiento político y para que los partidos generen mejores prácticas en su interior, a fin de concretar acciones que disminuyan y erradiquen el efecto negativo de la falta de recursos sobre la participación de las mujeres (Londoño, 2016; Ballington y Kahane, 2014; Cigane y Ohman, 2014; ONU MUJERES, 2014; Ballington, 2011; Sidhu y Meena, 2007; Llanos y Sample, 2008).

La diversidad de alternativas en medidas relacionadas con el financiamiento político hace indispensable realizar una minuciosa descripción y tratamiento de las áreas a las cuales hay que prestar atención, ya que su regulación abarca diferentes niveles, dimensiones y etapas analítica y empíricamente distinguibles. Dentro de ellas destacan la manera en que se obtiene el dinero (las fuentes de ingresos: públicas o privadas) y el modo en que se gasta (los rubros de erogación); los actores colectivos e individuales que pueden participar en dichos procesos; las actividades financiadas, en tiempos y con fines meramente electorales o tareas fuera de los periodos de las campañas electorales, entre otros aspectos.¹

En este sentido, tres dimensiones son de especial atención: a) la regulación sobre los recursos que los partidos políticos destinan para fomentar la participación política de las mujeres; b) las diferencias entre mujeres y hombres en el acceso al financiamiento para campañas electorales y c) las estrategias que en materia de fiscalización de esos recursos etiquetados con perspectiva de género realizan los órganos electorales.

Este capítulo tiene por objetivo analizar, con una perspectiva de género, el financiamiento de los partidos políticos nacionales durante el periodo 2008-2015 en México. Se trata específicamente de analizar el gasto que por

¹ Sobre ese tema ver Casas y Zovatto (2012); Gutiérrez y Zovatto (2011); Carrillo, *et al.* (2003).

obligación deben destinar a la promoción de la participación política de las mujeres.² La pregunta guía es: ¿cómo los partidos políticos han ejercido el gasto etiquetado para impulsar el liderazgo político de las mujeres? Para contestarla, se describen las reglas sobre el financiamiento político orientadas al cierre de las brechas de género y se describen los gastos de los partidos a partir de datos oficiales sobre el financiamiento público que reciben del órgano electoral, de los Programas Anuales de Trabajo (PAT) que presentan cada año ante el órgano electoral y de fuentes secundarias sobre el tema.

El argumento central es que, en los últimos años, ha habido un significativo avance para transparentar y lograr que los partidos políticos destinen el financiamiento a acciones relacionadas con el impulso del liderazgo político de las mujeres en los últimos años. A pesar de ello, dichas acciones carecen de estrategias integrales para la utilización efectiva de los recursos e instrumentos para el monitoreo, la fiscalización y la evaluación de los resultados en materia de empoderamiento de las mujeres militantes.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta la discusión teórica sobre las medidas relacionadas con el financiamiento político que se han adoptado para promover la inclusión política de las mujeres y los factores que limitan su acceso a los cargos de representación popular. En segundo lugar, se hace una descripción de los principales antecedentes y retos para la implementación del financiamiento político con perspectiva de género en México. En tercer lugar, se describe la metodología de la investigación: cómo se compiló la información y la manera en que se analizó. En cuarto lugar, se analizan los datos, referentes al gasto con perspectiva de género programado por los partidos con perspectiva de género. Finalmente, se proponen una serie de recomendaciones para evaluar la eficacia del gasto programado y para diagnosticar las brechas de género en el financiamiento de las campañas electorales en México.

II. MARCO TEÓRICO

En las últimas tres décadas, un importante grupo de investigadoras, activistas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil han visibilizado y llamado la atención sobre la persistente brecha de género en los cargos de representación popular. Ante tal escenario, múltiples alternativas de políticas públicas se han propuesto e implementado para eliminar o atenuar los factores que producen dicho sesgo. La medida más

² Ley General de Partidos Políticos: Artículo 51, inciso a), numeral v.

usada ha sido la adopción de cuotas de género en las nominaciones a puestos de elección popular y/o, en su caso, la aprobación de la paridad de género para la integración de las candidaturas. Sin embargo, esa es sólo una de las opciones adoptadas para atender la problemática.

Dentro del conjunto de acciones complementarias que se han implementado,³ destacan las relacionadas con las reglas sobre el financiamiento político. Si bien el tema ha sido poco explorado teóricamente (Ballington y Kahane, 2014; García Quesada, 2004) y aún se carece de una mayor conceptualización sobre este tipo de políticas (debido a su reciente incorporación en los marcos legales y a su variedad de diseños), pueden ser descritas como normas que, dentro del régimen de financiamiento político, establecen deberes orientados a atender las desigualdades de oportunidades económicas en razón del género.

Estas medidas parten de reconocer que uno de los principales obstáculos para que las mujeres participen en la política y consoliden candidaturas competitivas es la dificultad de obtener recursos económicos para desarrollar campañas electorales (Krook y Norris, 2011; Pomares, 2014; OSCE-ODIHR, 2014; Ballington y Kahane, 2014; Cigane y Ohmen, 2014; Ferreira Rubio, 2009; Ferreira Rubio, 2015). Para cualquier candidatura, la obtención de financiamiento constituye uno de los principales desafíos; sin embargo, cuando se trata de mujeres, las condiciones económicas y sociales profundizan tales retos; menores oportunidades laborales y desigualdad en salarios, menores aportaciones para campañas de parte de simpatizantes y dificultades para el acceso a redes de financiamiento son variables que imponen techos monetarios para las mujeres (Ballington y Kahane, 2014).

Estas barreras a la participación femenina se presentan en diferentes momentos. Los tiempos electorales son clave, tanto en los procesos de selección de candidaturas de los partidos políticos, como en la competencia general, el acceso al financiamiento es crucial para las aspiraciones de los contendientes; organización de equipos de campaña, acceso a los medios de comunicación y actividades de promoción obligan a cubrir costos de entrada que muchas veces funcionan como filtros.

Sin embargo, no son los únicos periodos en los cuales los recursos económicos condicionan la participación. La construcción de carreras políticas y con ello la ruptura de patrones culturales que restringen el involucramiento de las mujeres en la política también requieren de un trabajo previo para lo

³ Otras de las medidas han sido: la adopción de cuotas al interior de los partidos políticos para ocupar posiciones en puestos de dirección, la creación de áreas o unidades de mujeres, la implementación de programas de entrenamiento político; la difusión de campañas para crear conciencia entre la sociedad y las iniciativas para cambiar códigos institucionales y políticos (Krook, 2015).

cual el financiamiento es indispensable (Ferreira Rubio, 2009; Ferreira Rubio, 2015). Dentro de las acciones que se encaminan en ese rumbo se encuentran los programas de formación, capacitación, actualización, sensibilización y las campañas orientadas a promover un cambio de actitudes tanto en las mujeres como en los hombres, ya sea al interior de los partidos como en la sociedad en general. Para todas estas iniciativas, el acceso constante a recursos es un factor que puede determinar su éxito.

Con la identificación de al menos dos momentos en los cuales el financiamiento puede afectar las oportunidades para que las mujeres accedan a cargos de representación popular, es posible distinguir los diferentes tipos de reglas que los países han adoptado sobre dicho fenómeno. Ballington y Kahane (2014) definen dos tipos de regulaciones sobre el financiamiento político con consideraciones específicamente de género:⁴ a) las que se basan en el financiamiento público para promover el cumplimiento de las cuotas de género (y/o la paridad) y que son incentivos para aumentar las candidaturas de mujeres, y b) la legislación sobre financiamiento político enfocada en iniciativas a favor de la igualdad de género.

Dentro del primer grupo se encuentran aquellas reglas que afectan directamente el presupuesto de los partidos de manera positiva o negativa según se cumplan ciertos criterios como un determinado número de mujeres candidatas o electas, es decir, buscan incentivar la participación de las mujeres a través de la distribución de recursos entre los partidos políticos. Asimismo, abarcan las regulaciones que a través de dicha repartición o con su penalización tratan de hacer cumplir las cuotas de género, es decir, el control de financiamiento es una herramienta para hacer cumplir las leyes.

Dentro del segundo grupo se encuentran las reglas sobre financiamiento etiquetado para capacitar y promover una mayor participación de las mujeres, así como para el sostenimiento y la organización de unidades de los partidos destinadas específicamente a tareas vinculadas al empoderamiento de las mujeres. Estas acciones no están ligadas directamente al periodo electoral, ni se restringen a dicho momento. Aunado a ello, como un tercer grupo, se puede definir otro conjunto de reglas orientadas a financiar directa o indirectamente las campañas electorales de las mujeres políticas; por ejemplo, a través del acceso gratuito a medios de comunicación para la promoción de candidatas

⁴ Las autoras también hacen mención a las regulaciones al financiamiento político que están presentes en las legislaciones para nivelar las condiciones de competencia y transparentar el proceso, pero que no están definidas por el género. Esto no significa desconocer que dichas reglas también pueden tener un impacto en la participación política de las mujeres, al contrario, su revisión resulta crucial.

(Krook, 2013). Este es un ámbito crucial, cuyo cauce trasciende a los partidos políticos para centrarse en las mujeres que participan, pero que muchas veces no es considerado desde una perspectiva de género en los regímenes de financiamiento político.

A pesar de constituir un ámbito crucial para la participación política de las mujeres, alrededor del mundo son escasas y recientes las reglas para atender esta problemática. Ballington y Kahane (2014) señalan que de 117 países en los cuales se provee de financiamiento público a los partidos políticos, sólo en 27 de ellos ha habido reformas en la materia que directamente se enfoquen en la igualdad de género. Mientras tanto, las medidas de financiamiento destinadas a programas de capacitación sólo han sido adoptadas en nueve países, la mayoría de ellos de América Latina. Costa Rica fue precursor en esta materia en la región y le han seguido Brasil, Colombia, Honduras, México, Panamá y Haití; así como Corea e Italia en otras latitudes.

La necesidad de considerar recursos obligatoriamente para tales medidas destaca porque en muchos partidos se realizan programas formativos, tales como cursos de capacitación, pero estos no siempre cuentan con fondos para su funcionamiento permanente (Hernández Monzoy, 2011). Esto, a pesar de la relevancia que las actividades de capacitación y formación han jugado como eje estratégico en las acciones para la inclusión de más mujeres en la política (Cárdenas, 2011).

Estas medidas buscan promover un mayor número de mujeres en cargos públicos y en puestos de liderazgo en las organizaciones políticas; sin embargo, al igual que otras reglas en materia de financiamiento político, existen obstáculos para su cabal aplicación. Los partidos se desenvuelven en un escenario de pocos incentivos para que cumplan con la ley en términos de financiamiento y fiscalización, al ser susceptibles de penalizaciones mínimas por la inobservancia de la norma en comparación con los recursos con los que cuentan. Esto se conjuga con que vigilar y documentar las infracciones a las reglas de financiamiento requiere de la construcción de capacidades institucionales en las autoridades electorales, tales como la generación de reglamentación específica, personal capacitado y actualizado en áreas puntuales y la creación y fortalecimiento de mecanismos para su seguimiento oportuno, lo cual requiere de tiempo, apoyo directivo y recursos para su consolidación.

La implementación eficaz de las medidas necesita tanto de los andamiajes institucionales que permitan exigir el cumplimiento de la norma y su

vigilancia por las autoridades electorales —dentro de los que se incluyen los mecanismos de fiscalización—, como de reglas que moldeen un uso orientado a resultados por parte de los partidos políticos, es decir, que realmente los recursos se encaminen a fortalecer la participación de las mujeres y no sólo se ejerzan para su comprobación administrativa.

Para esto último, es necesaria la generación de habilidades de negociación, de comunicación y de organización para las militantes y ciudadanas elegibles a cargos de representación popular y, por otro, el cambio de percepción en los tomadores de decisión quienes son filtros importantes en los procesos de selección de candidaturas. Al igual que otras medidas, la adopción de reglas de financiamiento dirigido a la participación política de las mujeres requiere de evaluar su impacto, lo que hace necesario comprender el fenómeno, explicar la manera en que se produce e identificar el modelo de intervención en el que se basan este tipo de propuestas de solución.

El análisis de cómo el financiamiento político y su regulación se convierten en un elemento clave para promover la participación política de las mujeres puede insertarse dentro del proceso de reclutamiento político, a través del cual un universo de hombres y mujeres con los requisitos que les hacen elegibles es reducido a sólo unas cuantas personas que son seleccionadas para competir y son electas para ocupar los cargos. Norris (1997), al referirse al Poder Legislativo, describe el proceso de nominación como el “paso crítico de cómo los individuos se mueven de los niveles más bajos a las carreras parlamentarias”.

La literatura sobre la subrepresentación política de las mujeres ha abordado el fenómeno del sesgo en el número de mujeres electas para cargos de representación, en relación con la proporción de hombres, a través de modelos que abarcan desde variables estructurales hasta individuales. Uno de los de mayor influencia para explicar por qué hay menos mujeres electas es el modelo de la oferta y la demanda de selección de candidaturas de Norris y Lovenduski (1995 y 2003). Estas autoras consideran que la ocupación de los cargos de representación popular se basa en un mercado político, en el que tanto la oferta como la demanda de candidatas y candidatos está afectada por factores que disminuyen las posibilidades de participar de las mujeres (Krook, 2010).

Por el lado de la oferta, de quienes pueden participar por las candidaturas (las ciudadanas y ciudadanos), el proceso está influenciado por ciertas características individuales que influyen para construir la postulación, tales como la disponibilidad de 1) recursos de tiempo, dinero y experiencia

y 2) de motivación, ambición e impulso. En el caso de las mujeres, las condiciones económicas para participar representan un mayor problema por las diferencias salariales; las tareas domésticas a las cuales las mujeres están frecuentemente sujetas y que restringen sus tiempos para involucrarse en actividades políticas; las opciones para hacer carrera política dentro de los partidos y el contexto social que no les garantiza un camino igual al de los hombres para ese desarrollo. Estas características tienden a reducir el número de mujeres que compiten.

Mientras que, desde la demanda, las opiniones y las preferencias de las y los tomadores de decisiones acerca de las habilidades, las capacidades y la experiencia que se necesitan para competir son el filtro para definir quiénes participan (Krook, 2010). Dichas decisiones de las dirigencias de los partidos se basan en una suerte de atajos informativos, en los que sus percepciones sobre las mujeres inciden negativamente en sus posibilidades de participar. Sobre ello, Muñoz-Pogossian (2016: 204) subraya que los partidos funcionan como una “puerta de entrada” para llegar a los puestos de poder y dentro de ellos hay porteros que regulan el tránsito (*gatekeepers*). Por tal motivo, resulta indispensable describir y explicar a quién se abre y a quién se le cierra el paso a través de ellos, así como los criterios en los que se basa la discriminación de género.

Otra de las características del modelo es que considera al fenómeno como un proceso secuencial. De acuerdo con Krook y Norris (2014) y Muñoz-Pogossian (2016), analizar el reclutamiento político como un proceso con múltiples etapas permite identificar los factores que generan la desigualdad y el déficit de mujeres al integrar la representación política. Siguiendo el modelo propuesto por Krook y Norris, hay cuatro momentos en el camino para ocupar un cargo público: 1) las mujeres elegibles para competir; 2) las aspirantes a competir; 3) las postuladas y 4) las electas. Entre cada uno de ellos existen factores que limitan la participación y sesgan el proceso de representación. Las fases propuestas por Krook y Norris (2014) están permeadas por factores institucionales, estructurales, culturales e individuales. Esto significa que la interacción de estas variables incide negativamente en las probabilidades de que una mujer ocupe un cargo de poder.

Reconocer e identificar dichos factores abre el camino para ampliar las posibilidades de análisis, aun teniendo presente aspectos como que no siempre hay un equilibrio entre oferta y demanda y que las diferencias culturales de los países son claves en el sesgo que se puede producir (Krook,

2010), la existencia de normas que pueden distorsionar ese funcionamiento y la preponderancia que tiene alguno de los dos lados del proceso, en especial desde el lado de la demanda (Ashe y Stewart, 2012; Niven, 1998).

En síntesis, hay un conjunto de condiciones estructurales que afectan negativamente la participación política de las mujeres, muchas de ellas ancladas en un nivel macro. A la vez, en el nivel micro, en los procesos individuales, también es posible discernir factores que limitan una mayor incorporación de mujeres a la participación política. Justo en esos procesos es que la eliminación o atenuación de estos factores para promover un mayor número de mujeres se vincula con las políticas de regulación del financiamiento. Para un uso efectivo de los recursos resulta necesario distinguir las etapas en las cuales se da el sesgo y las estrategias de capacitación, formación, promoción y sensibilización que deben atacarse con las diferentes acciones para la obtención de resultados.

Sobre estas reglas de financiamiento no existe aún consenso acerca de las características específicas que pueden impulsar una mayor o menor efectividad, debido a que su diseño, fortaleza y contexto institucional varían considerablemente entre los diferentes países. Sin embargo, cabe distinguirlas por los diferentes ámbitos, tiempos y niveles de acción que implican y tener presente que sus resultados dependen de los contextos culturales e institucionales en los que se aplican (Ferreira Rubio, 2009 y 2015). Uno de los aspectos en los que hay que avanzar es la manera en que se define el uso de estos recursos por los partidos, a fin de enfocar su inversión en factores que deben modificarse para garantizar la inclusión de mujeres en posiciones de liderazgo político.

III. LOS RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MÉXICO

A más de nueve años de que en México se adoptara la regla por la cual los partidos políticos debían destinar un porcentaje de su financiamiento público para la formación e impulso de la participación política de las mujeres,⁵ las críticas y las discusiones sobre el empleo de dichos recursos aún permanecen. A lo largo del tiempo esto ha provocado un proceso de cambio en las normas y en su aplicación. La manera en que se ha erogado este dinero etiquetado y en que se ha fiscalizado su uso no ha sido estática, ha tenido una serie de cambios tendientes a mejorar el control de su utilización y la rendición de cuentas por las organizaciones políticas.

⁵ Publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el 14 de enero de 2008.

La reforma político-electoral de 2007-2008 incluyó dentro de sus varias transformaciones una de especial relevancia para el análisis de la participación y la representación política de las mujeres en México: la obligación de que los partidos políticos destinaran al menos el 2 por ciento del financiamiento público para sus actividades ordinarias a “la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres”. Más allá de visibilizar la necesidad de otorgar mejores condiciones de participación a las mujeres y obligar a implementar líneas de trabajo, la medida, contenida en el artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), no presentaba una definición clara y sin ambigüedades de qué debía entenderse con esos conceptos, ni tampoco tenía mayores precisiones sobre su implementación.

La falta de criterios, principalmente al inicio, sobre cómo las autoridades y los partidos debían interpretar la disposición⁶ abrió una perversa ventana de oportunidad para que los partidos políticos gastaran los recursos en actividades, bienes y servicios muchas veces alejados del espíritu de la reforma. Por tal razón, la aplicación de ese financiamiento estuvo bajo un constante escrutinio de especialistas, organizaciones de la sociedad civil y periodistas. Gastos en viáticos, en pago de nómina, en artículos domésticos, en propaganda utilitaria o meras transferencias a centros de formación sin un objetivo preciso y sin planes de trabajo que guiaran su uso (INCIDE Social, 2014: 77-84; Cárdenas, 2011: 35-45), son sólo algunos de los ejemplos de lo encontrado por los seguimientos realizados.

Dicho vacío y ambigüedad en los criterios también propició que la información sobre los gastos erogados fuera poco comparable entre los partidos y no existiera la posibilidad de hacer un análisis de mayor profundidad sobre las actividades realizadas. Esto, aunado a la misma carencia de metodologías y estrategias de los proyectos, produjo un opaco y llano terreno para evaluar los efectos de la nueva ley.

La evidencia de que los partidos en muchas ocasiones han desviado los recursos de su verdadero fin ha producido discusiones acerca de cómo se debía regular su utilización (Cristalinas *et al.*, 2013) y cómo hacer efectivo el espíritu de la regla. Asimismo, en gran medida, dicho debate condujo a que la autoridad electoral –en ese entonces, el Instituto

⁶ Cárdenas (2011) recuerda que en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el 10 de junio de 2008, había una escasa explicación sobre cómo usar ese dinero, equiparándolo a actividades específicas y con la única recomendación de que los recursos beneficien al mayor número de mujeres y de que las actividades realizadas sean dirigidas a las mismas.

Federal Electoral (IFE) — publicara en el 2011 un conjunto de lineamientos para la utilización de dichos recursos.⁷

La mayor innovación fue la obligatoriedad de que los partidos programaran el gasto para actividades específicas⁸ y el etiquetado para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Esto también significó la inclusión de objetivos, metas e indicadores por proyecto y la separación por rubros de las actividades realizadas: Capacitación y formación; Investigación, diagnóstico, análisis y estudios comparados y Divulgación y difusión.

Con la reforma político-electoral de 2014, la nueva Ley General de Partidos Políticos (LGIPE) refrendó la obligación de que éstos destinaran una proporción de los recursos públicos que reciben para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Lo destacable fue que dicho porcentaje se incrementó a nivel federal del 2 por ciento al 3 por ciento;⁹ si bien el cambio fue mínimo, en números absolutos, para los partidos representó un aumento de entre uno y diez millones de pesos de lo que debían destinar a dichas actividades.

La nueva Ley indica que los recursos para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres pueden aplicarse en los siguientes rubros (artículo 73):

- 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 las mujeres
- 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
- e) Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas

El nuevo reglamento de fiscalización de 2014 incluyó modificaciones para el gasto programado de los partidos a partir del marco legal actual,

⁷ Reglamento de Fiscalización, aprobado el 4 de julio de 2011.

⁸ Un conjunto de acciones que deben cumplir por ser entidades de interés público y por lo cual reciben un financiamiento extra.

⁹ Las legislaciones electorales estatales también incluyen dicha medida pero con un porcentaje variable que en algunos casos llega hasta el 5 por ciento.

especialmente, lo referido a los conceptos arriba mencionados.¹⁰ Los nuevos lineamientos incluyen, entre otras medidas, la especificación de que no puede destinarse ese presupuesto a gastos ordinarios de las Secretarías de la Mujer, a menos que se relacionen con actividades específicas. Estas medidas han contribuido a esclarecer la manera en que los partidos utilizan los recursos, a restringir sus posibilidades de uso para otros fines y para impulsar el empleo eficiente. Pero al mismo tiempo obliga a los partidos a una mayor planeación, para la cual no siempre están preparados y que se relaciona con la debilidad de los proyectos para generar un impacto sustancial, a largo y mediano plazo y que sea evaluable. Si bien tal tarea puede resultar complicada, la viabilidad de la evaluación se esclarece al generar los mecanismos de sistematización de información para su diagnóstico y seguimiento permanente.

IV. METODOLOGÍA

El análisis del financiamiento político con perspectiva de género se realiza a partir de la siguiente información: primero, se describen las cifras del financiamiento público que recibieron los partidos nacionales con registro de 2008 a 2015 y el porcentaje que, por ley, tuvieron que dedicar a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Asimismo, con base en los dictámenes consolidados de los informes anuales que presentan los partidos políticos ante el órgano electoral, se compara el gasto real ejercido en dicho rubro y, en los casos que es posible identificar, se presentan las cantidades que los partidos destinaron a cada uno de los tipos de gastos que reconocen los lineamientos del INE: Capacitación, Investigación y Difusión.

Segundo, a partir de los Programas Anuales de Trabajo (PAT) de los partidos de 2012 a 2015, se utilizó la información de las actas constitutivas de cada proyecto para formar una matriz que permitiera reunir los proyectos e identificar su rubro de gasto, sus objetivos, metas, beneficios o población beneficiada y vinculación con otros proyectos, como principales categorías.

El análisis de estos recursos busca evaluar su impacto a nivel individual, esto significa dar seguimiento a las mujeres beneficiadas directamente con las actividades, principalmente de capacitación, que los partidos realizan con dichos recursos. Generar los insumos para dicha evaluación requiere identificar las variables que inciden en las probabilidades de que una mujer pueda ser candidata o ser electa al formar parte de los procesos de capacitación. En ese

¹⁰ Aprobado el 19 de noviembre de 2014.

sentido, la información sobre el impacto de dichos recursos permite ubicar la importancia de ese factor en el impulso de las carreras políticas y características personales de las mujeres en el interior del partido.

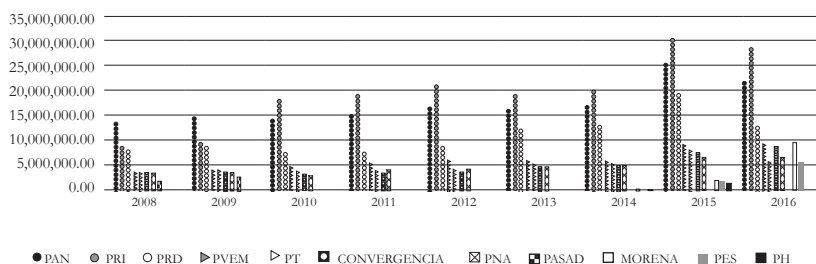
V. USO DEL FINANCIAMIENTO PARA IMPULSAR EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES EN MÉXICO

El régimen de financiamiento de los partidos políticos es una característica que moldea las estrategias de las organizaciones políticas y que, al mismo tiempo, permite un mayor o menor grado de intervención estatal en ellas. En México, el régimen de ingresos es mixto: se permiten las aportaciones privadas, pero el dinero público tiene preponderancia, la mayor parte de los recursos de los partidos que pasan por el sistema de fiscalización provienen del erario. La manera en que estos recursos son calculados genera, en promedio en los últimos años, una bolsa anual de más de 2,500 millones de pesos, sólo para actividades ordinarias, los cuales se distribuyen entre todos los partidos políticos. A esto se agrega el financiamiento para actividades específicas (que realizan por ser entidades de interés público) y para campañas electorales.

La magnitud del financiamiento para actividades ordinarias es relevante debido a que el presupuesto destinado al impulso del liderazgo de las mujeres forma parte de esos recursos. Asimismo, debido a la fuerza electoral de cada partido, el financiamiento puede variar entre cada organización. Durante el periodo en que se ha implementado dicha medida los partidos han tenido que dedicar cantidades que van de cerca de un millón de pesos, principalmente para los partidos nuevos en su primer año de existencia, hasta los 30 millones del PRI.

Gráfico 1

Financiamiento para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres



Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada por el INE sobre el financiamiento público otorgado anualmente a los partidos políticos. Proyecto “*#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)*”.

El financiamiento público que los partidos nacionales deben destinar para atender el liderazgo político de las mujeres se ha ido incrementando de manera paulatina en los últimos años, con un destacado salto en proporción desde el 2015 (Gráfico 1). Esto obedece al crecimiento del número de ciudadanos y ciudadanas inscritas en el padrón electoral (uno de los elementos para calcular la bolsa a distribuir) y, en los últimos dos años, a la reforma político-electoral de 2014 que aumentó del 2 por ciento al 3 por ciento la proporción de los recursos obligados para dicha finalidad. Esto es de resaltar, si bien el aumento fue mínimo, representó un incremento considerable en comparación con las cifras anteriores.

El PRI y el PAN, con el mayor financiamiento público (debido a la fuerza electoral que tienen), son quienes más han tenido que dedicar a estas tareas; en seguida de ellos se encuentra el PRD, quien hasta el 2015 se mantuvo en una zona intermedia entre estos dos partidos y el resto de agrupaciones con menor votación. Este último grupo está conformado por el PT, el PVEM, Convergencia/Movimiento Ciudadano, el PNA y el PASD/PSD.¹¹ De más reciente fundación, MORENA, el PES y el PH manejan presupuestos similares.

Estas diferencias de financiamiento, aunado a la experiencia, la penetración territorial y la fortaleza de las organizaciones podrían explicar el tipo de proyectos y actividades en las cuales los partidos deciden emplear los recursos. A continuación, se hace una descripción más detallada de las cifras de financiamiento por cada partido (Tabla 1). Esta información se basa en los acuerdos del Consejo General del INE para calcular los montos de financiamiento de cada año. Si bien estas cifras pueden variar de los recursos que reciben los partidos debido a las multas con las que son sancionados, ofrecen un primer panorama para conocer el aproximado de recursos que anualmente deben administrar las organizaciones.

¹¹ El Partido Alternativa Socialdemócrata, posteriormente Partido Socialdemócrata, perdió el registro en 2009.

Tabla 1
Financiamiento público del PAN entre 2008-2016

Año	Partido Político Nacional	Actividades Ordinarias Permanentes	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Totales	Financiamiento para el Liderazgo Político de las Mujeres*
2008	PAN	705,695,906.49	21,170,877.19	24,284,746.63	751,151,530.31	14,113,918.13
2009	PAN	759,363,129.76	227,808,938.93	22,780,893.89	1,009,952,962.58	15,187,262.60
2010	PAN	735,555,936.77	0	22,066,678.10	757,622,614.87	14,711,118.74
2011	PAN	788,458,074.83	0	23,653,742.24	812,111,817.07	15,769,161.50
2012	PAN	849,568,327.89	424,784,163.94	25,487,049.84	1,299,839,541.66	16,991,366.56
2013	PAN	832,796,092.85	0	24,983,882.79	857,779,975.64	16,655,921.86
2014	PAN	868,218,812.24	0	26,101,977.23	894,320,789.47	17,364,376.24
2015	PAN	858,744,885.31	257,623,465.59	25,898,783.99	1,142,267,134.89	25,762,346.56
2016	PAN	739,693,620.10	0	22,190,808.60	761,884,428.70	22,190,808.60

Fuente: elaboración propia con base en información del INE sobre el financiamiento público otorgado anualmente a los partidos políticos. Proyecto “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

* De 2008 a 2014, el 2 por ciento del Financiamiento de Actividades Ordinarias y, a partir del 2015, el 3 por ciento.

El PAN recibe uno de los financiamientos públicos más alto de todas las organizaciones políticas. Sólo para actividades ordinarias, en los últimos 8 años, ha administrado entre 700 y 850 millones de pesos anualmente. En cuanto al financiamiento destinado para el impulso de la participación de las mujeres, este se mantuvo cercano a los 15 millones de pesos anuales, con un incremento de casi diez millones después de la reforma electoral de 2014.

El PRI es el partido con financiamiento público más alto. Con excepción de 2008 y 2009, su presupuesto fue mayor a los 900 millones de pesos. Por tal motivo, es la organización con la mayor cantidad de recursos para gastar en la promoción del desarrollo político de las mujeres. Al igual que el PAN, la reforma de 2014 produjo un aumento cercano a los diez millones de pesos.

258 La representación política de las mujeres en México

Tabla 2
Financiamiento público del PRI entre 2008-2016

Año	Partido Político Nacional	Actividades Ordinarias Permanentes	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Totales	Financiamiento para el Liderazgo Político de las Mujeres*
2008	PRI	493,691,232.20	14,810,736.97	1,830,982.66	510,332,951.83	9,873,824.64
2009	PRI	531,235,897.67	159,370,769.30	15,937,076.93	706,543,743.91	10,624,717.95
2010	PRI	930,336,055.99	0	27,910,081.68	958,246,137.67	18,606,721.12
2011	PRI	997,247,050.93	0	29,917,411.53	1,027,164,462.46	19,944,941.02
2012	PRI	1,074,539,708.07	537,269,854.03	32,236,191.24	1,644,045,753.34	21,490,794.16
2013	PRI	991,526,978.13	0	29,745,809.34	1,021,272,787.47	19,830,539.56
2014	PRI	1,033,701,265.71	0	31,193,745.03	1,064,895,010.74	20,674,025.31
2015	PRI	1,022,421,608.88	306,726,482.66	31,122,509.21	1,360,270,600.75	30,672,648.27
2016	PRI	978,221,234.88	0	29,346,637.05	1,007,567,871.93	29,346,637.05

Fuente: elaboración propia con base en información del INE sobre el financiamiento público otorgado anualmente a los partidos políticos. Proyecto “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

*De 2008 a 2014, el 2 por ciento del Financiamiento de Actividades Ordinarias y, a partir del 2015, el 3 por ciento.

Tabla 3
Financiamiento público del PRD entre 2008-2016

Año	Partido Político Nacional	Actividades Ordinarias Permanentes	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Totales	Financiamiento para el Liderazgo Político de las Mujeres*
2008	PRD	424,209,886.25	12,726,296.59	1,053,415.86	437,989,598.70	8,484,197.73
2009	PRD	456,470,557.82	136,941,167.34	13,694,116.73	607,105,841.89	9,129,411.16
2010	PRD	390,900,495.35	0	11,727,014.86	402,627,510.21	7,818,009.91
2011	PRD	419,014,572.56	0	12,570,437.18	431,585,009.74	8,380,291.45
2012	PRD	451,490,727.45	225,745,363.72	13,544,721.82	690,780,813.00	9,029,814.55
2013	PRD	634,867,508.95	0	19,046,025.27	653,913,534.22	12,697,350.18
2014	PRD	661,871,398.39	0	19,752,826.03	681,624,224.42	13,237,427.97
2015	PRD	654,649,116.20	196,394,734.86	19,385,089.23	870,428,940.29	19,639,473.49
2016	PRD	443,323,174.80	0	13,299,695.24	456,622,870.04	13,299,695.24

Fuente: elaboración propia con base en información del INE sobre el financiamiento público otorgado anualmente a los partidos políticos. Proyecto “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

*De 2008 a 2014, el 2 por ciento del Financiamiento de Actividades Ordinarias y, a partir del 2015, el 3 por ciento.

El PRD se ubica en tercer lugar con un presupuesto recibido del Estado que ronda entre los 400 y los 650 millones de pesos. Con ello, el financiamiento etiquetado para las mujeres ha ido de los 8 millones de pesos a casi 20 millones; su punto más alto fue en 2015.

Tabla 4
Financiamiento público del PT entre 2008-2016

Año	Partido Político Nacional	Actividades Ordinarias Permanentes	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Totales	Financiamiento para el Liderazgo Político de las Mujeres*
2008	PT	201,211,946.92	6,036,358.41	5,613,279.52	212,861,584.85	4,024,238.94
2009	PT	216,513,876.21	64,954,162.86	6,495,416.29	287,963,455.35	4,330,277.52
2010	PT	204,498,639.26	0	6,134,959.18	210,633,598.44	4,089,972.79
2011	PT	219,206,457.99	0	6,576,193.74	225,782,651.73	4,384,129.16
2012	PT	236,196,279.70	118,098,139.85	7,085,888.39	361,380,307.94	4,723,925.59
2013	PT	273,435,553.55	0	8,203,066.61	281,638,620.16	5,468,711.07
2014	PT	285,066,048.66	0	8,158,815.27	293,224,863.93	5,701,320.97
2015	PT	281,955,433.13	84,586,629.94	7,490,609.99	374,032,673.06	8,458,662.99
2016	PT	211,605,511.76	0	6,348,165.35	217,953,677.11	6,348,165.35

Fuente: elaboración propia con base en información del INE sobre el financiamiento público otorgado anualmente a los partidos políticos. Proyecto “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

*De 2008 a 2014, el 2 por ciento del Financiamiento de Actividades Ordinarias y, a partir del 2015, el 3 por ciento.

Tabla 5
Financiamiento público del PVEM entre 2008-2016

Año	Partido Político Nacional	Actividades Ordinarias Permanentes	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Totales	Financiamiento para el Liderazgo Político de las Mujeres*
2008	PVEM	212,478,661.97	6,374,359.86	7,500,646.50	226,353,668.33	4,249,573.24
2009	PVEM	228,637,396.49	68,591,218.95	6,859,121.89	304,087,737.33	4,572,747.93
2010	PVEM	271,007,583.24	0	8,130,227.50	279,137,810.74	5,420,151.66
2011	PVEM	290,498,794.92	0	8,714,963.85	299,213,758.77	5,809,975.90
2012	PVEM	313,014,202.45	156,507,101.22	9,390,426.07	478,911,729.74	6,260,284.05
2013	PVEM	313,466,657.34	0	9,403,999.72	322,870,657.06	6,269,333.15
2014	PVEM	326,799,862.83	0	9,442,932.63	336,242,795.46	6,535,997.26
2015	PVEM	323,233,851.62	96,970,155.49	8,808,006.32	429,012,013.43	9,697,015.55
2016	PVEM	329,232,445.01	0	9,876,973.35	339,109,418.36	9,876,973.35

Fuente: elaboración propia con base en información del INE sobre el financiamiento público otorgado anualmente a los partidos políticos. Proyecto “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

*De 2008 a 2014, el 2 por ciento del Financiamiento de Actividades Ordinarias y, a partir del 2015, el 3 por ciento.

260 La representación política de las mujeres en México

Tabla 6
Financiamiento público de Convergencia/MC entre 2008-2016

Año	Partido Político Nacional	Actividades Ordinarias Permanentes	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Totales	Financiamiento para el Liderazgo Político de las Mujeres*
2008	CONVERGENCIA	190,244,835.15	5,707,345.05	24,672,268.91	220,624,449.11	3,804,896.70
2009	CONVERGENCIA	204,712,727.93	61,413,818.38	6,141,381.84	272,267,928.15	4,094,254.56
2010	CONVERGENCIA	178,458,833.59	0	5,353,765.01	183,812,598.60	3,569,176.67
2011	CONVERGENCIA	191,293,832.82	0	5,738,814.98	197,032,647.80	3,825,876.66
2012	MC	206,120,257.85	103,060,128.93	6,183,607.74	315,363,994.51	4,122,405.16
2013	MC	257,877,302.28	0	7,736,319.07	265,613,621.35	5,157,546.05
2014	MC	268,846,032.08	0	7,659,737.84	276,505,769.92	5,376,920.64
2015	MC	265,912,407.94	79,773,722.38	6,978,598.54	352,664,728.86	7,977,372.24
2016	MC	305,183,896.23	0	9,155,516.89	314,339,413.12	9,155,516.89

Fuente: elaboración propia con base en información del INE sobre el financiamiento público otorgado anualmente a los partidos políticos. Proyecto “*#MujeresPolíticas*: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

*De 2008 a 2014, el 2 por ciento del Financiamiento de Actividades Ordinarias y, a partir del 2015, el 3 por ciento.

Tabla 7
Financiamiento público del PNA entre 2008-2016

Año	Partido Político Nacional	Actividades Ordinarias Permanentes	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Totales	Financiamiento para el Liderazgo Político de las Mujeres*
2008	PNA	178,303,836.42	5,349,115.09	9,599,788.84	193,252,740.35	3,566,076.73
2009	PNA	191,863,629.69	57,559,088.91	5,755,908.89	255,178,627.48	3,837,272.59
2010	PNA	199,299,576.21	0	5,978,987.28	205,278,563.49	3,985,991.52
2011	PNA	213,633,457.58	0	6,409,003.73	220,042,461.31	4,272,669.15
2012	PNA	230,191,338.17	115,095,669.09	6,905,740.15	352,192,747.41	4,603,826.76
2013	PNA	259,955,880.56	0	7,798,676.42	267,754,556.98	5,199,117.61
2014	PNA	271,013,022.02	0	7,726,414.45	278,739,436.47	5,420,260.44
2015	PNA	268,055,751.88	80,416,725.56	7,047,003.14	355,519,480.58	8,041,672.56
2016	PNA	236,327,497.19	0	7,089,824.92	243,417,322.11	7,089,824.92

Fuente: elaboración propia con base en información del INE sobre el financiamiento público otorgado anualmente a los partidos políticos. Proyecto “*#MujeresPolíticas*: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

*De 2008 a 2014, el 2 por ciento del Financiamiento de Actividades Ordinarias y, a partir del 2015, el 3 por ciento.

El tercer grupo de partidos, compuesto por el PT, el PVEM, Convergencia/ Movimiento Ciudadano y el PNA, durante el periodo revisado, han manejado cerca de 200 y 300 millones de pesos. Por dicho cálculo, su presupuesto destinado al desarrollo político de las mujeres ronda entre los 4 y los 9 millones de pesos. La comparación es sólo en términos financieros porque debe destacarse que los partidos tienen estrategias y organizaciones muy diferentes entre sí. Estos factores modelan la manera de programar el gasto para dichas actividades.

Tabla 8
Financiamiento público de MORENA entre 2014-2016

Año	Partido Político Nacional	Actividades Ordinarias Permanentes	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Totales	Financiamiento para el Liderazgo Político de las Mujeres*
2014	MORENA	31,756,550.79	0	1,429,044.79	33,185,595.58	635,131.02
2015	MORENA	78,190,916.06	23,457,274.82	3,518,591.22	105,166,782.10	2,345,727.48
2016	MORENA	370,699,923.19	0	11,120,997.70	381,820,920.89	11,120,997.70

Fuente: elaboración propia con base en información del INE sobre el financiamiento público otorgado anualmente a los partidos políticos. Proyecto “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

*De 2008 a 2014, el 2 por ciento del Financiamiento de Actividades Ordinarias y, a partir del 2015, el 3 por ciento.

Tabla 9
Financiamiento público del PES entre 2014-2016

Año	Partido Político Nacional	Actividades Ordinarias Permanentes	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Totales	Financiamiento para el Liderazgo Político de las Mujeres*
2014	PES	31,756,550.79	0	1,429,044.79	33,185,595.58	635,131.02
2015	PES	78,190,916.06	23,457,274.82	3,518,591.22	3,518,591.22	2,345,727.48
2016	PES	224,215,921.37	0	6,726,477.64	230,942,399.01	6,928,271.97

Fuente: elaboración propia con base en información del INE sobre el financiamiento público otorgado anualmente a los partidos políticos. Proyecto “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

*De 2008 a 2014, el 2 por ciento del Financiamiento de Actividades Ordinarias y, a partir del 2015, el 3 por ciento.

262 La representación política de las mujeres en México

Tabla 10
Financiamiento público del PH entre 2014-2016

Año	Partido Político Nacional	Actividades Ordinarias Permanentes	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Totales	Financiamiento para el Liderazgo Político de las Mujeres*
2014	PH	31,756,550.79	0	1,429,044.79	33,185,595.58	635,131.02
2015	PH	78,190,916.06	23,457,274.82	3,518,591.22	105,166,782.10	2,345,727.48

Fuente: elaboración propia con base en información del INE sobre el financiamiento público otorgado anualmente a los partidos políticos. Proyecto “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

*De 2008 a 2014, el 2 por ciento del Financiamiento de Actividades Ordinarias y, a partir del 2015, el 3 por ciento.

Tabla 11
Financiamiento público del PASD/PSD entre 2014-2016

Año	Partido Político Nacional	Actividades Ordinarias Permanentes	Gastos de Campaña	Actividades Específicas	Totales	Financiamiento para el Liderazgo Político de las Mujeres*
2008	PASD	132,737,911.69	3,982,137.35	1,024,911.06	137,744,960.10	2,654,758.23
2009	PSD	142,832,372.14	42,849,711.64	2,856,647.44	188,538,731.22	2,856,647.44

Fuente: elaboración propia con base en información del INE sobre el financiamiento público otorgado anualmente a los partidos políticos. Proyecto “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

*De 2008 a 2014, el 2 por ciento del Financiamiento de Actividades Ordinarias y, a partir del 2015, el 3 por ciento.

Tres partidos comparten una fecha de fundación cercana: MORENA, PES y PH. Debido al año en que obtuvieron su registro, comenzaron a recibir financiamiento en 2014 y manejaron cifras muy parecidas en los primeros años. En este grupo también se puede sumar al PASD/PSD que perdió su registro en 2009, pero que estaba en el mismo rango de financiamiento.

Los números anteriores describen y permiten tener una aproximación a la magnitud de los recursos en juego, pero no son suficientes para dar cuenta del cumplimiento de la norma y de la efectividad de las acciones realizadas. En la Tabla 12, se presentan las cifras de la aplicación por los partidos políticos de los recursos etiquetados para la formación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. La información es retomada de los informes anuales presentados por los partidos y revisados por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (INE).¹²

¹² Debido a la aplicación de sanciones económicas, la información puede variar con respecto a los cálculos iniciales presentados anteriormente.

Tabla 12
 Gasto para desarrollo del liderazgo político de las mujeres
 reportado por los partidos políticos en sus informes anuales

Año**	Partido	Cantidades que debieron haber gastado	Cantidades que reportaron haber gastado	Año**	Partido	Cantidades que debieron haber gastado	Cantidades que reportaron haber gastado
2014	PAN	17,364,376.24	18,008,938.42	2011	PT	4,384,129.16	6,069,575.43
2014	PRI	20,674,025.31	21,204,128.50	2011	PVEM	5,809,975.90	6,759,636.05
2014	PRD	13,035,609.03	13,450,256.31	2011	PNA	4,112,554.06	15,305,040.00
2014	PT	5,701,320.97	7,946,709.77	2011	CONVERGENCIA/MC	3,825,876.66	6,656,110.84
2014	PVEM	6,703,586.93	7,231,537.62	2010	PAN	14,711,118.74	14,944,869.55
2014	PNA	5,420,260.44	14,273,036.51	2010	PRI	18,606,721.12	15,904,313.48
2014	CONVERGENCIA/MC	5,514,790.40	6,196,315.61	2010	PRD	7,818,009.90	8,110,492.77
2014	MORENA	635,131.02	735,363.05	2010	PT	4,089,972.78	4,873,235.20
2014	PH	635,131.02	1,195,472.99	2010	PVEM	5,420,151.66	9,694,047.90
2014	PES	635,131.02	641,869.06	2010	PNA	3,929,080.75	5,193,204.00
2013	PAN	16,655,921.86	18,288,144.43	2010	CONVERGENCIA	3,569,176.67	3,811,843.94
2013	PRI	19,830,539.56	27,440,670.73	2009	PAN	15,187,262.60	19,439,987.82
2013	PRD	12,697,350.18	13,869,034.51	2009	PRI	10,624,717.95	13,477,361.04
2013	PT	5,468,711.07	6,564,947.56	2009	PRD	9,129,411.16	1,397,719.63
2013	PVEM	6,269,333.15	6,368,752.64	2009	PT	4,330,277.52	4,854,478.00
2013	PNA	ND*	ND*	2009	PVEM	4,572,747.93	8,889,066.59
2013	CONVERGENCIA/MC	5,157,546.05	7,348,279.10	2009	PNA	3,837,272.59	4,715,425.96
2012	PAN	16,991,366.56	17,705,308.72	2009	CONVERGENCIA	4,094,254.56	5,410,612.54
2012	PRI	21,490,794.16	44,604,325.84	2009	PSD	1,904,431.62	10,075.00
2012	PRD	9,029,814.55	10,002,128.36	2008	PAN	13,219,765.35	21,234,912.78
2012	PT	4,723,925.59	5,149,320.04	2008	PRI	9,873,824.64	11,089,965.52
2012	PVEM	6,260,284.05	6,273,193.36	2008	PRD	8,484,197.72	0
2012	PNA	4,603,826.76	4,787,856.30	2008	PT	4,024,238.93	4,346,205.00
2012	CONVERGENCIA/MC	4,122,405.16	4,200,000.95	2008	PVEM	4,249,573.24	8,366,735.01
2011	PAN	15,769,161.50	16,209,091.27	2008	PNA	3,417,896.95	3,572,000.00
2011	PRI	19,944,941.02	25,116,677.49	2008	CONVERGENCIA	3,588,986.74	4,115,941.63
2011	PRD	8,380,291.45	10,007,443.23	2008	PSD	2,654,758.23	0

Fuente: elaboración propia con información del INE sobre los dictámenes consolidados sobre la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales. Proyecto “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

*ND. Información no disponible debido a que el informe de ese año no está publicado.

**De 2008 a 2014, el 2 por ciento del financiamiento de actividades ordinarias, a partir de 2015 el 3 por ciento.

Los partidos políticos, en general, reportaron haber cumplido con el gasto etiquetado, esto sólo significa haber destinado las proporciones del financiamiento público señalado por la norma a proyectos orientados a fortalecer la participación política de las mujeres. En la mayoría de los casos, lo hicieron apenas superando el mínimo establecido; con excepciones del PRI y el PAN que en algunos periodos informaron haber gastado incluso 23 millones y 8 millones arriba del piso establecido, respectivamente. Sin embargo, en el primer año, el PRD y el PSD no reportaron gastos en dicho rubro. Posteriormente, los informes sobre el cumplimiento se han mantenido por todas las organizaciones, pero la principal problemática ha sido asegurarse de su adecuada utilización, creando procesos de revisión que garanticen contar con evidencia del gasto vinculado directamente a acciones que cumplan con el espíritu de la ley.

En diversas ocasiones, la Unidad Técnica de Fiscalización ha hallado inconsistencias en los informes sobre gastos que no se relacionan directamente con las actividades para los cuales están determinados los recursos. Los partidos programan y dan cuenta de las erogaciones relacionadas, pero éstas no siempre coinciden con lo establecido. Cárdenas (2011) ha descrito cómo, sobre todo en el primer año de implementación, una proporción de los gastos se utilizó en aspectos administrativos con poco impacto en la participación política de las mujeres.

Los ámbitos anteriores hablan del cumplimiento del gasto destinado y su comprobación, sin embargo, no permiten identificar el tipo de acciones en las cuales aplican los recursos, es decir, cuáles son las problemáticas específicas que buscan atacar los proyectos de los partidos políticos. En los primeros años de ejercicio del gasto etiquetado con perspectiva de género había una variedad de categorías y de rubros que los partidos presentaban ante la autoridad electoral para justificar la utilización del financiamiento; éstas dificultaban su comparación entre organizaciones. Con el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización se han generado las condiciones para saber la clase de proyectos en los que se aplica el dinero y los criterios que guían las decisiones de los partidos políticos al respecto. En la Tabla 13 se presenta un cálculo del porcentaje del financiamiento que los partidos destinaron en 2013 y 2014 a los tres tipos de proyectos que pueden realizar de acuerdo al reglamento de fiscalización: Capacitación, Investigación y Difusión.

Tabla 13
 Porcentaje por rubro del gasto etiquetado para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres en 2013 y 2014*

Año	Partido	Porcentaje de Capacitación y Formación	Porcentaje de Investigación, análisis, diagnósticos y estudios comparados	Porcentaje de Divulgación y Difusión
2014	PAN	77.9	2.2	0
2014	PRI	76.6	14.8	8.6
2014	PRD	90.4	0.7	8.8
2014	PT	14.4	0	85.6
2014	PVEM	0	0	100
2014	PNA	9.4	11.5	79.1
2014	CONVERGENCIA/MC	ND	ND	ND
2014	MORENA	100	0	0
2014	PH	100	0	0
2014	PES	100	0	0
2013	PAN	77.7	14.2	10.5
2013	PRI	81.4	23.3	2.9
2013	PRD	87.6	1.5	10.8
2013	PT	15.1	0	78.9
2013	PVEM	15.6	3.6	80.8
2013	PNA**	ND	ND	ND
2013	MC**	ND	ND	ND

Fuente: elaboración propia con base en los informes revisados por el INE. Proyecto “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

*La información es retomada de los informes de los partidos políticos revisados por el INE. La suma del porcentaje no necesariamente suma 100 por ciento debido a otros egresos asociados.

** En estos no fue posible identificar la información desglosada.

Las estrategias para implementar la regla muestran marcadas diferencias entre el tipo de proyectos que cada partido político decide implementar. Los tres partidos con mayor fuerza electoral y los tres de reciente creación destinaron la mayor parte de sus recursos —y en ocasiones la totalidad— a proyectos de capacitación. Mientras tanto, partidos como MC y el PVEM lo han destinado a proyectos de investigación y difusión editorial, que, si bien pueden brindar información sobre las temáticas referidas a la participación femenina, no necesariamente tienen un vínculo directo con algún público prioritario de mujeres o incluso de hombres.

A fin de describir la manera en que las organizaciones emplean los recursos según la clase de iniciativas consideradas, se sistematizó la información de los proyectos que cada partido reportó en sus PAT de 2012 a 2015. Así, a partir de los datos consignados en el acta constitutiva de cada proyecto, se creó una matriz para agrupar y comparar el número de acciones que programó cada partido, como se muestra a continuación (Tabla 14).

Tabla 14
 Número y porcentaje de proyectos programados
 por los partidos políticos en los PAT de 2012-2015

Partido	Capacitación y formación		Investigación, análisis, diagnósticos y estudios comparados		Divulgación y difusión		Total
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
PAN	7	87.5	1	12.5	0	0	8
PRI	50	62.5	22	27.5	8	10	80
PRD	24	60	4	10	12	30	40
PVEM	4	40	2	20	4	40	10
PT	4	100	0	0	1	0	4
MC	12	20	6	10	42	70	60
PNA	9	42.9	4	19	8	38.1	21
PES	1	100	0	0	0	0	1
PH	0	0	1	100	0	0	1
MORENA	3	100	0	0	0	0	3
Total	114	50	40	17.5	74	32.5	228

Fuente: elaboración propia con base en los PAT de los partidos políticos presentados ante el INE para 2012-2015. Proyecto “#MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016)”.

Los partidos se propusieron realizar 228 proyectos en el período analizado. El 50 por ciento de ellos estuvieron en el rubro de actividades de capacitación y formación, con las cuales, directamente se busca brindar, de manera presencial o en línea, información, conocimientos o herramientas a distintos públicos, que incluyen tanto a militantes y candidatas, como a la ciudadanía en general; pero la información sobre quiénes tomarán la actividad no siempre está especificada.

Los proyectos de investigación, estudios y análisis, así como de divulgación y difusión tienen cerca del 17.5 por ciento cada uno. Estas cifras se acercan a las reflejadas en cuanto a la proporción de gastos en cuanto a 2014

y 2013, aunque presentan diferencias, debido a que el número de proyectos de un rubro no necesariamente se traduce en la misma cantidad de presupuesto. Sobre este tipo de proyectos, no resulta clara la manera en que se utiliza el conocimiento e información generada por los estudios y las investigaciones, es decir, de qué manera impactan en beneficio del desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

En cuanto a los proyectos de difusión, constituyen el 32 por ciento de las iniciativas, al respecto debe resaltarse que se señalan las cantidades, contenidos y características de materiales a generar, pero no su estrategia de distribución. De la misma manera no establecen relación con otro tipo de iniciativas, como por ejemplo, las que resultaron de los estudios realizados.

Con la síntesis de los proyectos también es posible observar que el número de proyectos no está condicionado por el monto del presupuesto y que pueden variar al final de cada año. Este dato refleja la manera en que los partidos ejercen el gasto por actividades aisladas, esto significa que, por ejemplo, MC programó 42 proyectos de difusión, pero cada uno consiste en la impresión de un folleto o un libro. Por otra parte, el PRI presentó 23 proyectos de investigación, pero con temáticas amplias y sin especificaciones sobre sus aportaciones para el avance en la participación.

Estos ejemplos dan cuenta de que un proyecto no necesariamente se refiere a una serie diferenciada de objetivos y formas de abordar dichos objetivos, sino que pueden ser acciones individuales y solo con ligeras variaciones unas de otras. Sólo en 37 de los 228 proyectos partidistas analizados se estableció que había una vinculación con otras iniciativas. Es decir, existe ausencia de relación entre las diferentes acciones que emprenden los partidos y, por lo tanto, los partidos no impulsan una estrategia unificada para promover el liderazgo político de las mujeres.

VI. CONCLUSIONES

El análisis del financiamiento político desde una perspectiva de género resulta esencial para evaluar el peso que los factores económicos pueden jugar para favorecer o desincentivar la participación de las mujeres en el ámbito político. Dicho estudio requiere diferenciar al menos dos dimensiones: el gasto destinado específicamente a promover el desarrollo político de las mujeres y las diferencias en el financiamiento de las campañas electorales provocadas por el género de las y los candidatos.

Sobre el primer aspecto, la obligación de destinar una parte del presupuesto para actividades ordinarias de los partidos políticos en pro de la participación de las mujeres ha ido avanzando hacia reglas específicas para su uso efectivo. Sin embargo, su forma de aplicación obedece no sólo al presupuesto con el que se cuenta sino, al parecer, también a la propia estructura organizativa del partido y a sus capacidades para implementar diversas actividades en pro de las mujeres.

Las actuales normas requieren de un gasto programado en función de proyectos con diagnósticos, objetivos y evaluaciones, pero no es del todo claro hacia qué población se están dirigiendo las actividades de los partidos y su impacto a mediano y largo plazo. En muchos casos, los diagnósticos y justificaciones de los proyectos retoman datos generales y no relacionados con el público real hacia quien están dirigidos. Para analizar efectivamente la repercusión de las actividades de los partidos en la materia, resulta indispensable contar con la información de las mujeres candidatas, militantes o simpatizantes beneficiadas con las actividades, a fin de dar seguimiento al desarrollo de sus carreras políticas y la manera de hacer más eficientes y efectivos los programas de los partidos. Esto significa ubicar a las acciones dentro de las fases del proceso de reclutamiento político en las que buscan incidir.

Para tal medición resulta esencial ubicar el perfil de la carrera de las participantes y el momento en el que son parte de la capacitación. Esto permitiría ponderar el impacto de cada tipo de proyecto y rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos. Mención aparte es la importancia de incluir en las actividades de formación sobre género a élites partidarias (dirigentes y miembros de los comités y consejos políticos), incluyendo hombres, ya que juegan un rol fundamental en la apertura de espacios para las mujeres.

Aunado a ello, las actividades de divulgación podrían permitir un mayor impacto a partir de su focalización territorial y poblacional, a fin de evaluar

su impacto en un largo y mediano plazo; de igual forma sería conveniente considerar como un solo proyecto todas las actividades con objetivos similares, independientemente del contenido de los materiales a difundir.

Respecto al segundo ámbito, gasto en campañas electorales, no hay medidas con perspectiva de género al respecto en México y aún hay poca información que permita plantear modificaciones basadas en evidencia empírica sustantiva. A pesar de ello, resulta posible identificar vías para su atención. El régimen de financiamiento de campañas electorales establece restricciones a los egresos (estableciendo topes y tipos de erogaciones) y a los ingresos (actores que pueden donar y límites a las cantidades de las aportaciones). Asimismo, dos de las principales características de este régimen es que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado y que los partidos políticos son los principales responsables en la administración de los recursos (y no las y los candidatas).

Esto implica que las decisiones de los partidos sobre cómo distribuyen el dinero para realizar campañas electorales son una pieza clave para las aspiraciones de las mujeres políticas: en ese sentido es indispensable considerar que preservando la esfera de respeto a la vida interna de los partidos políticos, las candidaturas de mujeres presenten las mismas oportunidades que las de los hombres. En este sentido, resultaría fundamental contar con una sistematización continua de la información que permita monitorear y evaluar la distribución de recursos para las candidaturas que realizan los partidos, ya sea en términos generales así como también incluyendo el género de quien ostenta la nominación. De dicha manera, una visión longitudinal permitiría ponderar de manera más amplia el peso de esta variable en la distribución de los recursos y sus efectos.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo CG327/2011, Consejo General del Instituto Federal Electoral, México, IFE, 2012.
- Acuerdo por el que se expide el Reglamento de Fiscalización, México, IFE, 2011.
- ASHE, Jeannete y Kennedy STEWART, “Legislative recruitment: Using a diagnostic testing to explain underrepresentation”, en *Party Politics*, vol. 18(5), 2012, pp. 687-707.
- BALLINGTON Julie y Muriel KAHANE, “Women in Politics: Financing for Gender Equality” en IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook of Political Finance*, Stockholm, IDEA, 2014, pp. 300-340.

- BALLINGTON, Julie, “Gender Equality in Political Party Funding”, conferencia presentada en el taller *Is Financing an Obstacle to the Political Participation of Women?*, IDEA, diciembre, 2003.
- BALLINGTON, Julie, *Empowering Women for Stronger Political Parties. A Good Practice Guide to Promote Women’s Participation*, UN Development Programme, National Democratic Institute, 2011.
- CÁRDENAS MORALES, Natividad, *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- CARRILLO, Manuel, ALONSO LUJAMBIO, Carlos NAVARRO y DANIEL ZOVATTO (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, 2003.
- CASAS, Kevin y DANIEL ZOVATTO, “El financiamiento político en América Latina: Entre la leche materna y el veneno”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp. 3-58.
- CIGANE, Lolita y MAGNUS OHMAN, *Political Finance and Gender Equality*, Washington, International Foundation for Electoral Systems, 2014.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 2008.
- CRISTALINAS KAULITZ, Alfredo, HÉCTOR HUGO SÁNCHEZ CRUZ, Mariana SÁNCHEZ PÉREZ y Martha Isabel PAZ PARRA (comps.), *El compromiso de ejercer el gasto para el liderazgo político de las mujeres. Una acción afirmativa para la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- FERREIRA RUBIO, Delia, *Financiación política y género en América Latina y el Caribe*, documento de trabajo, Madrid, Encuentro de Mujeres Parlamentarias, 2009.
- FERREIRA RUBIO, Delia, “Financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género”, en *Revista Derecho Electoral*, núm. 20, segundo semestre, 2015, pp. 134-148.
- GARCÍA QUESADA, Ana, “Financiamiento político y perspectiva de género” en Steven GRINER y DANIEL ZOVATTO (coords.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, IDEA, 2004, pp. 143-183.
- GUTIÉRREZ, Pablo y DANIEL ZOVATTO (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, OEA y IJ-UNAM, 2011.
- HERNÁNDEZ MONZOY, Andira, *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos: políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

- INCIDE SOCIAL, *Igualdad, inclusión y no discriminación en los partidos de México*, México, INCIDE SOCIAL, 2014.
- INGLEHART, Ronald, Pippa NORRIS y Christian WELZEL, “Gender Equality and Democracy”, en *Comparative Sociology*, vol. 1(3), 2002, pp. 321-345.
- KROOK, Mona Lena y Pippa NORRIS, “Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office”, en *Political Studies*, núm. 62, 2014, pp. 2-20.
- KROOK, Mona Lena, “Beyond Supply and Demand: A Feminist-Institutionalist Theory of Candidate Selection”, en *Political Research Quarterly*, vol. 63(4), 2010, pp. 707-720.
- KROOK, Mona Lena, *Gender and Elections: Temporary Special Measures Beyond Quotas*, Nueva York, Social Science Research Council, 2013.
- KROOK, Mona Lena, “Empowerment versus backlash: gender quotas and critical mass theory”, en *Politics, Groups and Identities*, vol. 3(1), 2015, pp. 184-188.
- Ley General de Partidos Políticos, 2014, México.
- LLANOS, Beatriz y Kristen SAMPLE, *From Words to Actions: Best Practices for Women's in Latin American Political Parties*, Estocolmo, IDEA, 2008.
- LONDOÑO, Juan Fernando, *Financiamiento público para la inclusión de las mujeres en los partidos políticos en Colombia*, Bogotá, ONU MUJERES, 2016.
- LOVENDUSKI, Joni, “Gender and politics” en HAWKESWORTH, Mary E. y KOGAN, Maurice, en *Encyclopedia of Government and Politics*, Nueva York, Routledge, vol. 1, 2002, pp. 603-614.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, “Modelos de reclutamiento en los partidos políticos: reformas, retos y buenas prácticas para la representación de las mujeres”, en Flavia FREIDENBERG y Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partido Políticos en América Latina (1978-2015)*, Lima, PUCP, OEA, SAAP e IJ-UNAM, 2016, pp. 203-232.
- NIVEN, David, “Party Elites and Women Candidates”, en *Women y Politics*, vol. 19, núm. 2, 1998, pp. 57-80.
- NORRIS, Pippa (ed.), *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- NORRIS, Pippa y Mona Lena KROOK, *Gender Equality in Elected Office: A Six Step Action Plan*, Varsovia, ODIHR, 2011.
- NORRIS, Pippa, “The Impact of Electoral Reform on Women's Representation”, en *Acta Politica*, vol. 41(2), 2006, pp. 197-213.
- NORRIS, Pippa y Joni LOVENDUSKI, “If Only More Candidates Came Forward: Supply-side Explanations of Candidate Selection in Britain”, en *British Journal of Political Science*, vol. 23(3), 1993, pp. 373-408.

272 La representación política de las mujeres en México

NORRIS, Pippa y Joni LOVENDUSKI, *Political recruitment: Gender, race and class in the British Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

NORRIS, Pippa y Joni LOVENDUSKI, “Westminster Women: the Politics of Presence”, en *Political Studies*, núm. 51, 2003, pp. 84-102.

ONU MUJERES, *Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica*, Nueva York, ONU MUJERES, 2014.

OSCE-ODIHR, *Handbook on Promoting Women's Participation in Political Parties*, Varsovia, OSCE-ODIHR, 2014.

POMARES, Julia, “Un ‘techo de billetes’ entre las mujeres y la política”, en *La Nación*, 8 de junio, 2014.

SIDHU, Gretchen Luchsinger y Ruth MEENA, *Electoral Financing to Advance Women's Political Participation: A Guide for UNDP Support*, United Nations Development Programme, 2007.

PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN

Proyecto #MujeresPolíticas: la participación y representación política de las mujeres en México (1990-2016). Directora: Flavia Freidenberg. México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.