



EPADEQ

Metodología

Diagnóstico del Contexto de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización a Partidos
Políticos

18/07/2014



Tabla de contenido

Introducción	2
DISEÑO DE MARCO CONCEPTUAL Y CRITERIOS DE ANÁLISIS	5
Género	5
Fiscalización.....	14
DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS, HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS Y DISEÑO DE INSTRUMENTOS PARA EL TRABAJO DE CAMPO	24
a) Definición de criterios para seleccionar a las personas que serán entrevistadas (partidos políticos, especialistas externas y Unidad Técnica de Fiscalización del INE) .	27
b) Elaboración de cuestionarios para entrevistas (diferenciados por tipo de actor).....	28
c) Planeación de trabajo en campo	31
Fases de Trabajo.....	37
ANEXO 1	40
Cuestionario para entrevistas por tipo de actor	40



INTRODUCCIÓN

En el marco del Plan IN02200-2014 Plan de Incidencia para el Fortalecimiento de la Fiscalización correspondiente a la Cartera Institucional de Proyectos Específicos de la Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP) del Instituto Nacional Electoral (INE)¹, se contrataron los servicios de Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad, EPADEQ SC, para desarrollar un Diagnóstico de la eficacia de la Fiscalización a los Partidos Políticos, para propiciar una mejor rendición de cuentas con perspectiva de género. (Periodo de estudio 2008-2013), el cual tiene los siguientes objetivos:

General:

Contar con un panorama global sobre el contexto, los alcances, limitaciones y necesidades del proceso actual de la fiscalización del origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos desde una visión de género, que sirva de sustento para la generación de propuestas dirigidas fortalecerlo como herramienta estratégica en la garantía del derecho de las mujeres a la participación política en condiciones de igualdad.

Particulares

1. Analizar desde la perspectiva de género el andamiaje normativo, instrumental y operativo del proceso actual de fiscalización a los recursos de los partidos políticos para detectar omisiones o vacíos que dificultan dar cuenta de los sesgos de género en el origen y aplicación del recurso de los partidos políticos.
2. Identificar aspectos críticos² en el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos que muestran sesgos de género y generan condiciones de

¹ Anteriormente Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP) del Instituto Federal Electoral (IFE).

² Para fines de la presente investigación, se entenderán como aspecto críticos del origen o aplicación de los recursos a aquellas disposiciones o prácticas inequitativas que tienen mayor



desigualdad entre las mujeres y los hombres en el acceso a los recursos para la participación política electoral, a fin de incluirlos como objeto de fiscalización.

3. Identificar prácticas que pueden impulsar los partidos políticos para promover la igualdad de género en la participación política electoral, a fin de que sean consideradas y reconocidas en el proceso de fiscalización.
4. Plantear recomendaciones relativas al proceso de fiscalización de los recursos de los partidos políticos para fortalecerlo como una herramienta estratégica en la promoción de esquemas y prácticas favorables a la igualdad de género en la participación política.

La necesidad de realizar dicho diagnóstico nace de reconocer que las mujeres aún enfrentan diversas desventajas asociadas al género para poder ejercer su derecho a la participación política en pie de igualdad con los hombres, por lo cual el Estado requiere impulsar toda serie de acciones para eliminar las condiciones, situaciones y prácticas que contribuyen a perpetuar las desventajas de género y avanzar en el logro de la igualdad en el ejercicio de ese derecho.

Una de las áreas estratégicas identificadas para avanzar en esa dirección es la fiscalización que lleva a cabo en INE al origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos, pues constituye una acción pública que tiene el potencial de incidir sobre uno de los factores relevantes en las condiciones para la participación política de las mujeres y los hombres: los recursos de los partidos políticos.

El origen y los usos de los recursos por parte de los partidos políticos constituye un aspecto central que puede ampliar o limitar el acceso, la permanencia y la competencia de los hombres y las mujeres en el terreno político electoral, no solo por lo que compete a la distribución de recursos entre las mujeres y los hombres para las campañas electorales, sino también a partir del financiamiento a acciones específicas para revertir desventajas de género o para promover condiciones

posibilidad de ocurrir o mayor impacto en generar desventajas para la competencia y la participación electoral y partidaria de las mujeres.



favorables para cumplir con los objetivos de igualdad. De ahí la importancia de fortalecer el proceso de fiscalización desde una perspectiva de género para que sea posible corroborar que efectivamente los partidos políticos llevan a cabo prácticas favorables a la garantía del derecho a la participación política en condiciones de igualdad de género y no discriminación, tanto por lo que hace al origen y aplicación de los recursos, como por lo que respecta a la rendición de cuentas.

En este documento se presenta el marco conceptual y la metodología que guiará el desarrollo del diagnóstico.



DISEÑO DE MARCO CONCEPTUAL Y CRITERIOS DE ANÁLISIS

Para realizar un diagnóstico sobre la fiscalización de recursos de los partidos políticos con perspectiva de género, es preciso plantear en primer término aquellos conceptos indispensables que servirán de guía en el proceso de investigación. Dichos conceptos deberán permitir ubicar las nociones que articulan los dos campos principales de conocimiento involucrados en la investigación: el campo de la igualdad de género y el campo de la fiscalización de los recursos a los partidos políticos en el marco del derecho de las mujeres a la participación política en condiciones de igualdad.

En ese sentido, se presentan definiciones que se desprenden de ambos campos de conocimiento, así como se aterriza en el acercamiento a un planteamiento de articulación entre ambos. Así, se define lo que en el marco de esta consultoría se entenderá por género, perspectiva de género, derecho a la igualdad de género, derecho a la participación política de las mujeres, políticas de igualdad, fiscalización y financiamiento a partidos políticos.

Género

Como señala Serret,(2011) fue el sexólogo norteamericano John Money quien en la década de los años 50 propuso distinguir el término sexo del de género, que se utilizaban de manera cotidiana como sinónimos, para distinguir dos dimensiones diferentes de las personas. El Dr. Money realizaba investigación médica con adolescentes, quienes habiendo sido criadas como mujeres, en la pubertad desarrollaban características físicas de hombres. Lo que llamó la atención de Money era que, *pese a tener un perfil cromosómico masculino normal, XY, tales personas eran mujeres: es decir, actuaban, pensaban y eran percibidas como mujeres, porque así habían sido apreciadas y tratadas desde el inicio de sus vidas*, cuestión que ponía de manifiesto la falta de concordancia entre cuerpo y psique de las personas, entre el sexo de las personas y las características de la personalidad comúnmente asociadas a él.



Desde entonces el desarrollo del conocimiento de un amplio aparato conceptual, teórico y metodológico en diversas ramas de las ciencias sociales y humanas, ha venido planteando que el término sexo refiere a las características físicas, biológicas y anatómicas predeterminadas por la naturaleza que distinguen a un hombre de una mujer. Por su parte el género es una construcción social y cultural, que determina lo que es ser hombre y ser mujer en una sociedad y época determinada, y que esta identidad de género es cambiante en función de las relaciones que se llevan a cabo en todas las esferas de la sociedad.

Orden de género

La teoría de género, en la que convergen muchas ramas científicas y se compone de varias corrientes de pensamiento, ha demostrado que toda forma de sociedad humana a lo largo de la historia se ha estructurado bajo una división sexual del trabajo, en la que los hombres tienen un papel dominante, ya que se han apropiado del espacio público y productivo, confinando a las mujeres al espacio privado y reproductivo. En ese sentido, la teoría de género plantea que todo el orden social está *generizado*, es decir, se encuentra estructurado por relaciones sociales, económicas, culturales que sitúan y jerarquizan a las personas en función de su sexo. Con base en ideas, creencias, prejuicios, estereotipos, ese orden social prescribe comportamientos y roles de lo que deben ser y hacer los hombres y lo que deben ser y hacer las mujeres, así como de la interacción social entre ambos.

De ahí que el orden de género encarne en su esencia la desigualdad entre las mujeres y los hombres en todas las esferas de la vida; orden que se ha legitimado por vía del derecho, la política y sustentado también por vía de la violencia que ejercen los hombres contra las mujeres con el fin de que se preserve ese estado de desigualdad.



Derechos de las mujeres

Fueron los movimientos feministas que se erigieron a lo largo del mundo en los siglos XIX y XX los que propugnaron por el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Derechos que en principio son los mismos que tienen los hombres en cuanto establecen la igualdad de trato en tanto personas como principio jurídico, pero también existen otros diferentes, los cuales refieren a la particular posición y condición de las mujeres en esferas específicas de la sociedad.

Dado que la plena vigencia de los derechos de las mujeres implica una transformación profunda de ese orden social, es que en el marco de los Estados Nación y de los organismos multilaterales, los feminismos y otros movimientos y colectivos sociales, así diversas agencias gubernamentales, desde mediados del siglo pasado impulsaron el establecimiento instrumentos de derecho internacional para los derechos humanos de las mujeres, los cuales fijaran a los gobiernos la agenda de transformación del orden de género en todo el mundo.

El derecho a la participación política

El derecho de las mujeres a la participación política en condiciones de igualdad en nuestro marco legal, se ha venido enriqueciendo en su contenido desde hace 60 años, cuando se dio el reconocimiento al voto a las mujeres. Un gran avance se dio en 1974 con la reforma del artículo 4º Constitucional, para consagrar la igualdad ante la ley de mujeres y hombres. También en la dimensión constitucional fue de capital importancia la reforma del artículo relativo a la prohibición de la discriminación por diversos motivos, entre ellos, por cuestiones de género, la cual se dio en la primera década de este siglo, la cual se reforzó con la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, que impactó diversos artículos constitucionales. En estos años recientes también se avanzó ampliamente en la generación de condiciones que hicieran efectivo ese derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a partir de la incorporación del sistema de cuotas de género al ámbito electoral, y que con la reciente reforma



política se escaló al ámbito constitucional y al nivel de paridad de género, para candidaturas para integrar el poder legislativo federal y los de las entidades federativas.

En el ámbito internacional, este derecho encuentra sustento en diversos preceptos establecidos en tratados suscritos por nuestro país. En el ámbito del denominado Sistema Universal, se cuenta por ejemplo con la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, así como con la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en Inglés), que al respecto plantea en su artículo 7 lo siguiente:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*

En el Sistema Regional, se encuentran los instrumentos firmados como la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José Costa Rica” y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará). En esta última se señala en el Artículo 4 que:

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos



regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

a (...)

f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;

j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

En cumplimiento de ese marco legal, en México se han venido erigiendo normas orientadas a contribuir a hacer efectivo el derecho de las mujeres a la participación política en condiciones de igualdad en los distintos ámbitos de participación política y pública.

Concretamente en el terreno de la participación política electoral se han impulsado diversas iniciativas desde órganos de Estado como el Instituto Nacional Electoral, las cuales han buscado contribuir a generar condiciones para que las mujeres participen políticamente en pie de igualdad con los hombres. Destacan dentro del conjunto de tales iniciativas por su importancia y resultados las llamadas cuotas de género.³

A partir de que estas fueron obligatorias para los partidos políticos y que se erigieron candados para evitar que pudiera ser eludido su mandato (por ejemplo estableciéndose que las suplencias de las candidaturas al Congreso deberían de ser del mismo sexo que la titular), han permitido que la presencia de las mujeres al Poder Legislativo se incremente sustantivamente, luego de una tendencia de crecimiento sostenido, aunque modesto, desde hacía varios años atrás.⁴

³ De acuerdo con la legislación aplicable para 2012, la cuota implicaba la obligación para los partidos políticos de integrar sus candidaturas al Congreso en una proporción máxima de 60% para un mismo sexo y un mínimo de 40%, medida que se acompañaba de otras prescripciones orientadas a hacer efectiva esta norma.

⁴ Las diputadas electas a la Cámara de Diputados/as pasó de rondar el 16% antes de las cuotas obligatorias (antes de 2003) a 37% en 2012. En el caso de las Senadoras, pasó de 18% a 32% en



Lo que resulta importante destacar en ese marco conceptual, es que pese a que las mujeres han incrementado su presencia en el Congreso mexicano, lo que da cuenta del cumplimiento del objetivo de las cuotas como medida de acción afirmativa,⁵ la realidad es que las condiciones de participación de las mujeres siguen siendo desiguales y discriminatorias.

Ello es así porque por razones de género las mujeres enfrentan diversas dificultades para ser electas, ejercer el poder político e incluso ejercer su derecho básico a elegir. Algunos factores que repercuten en las desventajas que tienen las mujeres para ejercer el derecho a la participación política en el terreno electoral en pie de igualdad los hombres están asociados con:

- 1) inequidades en el acceso a financiamiento para solventar las campañas electorales,
- 2) sesgos de género en la cantidad y calidad de la cobertura a las campañas y posicionamientos de las mujeres dada por los medios,
- 3) existencia de actos de discriminación y violencia política en los partidos políticos,
- 4) prejuicios sociales respecto de las habilidades de las mujeres para ejercer cargos de poder,
- 5) desventajas asociadas a la división sexual del trabajo y los roles de género que repercuten a su vez en desventajas en la disponibilidad de tiempo, la base de formación inicial, la experiencia en la participación en espacios públicos, las redes de apoyo, etc.
- 6) Asimismo, cuestiones vinculadas con las capacidades institucionales, con el funcionamiento democrático de los países y con los niveles educativos de las mujeres, influyen en el derecho básico del sufragio.

el mismo lapso. Fuente: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. (2012). Proceso Electoral Federal 2011-2012.

⁵ El Comité de la CEDAW en sus Recomendaciones Generales No. 5, 8, 23 y 25 ha planteado la necesidad de introducir medidas especiales de carácter temporal a fin de promover la igualdad de facto, cuestión en la cual cumplen las cuotas de género en el ámbito electoral.



Adicional a la política de cuotas en la última reforma efectuada al COFIPE en el año 2008 se establece como una acción afirmativa, la reserva del 2% del financiamiento público ordinario de los partidos para la capacitación y desarrollo de liderazgos femeninos al interior de los partidos. Dicha acción parte de reconocer que las mujeres tienen desventajas para la participación política derivadas de la división sexual del trabajo y los roles tradicionales de género que históricamente han ubicado a las mujeres en la esfera privada de la reproducción, con lo cual su participación en los espacios públicos ha sido con menor intensidad y frecuencia respecto de los varones, por lo que se hace necesario superar esta desventaja y fortalecer las capacidades de las mujeres para competir en estos terrenos históricamente masculinos.

No está de más afirmar que las acciones afirmativas antes señaladas así como la inclusión en la Constitución del principio de paridad de género en la esfera de la competencia electoral para el Congreso mexicano incrementará aún más la presencia femenina, no obstante lo cual las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la participación política seguirán estando en cuestión por lo que es indispensable profundizar, fortalecer e institucionalizar políticas y acciones específicas para garantizar que el derecho de las mujeres a la participación política se ejerza en igualdad de condiciones respecto de los varones de manera sostenido.

Políticas públicas para la igualdad

A partir de las obligaciones legales relacionadas con los derechos de las mujeres, el Estado mexicano ha instrumentado políticas públicas que buscan transformar las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que permitan a las mujeres hacer efectivos sus derechos. Al respecto, es importante señalar que en sus inicios tales políticas buscaban incorporar a las mujeres al desarrollo, partiendo de la premisa de que con el hecho de darse tal incorporación, las condiciones de desigualdad y exclusión que ellas vivían serían superadas. Tal



paradigma de políticas, catalogado como “Mujeres en el Desarrollo”, pronto mostró sus limitaciones y en virtud de la evaluación y propuestas que hicieron movimientos feministas, academia, gobiernos y organismos multilaterales, es que se ha avanzado en la construcción de otro paradigma centrado en incorporar el género en las políticas públicas, de ahí su nombre de “Genero en el Desarrollo”. La base del nuevo paradigma es que las políticas públicas se deben dirigir a transformar ese orden de género que discrimina, excluye y violenta a las mujeres, buscando establecer en todas los ámbitos de la vida social condiciones de igualdad de oportunidades y resultados para los géneros. Estas políticas se conocen como políticas para la igualdad.

En la configuración de las políticas para la igualdad han jugado un papel primordial las Conferencias Internacionales sobre la Mujer, implementadas a instancias de la Organización de Naciones Unidas, y a las que concurren los actores más preponderantes de la agenda para el avance de las mujeres en el mundo. Particularmente en la IV Conferencia llevada a cabo en 1995 en Beijing, China, se acordó promover diversas estrategias para el impulso de las políticas de igualdad, entre las que destaca la Perspectiva de Género.⁶

Cabe mencionar que pese a que las resoluciones de las Conferencias no son vinculatorias, son un compromiso que asumen los gobiernos con la comunidad internacional, lo cual ha dado lugar en varios casos en el ámbito nacional a incorporar diversos contenidos de sus resoluciones al marco jurídico nacional y local, por lo que cobran fuerza de ley para su ejecución.

Transversalización de la Perspectiva de género

Precisamente en ese proceso de transformación de las políticas de igualdad jugó un papel capital la estrategia de la transversalización de la perspectiva de género.

⁶ *El éxito de las políticas y de las medidas destinadas a respaldar o reforzar la promoción de la igualdad de género y la mejora de la condición de la mujer debe basarse en la integración de una perspectiva de género en las políticas generales relacionadas con todas las esferas de la sociedad.* Plataforma de Acción de Beijing; CAPÍTULO IV, Objetivos estratégicos y medidas, A. La mujer y la pobreza, párrafo 57. ONU, 1995.



Transversalización alude al concepto anglosajón *gender-mainstream*, y hoy en día refiere al proceso de incorporar el valor de la igualdad de género a la corriente principal de las políticas públicas, a la cultura organizacional interna y a las acciones públicas que se llevan a cabo por diversas instancias.⁷ De modo que si se parte del hecho de que la perspectiva de género busca reconocer las desigualdades de género y además eliminarlas, la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas significa que todas ellas partan del *reconocimiento de los lugares y las situaciones diferentes que tienen las mujeres y los hombres en la sociedad, de las desigualdades de género existentes y su expresión en el tema en cuestión, así como que incorpore estrategias encaminadas a erradicar las brechas de género y lograr la igualdad entre los sexos y ejercicio de los derechos de todas las personas.* (Zermeño, 2012, p. 16)

Precisamente en el caso de México el concepto de perspectiva de género y de transversalidad, acuñados en la academia y promovidos entre los gobiernos desde espacios multilaterales como las Conferencias, han pasado a formar parte medular de las leyes enfocadas a garantizar el derecho a la igualdad y la no discriminación, y a una vida libre de violencia para las mujeres.

La Ley General para para la igualdad entre mujeres y hombres, expedida en el 2006, establece lo que debe entenderse por transversalidad:

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. (...)

II. Transversalidad.- Es el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.

⁷ Dada la materia de esta consultoría, la fiscalización que realiza la autoridad electoral, sólo se hará referencia a la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas.



Por su parte la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define por perspectiva de género:

ARTÍCULO 5.- Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

I. (...)

IX. Perspectiva de Género: Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones;

Tomando en cuenta estas definiciones, se puede apuntar que la fiscalización con perspectiva de género, es aquella que permite identificar las desigualdades de género que existen respecto del acopio y aplicación de los recursos que hacen los partidos políticos. Al tiempo que desarrolla estrategias de control, vigilancia, auditoria y rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, enmarcadas en la función genérica de la fiscalización, que orientan a que estas entidades de interés público se fijen objetivos y acciones para el logro de la igualdad de género en el marco del acopio y ejercicio de los recursos de que dispone por ley para cumplir con sus fines.

Fiscalización

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua la fiscalización es la acción de criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien, que se aplica tanto en el ámbito privado como público cuando opera una relación agente-principal, en la que el principal cede o delega al agente la administración y manejo



de asuntos que le deben reportar beneficios, y que origina una asimetría de información que requiere abatirse a fin de garantizar la protección de los intereses del principal.

En el caso del ámbito público, la función fiscalizadora la llevan a cabo órganos técnicos de fiscalización, que son entes altamente especializados a través de los que se ejecuta el derecho a la rendición de cuentas que originalmente reside en la ciudadanía por lo que se les adjudica un mandato, atribuciones, recursos, marco de operación y estructura.

Los objetivos de las entidades de fiscalización son los de controlar la regularidad contable y legal de las operaciones a lo largo de todo su ciclo y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y misión a cargo de los sujetos revisados.

La fiscalización se lleva a cabo fundamentalmente mediante auditorías, que son revisiones sistemáticas y verificaciones de los registros contables y de transacciones, así como de otros documentos relevantes y que incluyen inspecciones físicas, confirmaciones y evaluación del sistema de control interno instrumentado por la organización. A partir de ellas se detectan actos, hechos u omisiones, intencionales o no, relacionados con incumplimientos normativos o contables, fallos de control interno o áreas de pobre desempeño y se generan acciones de corrección, prevención, restitución del daño y mejora de la gestión del sujeto fiscalizado. En el caso de las acciones de corrección y de restitución del daño se emprende un proceso legal ante instancias competentes ya sea de control, ministeriales o jurisdiccionales, con el fin de fincar responsabilidades administrativas o penales y aplicar las sanciones correspondientes.

Para la realización de las auditorías y el seguimiento y desahogo de las acciones a las que den lugar los hallazgos, se opera un macro proceso de fiscalización, que involucra fases y actividades del siguiente tenor:

Planeación: Abarca la selección y planeación de las revisiones.



Ejecución: Comprende la apertura de la revisión; solicitudes de información; visitas domiciliarias a los sujetos de fiscalización; investigación; aplicación de pruebas y procedimientos analíticos sobre saldos totales o de detalle; análisis de resultados; determinación de los hallazgos; recopilación, organización y calificación de evidencia suficiente y competente; generación de papeles de trabajo, cédulas de auditoría y en su caso copias certificadas para hacer constar la información recabada su procesamiento, sistematización y análisis; confirmación de hallazgos; ampliación de las muestras, pruebas y procedimientos; asimismo, aclaración de hallazgos con los sujetos de fiscalización.

Emisión de informes: En la cual se valoran los hallazgos y se emiten propiamente los informes de la fiscalización.

Seguimiento y desahogo de acciones derivadas de las auditorías: Conlleva la emisión de observaciones, acciones legales y preventivas y el seguimiento de acciones posteriores a las revisiones para su desahogo y para planear futuras revisiones.

Como proceso transversal sustantivo opera la supervisión y coordinación de las actividades de auditoría para garantizar la observancia de las normas y metodologías aplicables y la homogeneidad en la calidad de la revisión.

Como procesos adjetivos clave operan la formación de recursos humanos y la generación y adopción de metodologías y normatividad de auditoría. Asimismo, el estudio y conocimiento de los procesos que se fiscalizan y las mejores prácticas llevadas a cabo por organizaciones comparables, las necesidades de las y los usuarios de la información y productos de la fiscalización y las expectativas de la ciudadanía.

En su carácter de procesos adyacentes clave operan el aprendizaje, emisión de estándares, análisis de patrones de comportamiento para evitar la recurrencia de observaciones y realizar la función consultiva para apoyar la mejora de los sistemas de control y la formulación de políticas públicas.



La auditoría se realiza selectivamente, considerando la asimetría entre fiscalizado y fiscalizador y la necesidad de dictaminar la situación revisada sin interferir en la operación. Por ello, se eligen entes, rubros y operaciones específicos mediante criterios de selección, se definen estratégicamente áreas prioritarias y formas de cubrir transversal y verticalmente los ciclos de las operaciones y de los procesos; asimismo, se determinan muestras y se valoran los riesgos de detección, de auditoría, inherentes y de control. Según la materia a examinar se determina el tipo de auditoría ya sea financiera, obra pública, desempeño o sistemas.

El trabajo de auditoría está encaminado a formular observaciones, que se deben referir a los actos, hechos u omisiones detectados contrastados con un criterio o estándar; a la condición, que presenta la determinación objetiva del hallazgo y precisa las circunstancias de tiempo, lugar y modo, debidamente sustentadas en evidencia suficiente y competente; también, deben señalar la causa y sustancia del hecho para poder recomendar las medidas pertinentes para su prevención; finalmente, se debe indicar el efecto en función de la discrepancia de la condición y el criterio.

La actividad de auditoría se sujeta al rigor técnico que permita emitir opiniones, dictámenes y en general, información necesaria para la toma de decisiones para apoyar el mejor cumplimiento de los objetivos estratégicos del sujeto fiscalizado, por lo cual guía cursos de acción fundamentados en evidencia suficiente y competente, papeles de trabajo y un criterio dotado de elementos de juicio. En el caso de acciones correctivas y de restitución del daño, la evidencia y argumentación deben proveer los medios de convicción para que la autoridad competente sustente sus resoluciones.

En función de lo anterior, el ente auditor o fiscalizador se debe sujetar al marco legal y normas aplicables y tomar en cuenta los estándares y mejores prácticas que permitan la optimizar los resultados de la revisión, en concordancia con el contexto específico y grado de autonomía en el que se desenvuelve su actividad,



siendo relevante lo siguiente: mandato constitucional, legal y reglamentario; códigos de ética; normas Internacionales de auditoría; normas internacionales de información financiera y de contabilidad y sus interpretaciones; normas internacionales de contabilidad del sector público; normas emanadas del proceso de armonización contable; metodología de marco lógico para el diseño y evaluación de programas y políticas; componentes de la planeación estratégica del ente de fiscalización y del sujeto fiscalizado.

Fiscalización del origen y destino de los recursos otorgados a partidos políticos

A raíz de la reforma político electoral en México de 2014, se creó el sistema nacional electoral con base en la coordinación del Instituto Nacional Electoral (INE), como autoridad en la materia, y los Organismos Públicos Locales (OPL).

Constitucionalmente se establece que el INE garantice la celebración periódica y pacífica de las elecciones y vele por la autenticidad y efectividad del sufragio, bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Asimismo que los procesos electorales deben ser libres, auténticos y periódicos, que los partidos políticos deben contar de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y que el sistema de nulidades de elecciones comprende violaciones graves, dolosas y determinantes que deberán ser acreditadas de manera objetiva y material.

Según el derecho electoral, una elección libre es aquella en la que las diferentes opciones políticas compiten y los ciudadanos emiten su voto sin que su voluntad esté coaccionada, por lo que deben existir opciones a elegir y ejercitarse las libertades de expresión, asociación, reunión, desarrollo de la campaña electoral, etcétera. A su vez, la elección es auténtica si la voluntad de las personas votantes se corresponde positivamente con el resultado de los comicios y existe la suficiente certeza de ello. Finalmente, son periódicas si se repiten con frecuencia, con base en los intervalos fijados en la legislación y propician la renovación



oportuna de los poderes. Una de las finalidades de la fiscalización en este contexto sería de la verificar si se presentan situaciones que distorsionen las cualidades indicadas, particularmente en cuanto al origen y uso de los recursos de los partidos políticos.

El INE tiene facultades constitucionales para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, las campañas políticas y en lo conducente, las agrupaciones políticas nacionales, éstas recaen en el órgano superior de dirección, conformado por el Consejo General y se llevarán a cabo a través de la Comisión de Fiscalización que contará de un órgano técnico, asimismo se especifica que en el ejercicio de dicha atribución no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal y dispondrá del apoyo de las autoridades federales y locales.

Según el artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Comisión de Fiscalización, integrada por Consejeros designados, ejercerá funciones de supervisión, seguimiento, control técnico y demás actos preparatorios, y contará con una Unidad Técnica de Fiscalización la cual estará sujeta a la supervisión, revisión, delimitación, órdenes y aprobación por parte de la comisión en cuanto al desarrollo de su trabajo, abarcando entre otros aspectos la elaboración de reglamentos, acuerdos generales, normas técnicas y lineamientos generales en materia de fiscalización; resoluciones; alcances de la revisión de los informes de los partidos políticos; auditorías; atención de procedimientos, quejas y verificaciones; visitas de verificación; así como dictámenes consolidados; solicitudes de información a entes externos relativas a las revisiones, incluyendo las relacionadas con secreto bancario, fiduciario y fiscal. Se aclara que las facultades de la Comisión de Fiscalización serán ejercidas respetando la plena independencia técnica de su Unidad Técnica de Fiscalización.

En cuanto al órgano técnico, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 199 establece sus facultades, relacionadas



fundamentalmente con la realización de auditorías a la documentación soporte, contabilidad e informes que presenten los partidos políticos o candidatos independientes; vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de sus objetivos y verificar sus operaciones con proveedores; proponer a la Comisión de Fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos; presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos, así como las quejas y las propuestas de sanciones respectivas; proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas; asimismo, proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos homogéneos de contabilidad que garanticen la publicidad y el acceso por medios electrónicos.

Esta fiscalización es enfática en vigilar, y en su caso identificar, determinar y sancionar las situaciones en las que se exceda el gasto de campaña; los recursos no se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos y para los fines que les fueron entregados; se incumplan los supuestos de compra de cobertura informativa; o se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. El resultado vinculado a la revisión, estaría encaminado a detectar irregularidades determinantes para la nulidad de la elección.

Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos incluye definiciones y disposiciones que hacen funcional la fiscalización, establece la existencia de los supuestos jurídicos y especifica las condiciones de su aplicación para el desarrollo de dicha actividad.

En los artículos 23 a 26 se delimita el régimen de derechos y obligaciones de los partidos políticos, destacando que deben permitir la práctica de auditorías.



En cuanto al tema de las reglas de financiamiento de los partidos políticos (artículos 50 a 65) se estipulan las aplicables al financiamiento público y privado, la verificación de operaciones financieras, el régimen financiero y las obligaciones correlativas, así como lo relativo al sistema de contabilidad.

El tema de la fiscalización de partidos políticos abarca en primera instancia la definición de los diferentes rubros de revisión, acorde al tipo de operaciones o eventos que están sujetos a la misma (artículos 72 a 79). En este sentido, quedan cubiertas las actividades ordinarias, para lo cual se especifican los rubros de gasto, incluyendo aquellos relacionados con la promoción del liderazgo de las mujeres y se señala la emisión de reportes de actividades. En el caso de los procesos electorales se incluye lo concerniente a los gastos de precampaña y campaña. Finalmente, se suma la regulación de la emisión de informes de ingresos y gastos trimestrales y anuales, informes de campaña y precampaña, sobre los cuales se opera el procedimiento de revisión; también, se precisa el caso particular de las agrupaciones políticas.

El segundo subtema sustantivo de la fiscalización previsto en la ley en comento se refiere a la definición de plazos y momentos procesales (artículos 80 a 83). En el caso de los informes trimestrales y anuales de las actividades ordinarias las fases del proceso son presentación del informe, revisión, prevención, aclaración y rectificación de errores y omisiones y emisión del dictamen consolidado; las fases de emisión de proyecto de resolución, presentación a la comisión y al Consejo General para su discusión y aprobación se agregan en el caso de los informes de precampaña y campaña. También, se define el contenido e impugnación de los proyectos de dictámenes consolidados y resoluciones y el tratamiento de gastos genéricos, la distribución y relación de gastos de campaña por candidato beneficiado.

Derivado de la reforma político electoral la función fiscalizadora presupondrá un modelo nacional de fiscalización, un sistema informático de contabilidad y registro



en línea y un reglamento en la materia, lo que a su vez repercutirá en ajustes a los componentes del macro proceso de fiscalización del órgano técnico. Al respecto, se tiene conocimiento de los siguientes tres procesos sustantivos:

Proponer normatividad y reglas de carácter general: En él se ubica la formulación de proyectos de reglamentos, lineamientos de carácter contable, establecimiento de topes para el financiamiento privado, lista de especialistas de concursos mercantiles, calendario anual de fiscalización, atención de consultas en materia de financiamiento y gasto de los sujetos obligados de fiscalización.

Revisar informes: Comprende los actos preparatorios de la auditoría a las finanzas relativos a la planeación general de la fiscalización y recordatorios para la entrega de informes y avisos. También, la fiscalización in situ, referida a las visitas de verificación, monitoreo de espectaculares y medios impresos, circularización con terceros y cruce de información con otras autoridades. Finalmente, la revisión de informes que consiste en la recepción de informes y avisos, la revisión en primera vuelta, la revisión en segunda vuelta y la emisión del dictamen consolidado.

Desahogo de quejas y procedimientos oficiosos: Con él se atiende la recepción de quejas, inicio de quejas y procedimientos oficiosos, desahogo de procedimientos de investigación, emisión del proyecto de resolución derivado de quejas y procedimientos oficiosos y emisión de resolución derivado de la revisión de informes.

La fiscalización del origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos refuerza la incorporación de la perspectiva de género en materia político electoral, ya que la fiscalización ofrece herramientas y mecanismos técnicos y evidencia robustos para detectar, determinar, corregir y prevenir actos, hechos u omisiones de orden contable, legal o de cumplimiento de metas y objetivos que afectan la igualdad entre los hombres y las mujeres, asimismo, permite aprender de dichas situaciones y retroalimentar las disposiciones normativas, diseños institucionales y



sistemas de control para lograr dichas aspiraciones. Como punto de partida se puede mencionar lo siguiente:

En el ámbito contable, es necesario concebir a las diferencias que existen entre los géneros, en cuanto a la forma en que se lleva a cabo la asignación y el manejo de recursos, como una dimensión que debe ser mostrada en forma amplia y clara en la situación de los ingresos y gastos y los resultados obtenidos; asimismo, como uno de los aspectos clave de los partidos políticos que deben ser reconocidos en su contabilidad, a fin de abatir el riesgo de que una omisión o presentación errónea afecte la percepción de los usuarios de la información en relación con la rendición de cuentas, fiscalización y toma de decisiones.

En el aspecto legal, es necesario contar de forma suficientemente razonable, con la seguridad de que se están cumpliendo las reglas específicas de la asignación y manejo de los recursos de los partidos políticos que generan obligaciones en materia de igualdad entre hombres y mujeres, así como del cumplimiento de los principios de libertad y autenticidad de los procesos político electorales, y como parte de ello de que no se generen violencia de género o conductas indebidas que distorsionen el adelanto de hombres y mujeres sobre la base de sus diferencias sexuales.

En cuanto al cumplimiento de las metas y objetivos en materia de equidad de género, se requiere evaluar el grado de alineación y transversalidad de los diferentes elementos programáticos en los que están inmersos la asignación y el manejo de los recursos de los partidos políticos destinados al fin en cuestión; asimismo, la efectividad, impacto y resultado terminal de las acciones financiadas con dichos recursos, en términos del avance en la igualdad entre hombres y mujeres y la erradicación de la violencia de género.

Por lo anterior, más que hacer un ejercicio descriptivo o analítico de orden contable, legal y de desempeño del financiamiento de los partidos políticos, la presente consultoría está encaminada a conocer en qué medida la situación actual



de su fiscalización, cubre los aspectos señalados y qué tipo de propuestas se podría plantear para reforzar esta vertiente de la revisión.

DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS, HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS Y DISEÑO DE INSTRUMENTOS PARA EL TRABAJO DE CAMPO

Como fue señalado en la introducción, los objetivos planteados para la investigación son lo siguientes.

General:

Contar con un panorama global sobre el contexto, los alcances, limitaciones y necesidades del proceso actual de la fiscalización del origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos desde una visión de género, que sirva de sustento para la generación de propuestas dirigidas fortalecerlo como herramienta estratégica en la garantía del derecho de las mujeres a la participación política en condiciones de igualdad.

Particulares

1. Analizar desde la perspectiva de género el andamiaje normativo, instrumental y operativo del proceso actual de fiscalización a los recursos de los partidos políticos para detectar omisiones o vacíos que dificultan dar cuenta de los sesgos de género en el origen y aplicación del recurso de los partidos políticos.
2. Identificar aspectos críticos⁸ en el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos que muestran sesgos de género y generan condiciones de desigualdad entre las mujeres y los hombres en el acceso a los recursos para la participación política electoral, a fin de incluirlos como objeto de fiscalización.

⁸ Para fines de la presente investigación, se entenderán como aspecto críticos del origen o aplicación de los recursos a aquellas disposiciones o prácticas inequitativas que tienen mayor posibilidad de ocurrir o mayor impacto en generar desventajas para la competencia y la participación electoral y partidaria de las mujeres.



3. Identificar prácticas que pueden impulsar los partidos políticos para promover la igualdad de género en la participación política electoral, a fin de que sean consideradas y reconocidas en el proceso de fiscalización.
4. Plantear recomendaciones relativas al proceso de fiscalización de los recursos de los partidos políticos para fortalecerlo como una herramienta estratégica en la promoción de esquemas y prácticas favorables a la igualdad de género en la participación política.

Marco Analítico

A fin de cumplir con los objetivos propuestos, el diagnóstico se llevará a cabo a partir del abordaje de tres dimensiones o categorías de análisis, las cuales serán estudiadas por medio de la respuesta a preguntas de investigación que servirán de guía para profundizar en los contenidos sustantivos de cada una.

Las dimensiones y preguntas planteadas están orientadas a contar con un panorama global sobre el contexto de la fiscalización a los partidos políticos desde una visión de género, que sirva de sustento para la generación de propuestas dirigidas incorporar la perspectiva de género en la fiscalización del origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

Se parte de considerar que el proceso de fiscalización debe fortalecerse para constituir una herramienta estratégica en la promoción de mejores condiciones para la igualdad de género en la participación política electoral de las mujeres y los hombres, para lo cual es indispensable que cuente con los elementos normativos, instrumentales y operativos pertinentes y suficientes para dar cuenta de los sesgos de género en el origen y destino de los recursos así como permita identificar los recursos destinados por los partidos políticos a realizar acciones a favor de la igualdad de género. La inclusión de estos elementos en el proceso de fiscalización es relevante pues permitirá, tanto al INE como al conjunto de la sociedad, conocer y valorar el cumplimiento de los partidos políticos respecto de



los compromisos y obligaciones en materia de democracia, igualdad de género y derechos de las mujeres.

El supuesto que subyace a esta consideración, como fue señalado en el marco conceptual, es que una fiscalización con perspectiva de género debe permitir identificar los sesgos de género en el origen y destino de los recursos así como visibilizar y reconocer los recursos destinados por los partidos políticos a realizar acciones a favor de la igualdad de género, al tiempo que desarrolla estrategias de control, vigilancia, auditoria y rendición de cuentas por parte de los partidos políticos que orientan a que estas entidades se fijen objetivos y acciones para el logro de la igualdad de género en el marco del acopio y ejercicio de los recursos de que dispone por ley para cumplir con sus fines.

En apego al marco internacional y nacional que prescribe el principio de igualdad y tutela los derechos de las mujeres, se esperaría que las prácticas y actos de los partidos políticos permitan conciliar el principio de igualdad con el acceso y uso de los recursos, así como se esperaría también que el proceso de fiscalización permita valorar en qué medida el financiamiento partidario cumple con esta conciliación y por tanto se lleva a cabo con perspectiva de género.

En este sentido, a fin de dar mayor concreción a los planteamientos anteriores y orientar las preguntas de investigación, se identifican de manera inicial los siguientes aspectos relevantes que los mecanismos de fiscalización deben considerar para valorar el grado en que los partidos políticos concilian efectivamente el principio de igualdad con el acceso y aplicación de los recursos:

1. Existencia y observancia de reglas partidarias con perspectiva de género, tanto para el origen como para la aplicación de los recursos para actividades ordinarias, competencia electoral y actividades específicas.
2. Aplicación de los recursos suficientes y en condiciones de gestión adecuada para cumplir con las políticas de género establecidas en los propios estatutos partidarios.



3. Distribución equitativa entre candidatos y candidatas de los recursos para campañas electorales.
4. Utilización de recursos suficientes y en condiciones de gestión adecuada para desarrollar acciones orientadas a promover la igualdad de género en la participación política electoral:
 - Actividades para promover el empoderamiento y liderazgo de las mujeres
 - Desarrollo de investigaciones específicas sobre género y participación política
 - Acciones para atender problemas que limitan u obstaculizan la participación de las mujeres en igualdad con los hombres o para eliminar brechas de género
 - Actividades para generar concientización ciudadana sobre la importancia y necesidad de la participación de las mujeres en política

a) Definición de criterios para seleccionar a las personas que serán entrevistadas (partidos políticos, especialistas externas y Unidad Técnica de Fiscalización del INE)

Los criterios para seleccionar a las personas que serán entrevistadas por tipo de actor son los siguientes:

Personal del INE

Persona responsable de los proyectos de género; persona responsable de la elaboración de los informes de fiscalización y las recomendaciones a los partidos políticos derivadas del proceso de fiscalización.

Partidos Políticos

Responsables de las carteras, secretarías de género, mujeres o similar en cada uno de los partidos políticos que participaron en la elección federal de 2012; mujeres políticas que hayan sido candidatas en elecciones internas, locales o federales en las elecciones de 2012.



Especialistas

Personas con reconocida trayectoria en la investigación de los temas relativos a la participación política de las mujeres, con énfasis en el tema del financiamiento.

Las entrevistas semi-estructuradas se aplicarán con base en un guión inicial que contenga todas las variables de estudio pertinentes al tipo de informante y tema sobre el cual se realiza la indagación, que se empleará de manera flexible, atendiendo a la dinámica de reflexión desarrollada durante la entrevista (el guión por tipo de actor se encuentra en el Anexo 1).

Dichas entrevistas serán grabadas y posteriormente vaciadas en medios magnéticos y sistematizadas en una matriz de conjunto, la cual permitirá su análisis detallado, así como su observación de manera agrupada para ubicar el panorama prevaleciente en relación con las temáticas abordadas.

b) Elaboración de cuestionarios para entrevistas (diferenciados por tipo de actor).

Tomando en cuenta los planteamientos, consideraciones y supuestos anteriores, a continuación se muestran las dimensiones de análisis identificadas con sus respectivas preguntas de investigación que serán utilizadas para diagnosticar la eficacia de la fiscalización a los partidos políticos, para propiciar una mejor rendición de cuentas con perspectiva de género:

1) Marco normativo, instrumental y operativo del proceso actual de fiscalización (*Proceso de fiscalización*).

- a. ¿El proceso de fiscalización actual permite identificar los sesgos de género en el financiamiento (origen y aplicación de recursos) de los partidos políticos?



- b. ¿El proceso de fiscalización actual permite conocer la utilización de recursos suficientes y su gestión adecuada para promover la igualdad de género en la participación política electoral:
 - i. recursos para promover el empoderamiento y liderazgo de las mujeres
 - ii. recursos para investigaciones específicas sobre género y participación política
 - iii. recursos para atender problemas que limitan u obstaculizan la participación política de las mujeres en igualdad con los hombres o para eliminar brechas de género
 - iv. Recursos para generar concientización ciudadana sobre la importancia y necesidad de la participación de las mujeres en política
 - c. ¿El proceso de fiscalización actual permite valorar la aplicación de los recursos suficientes así como su gestión adecuada para cumplir con las políticas de género establecidas en los propios estatutos partidarios?
 - d. ¿El proceso de fiscalización actual promueve que el uso de recursos públicos en los partidos políticos contribuya al avance en la igualdad de género en el ejercicio del derecho a la participación política?
 - e. ¿Cuáles son las principales limitaciones en el proceso actual de fiscalización para que se convierta en una herramienta que promueva el uso de recursos públicos en los partidos políticos con perspectiva de género?
 - f. ¿Cuáles criterios deben ser incluidos al proceso de fiscalización para fortalecer la inclusión de la perspectiva de género?
- 2) Sesgos de género (ventajas o desventajas injustificadas para hombres o mujeres) en el origen y aplicación de recursos a los partidos (**Sesgos de género en el financiamiento**).



- a. ¿Cuáles son los aspectos relacionados con **el origen** de los recursos de los partidos políticos que generan desigualdad en las oportunidades de participación política electoral de las mujeres y los hombres?
 - b. ¿Cuáles son los aspectos relacionados con **la aplicación** de los recursos de los partidos políticos que expresan o generan desigualdad en las condiciones de participación y competencia política electoral de las mujeres y los hombres?
 - c. ¿Existe correspondencia entre las obligaciones y compromisos de los partidos en materia de igualdad de género (marco legal, estatutos y plataformas), la aplicación de los recursos y los resultados obtenidos?
 - d. ¿Qué aspectos críticos⁹ del proceso de financiamiento ser incluidos en el proceso de fiscalización y correspondientemente qué información deben proporcionar los partidos políticos para que la ciudadanía verifique que realizan un uso de recursos favorable a la igualdad de género en la participación política electoral?
- 3) Prácticas de partidos políticos favorables a la igualdad de género en la participación política (**Prácticas de igualdad**).
- a. ¿Qué prácticas realizan los partidos políticos para promover la igualdad de género en las condiciones de acceso, permanencia y competencia política de las mujeres y los hombres?
 - b. ¿Qué prácticas pueden realizar los partidos políticos para promover la igualdad de género en las condiciones de acceso, permanencia y competencia política de las mujeres y los hombres?
 - c. ¿Cuáles son las limitaciones actuales para llevar a cabo esas prácticas de igualdad?
 - d. ¿Cuáles prácticas de igualdad deben ser objeto de seguimiento y fiscalización?

⁹ Que tienen mayor posibilidad de ocurrir o mayor impacto en generar desventajas para la competencia y la participación electoral y partidaria de las mujeres.



c) Planeación de trabajo en campo

De conformidad con los objetivos, dimensiones y preguntas de investigación definidas, el diagnóstico será realizado con un enfoque cualitativo, mediante un ejercicio de investigación sistemático y a profundidad que permita responder cada una de las preguntas de investigación a fin de contar con un panorama global sobre el contexto de la fiscalización a los partidos políticos desde una visión de género.

Con el término "investigación cualitativa" entendemos al tipo de investigación que produce datos corte descriptivo o explicativo que no se obtienen por medio de procedimientos cuantitativos. Algunos de los datos obtenidos por medio de técnicas cualitativas pueden cuantificarse, pero el grueso del análisis es interpretativo.

El enfoque cualitativo permite profundizar en las características específicas de las dimensiones de análisis, facilitando la inclusión explicativa de las distintas miradas y permitiendo ubicar las diferentes visiones de las mujeres y los hombres, por lo cual resulta idóneo para el tipo de investigación a emprender.

Bajo este enfoque las respuestas serán respondidas por el equipo de investigadores e investigadoras que interpretarán, sobre una base metodológica, los datos que serán obtenidos mediante el trabajo documental y de campo.

Las técnicas cualitativas de recolección de datos que serán utilizadas en la presente investigación son:

1. *Análisis documental.* Para el análisis del proceso de fiscalización: documentos normativos y metodológicos e instrumentos operativos del proceso, como cédulas, formatos, reportes, informes etcétera.
2. *Entrevistas semi-estructuradas:* individuales y colectivas a actores clave: integrantes de la Unidad Técnica de Fiscalización, integrantes de partidos políticos, especialistas en el tema de la participación política de las mujeres.



Atendiendo a los objetivos planteados y a las técnicas de recolección de información definidas, la realización de la presente evaluación implicará el desarrollo tanto de trabajo de gabinete, como de campo.

Trabajo de Gabinete

Se entenderá por análisis de gabinete el conjunto de actividades que comprenden el acopio, la organización, la sistematización y análisis de información contenida en diversos registros administrativos, documentos oficiales, documentos normativos y metodológicos, informes, dictámenes y resoluciones entre otros que contengan información sobre el proceso actual de fiscalización a los recursos de los partidos políticos y los productos generados mediante dicho proceso.

De manera inicial se contempla que el trabajo de gabinete implicará el análisis de los siguientes documentos:

1. Documentos conceptuales sobre fiscalización
2. Marco legal de la fiscalización
3. Informe de Gestión de la Unidad Técnica de Fiscalización
4. Libros blancos de los procesos electorales realizados durante el periodo de 2008-2013
5. Recomendaciones planteadas a los partidos políticos para la igualdad de género impulsada desde el financiamiento público ordinario.
6. El organigrama de la Unidad Técnica de Fiscalización
7. El Manual de Organización y Procedimientos de la Unidad Técnica de Fiscalización
8. Los planes y o programas de trabajo anuales de la Unidad Técnica de Fiscalización de 2011 a la fecha.
9. Acuerdos, revisiones y análisis recientes del Consejo General, de la Contraloría Interna o de la Auditoría Superior de la Federación, que se orienten



a fortalecer la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y que involucren la perspectiva de género.

Trabajo de Campo

Se entenderá por trabajo de campo la estrategia de levantamiento de información a través de informantes clave mediante técnicas cualitativas que permitan cumplir con los objetivos del estudio.

Como ha sido señalado con anterioridad, las técnicas para levantamiento de información que se emplearán porque resultan más pertinentes para alcanzar los objetivos planteados son entrevistas a profundidad semi-estructuradas con actores clave, tanto individuales como colectivas.

El diseño y la aplicación de los instrumentos para el levantamiento de la información considerarán a informantes clave que intervienen tanto en el proceso de fiscalización, como aquellas que militan en los partidos políticos; así mismo se incluirán a personas expertas en el tema del derecho de las mujeres a la participación política.

El esquema metodológico propuesto se muestra de manera sintética en la siguiente matriz

Dimensiones	Variables	Preguntas	Técnicas de recolección de información
Proceso de fiscalización	Capacidad de identificar de sesgos de género	¿El proceso de fiscalización actual permite identificar los sesgos de género en el financiamiento (origen y aplicación de recursos) de los partidos políticos?	Análisis Documental Entrevistas
	Capacidad de identificar de prácticas igualdad	¿El proceso de fiscalización actual permite conocer la utilización de recursos suficientes y su gestión adecuada para promover la igualdad de género en la	Análisis Documental Entrevistas

		<p>participación política electoral:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. recursos para promover el empoderamiento y liderazgo de las mujeres 2. recursos para investigaciones específicas sobre género y participación política 3. recursos para atender problemas que limitan u obstaculizan la participación política de las mujeres en igualdad con los hombres o para eliminar brechas de género 4. Recursos para generar concientización ciudadana sobre la importancia y necesidad de la participación de las mujeres en política? 	
	<p>Capacidad de identificar cumplimiento de los partidos de sus políticas de igualdad</p>	<p>¿El proceso de fiscalización actual permite valorar la aplicación de los recursos suficientes así como su gestión adecuada para cumplir con las políticas de género establecidas en los propios estatutos partidarios?</p>	<p>Análisis Documental Entrevistas</p>
	<p>Capacidad de promover prácticas favorables a la igualdad</p>	<p>¿El proceso de fiscalización actual promueve que el uso de recursos públicos en los partidos políticos contribuya al avance en la igualdad de género en el ejercicio del derecho a la participación política?</p>	<p>Análisis Documental Entrevistas</p>
	<p>Limitaciones del proceso de fiscalización</p>	<p>¿Cuáles son las principales limitaciones en el proceso actual de fiscalización para que se convierta en una herramienta que promueva el uso de recursos públicos en los partidos políticos con perspectiva de género?</p>	<p>Análisis Documental Entrevistas</p>
	<p>Propuestas de adecuación al proceso</p>	<p>¿Cuáles criterios deben ser incluidos al proceso de fiscalización para fortalecer la inclusión de la perspectiva de género?</p>	<p>Análisis Documental</p>

	fiscalización		Entrevistas
Sesgos de género en el financiamiento de los partidos políticos	Sesgos de género en el origen de los recursos	¿Cuáles son los aspectos relacionados con el origen de los recursos de los partidos políticos que generan desigualdad en las oportunidades de participación política electoral de las mujeres y los hombres?	Entrevistas
	Sesgos de género en la aplicación de los recursos	¿Cuáles son los aspectos relacionados con la aplicación de los recursos de los partidos políticos que expresan o generan desigualdad en las condiciones de participación y competencia política electoral de las mujeres y los hombres?	Entrevistas
	Congruencia entre los compromisos de igualdad y aplicación de los recursos	¿Existe correspondencia entre las obligaciones y compromisos de los partidos en materia de igualdad de género (marco legal, estatutos y plataformas), la aplicación de los recursos y los resultados obtenidos?	Entrevistas
	Propuestas de adecuación del proceso de fiscalización	¿Qué aspectos críticos ¹⁰ del proceso de financiamiento ser incluidos en el proceso de fiscalización y correspondientemente qué información deben proporcionar los partidos políticos para que la ciudadanía verifique que realizan un uso de recursos favorable a la igualdad de género en la participación política electoral?	Análisis Documental Entrevistas
Prácticas de igualdad en los partidos políticos	Prácticas actuales de igualdad	¿Qué prácticas realizan los partidos políticos para promover la igualdad de género en las condiciones de acceso, permanencia y competencia política de las mujeres y los hombres?	Entrevistas
	Prácticas potenciales de	¿Qué prácticas pueden realizar los partidos políticos para promover la	Análisis

¹⁰ Que tienen mayor posibilidad de ocurrir o mayor impacto en generar desventajas para la competencia y la participación electoral y partidaria de las mujeres.



	igualdad	igualdad de género en las condiciones de acceso, permanencia y competencia política de las mujeres y los hombres?	Documental Entrevistas
	Limitaciones	¿Cuáles son las limitaciones actuales para llevar a cabo esas prácticas de igualdad?	Entrevistas
	Propuestas de adecuación al proceso de fiscalización	¿Cuáles prácticas de igualdad deben ser objeto de seguimiento y fiscalización?	Análisis Documental Entrevistas

Análisis y Síntesis de la información

A la par que la generación de información, su análisis y síntesis constituye un aspecto de central importancia en los procesos investigación. En el desarrollo de la metodología para la presente investigación se contemplará un esquema que permita llevar a cabo estas acciones que implican, por un lado, identificar y resaltar los hallazgos importantes (análisis) y, por otro, combinar la información generada en las distintas fuentes de información para obtener una comprensión más integral y sólida del panorama en cuestión (síntesis).

Para los métodos de investigación como el que se propone, es necesario contemplar un esquema de análisis para cada tipo de información levantada mediante cada una de las técnicas empleadas y, posteriormente, una síntesis de todas estas fuentes para examinar los patrones de convergencia, discrepancia y complejidad.

Tanto el análisis como la síntesis se estructurarán en tres dimensiones interconectadas: el proceso actual de la fiscalización, los sesgos de género en el financiamiento y las prácticas para la igualdad en los partidos políticos. Estas dimensiones de análisis permitirán obtener un panorama abarcativo del contexto



de la fiscalización, así como de los alcances, las necesidades y las limitaciones que enfrenta el proceso actual de fiscalización para constituirse en una herramienta eficaz en el impulso de mejores condiciones para alcanzar la igualdad de género en el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres.

Fases de Trabajo

En términos generales, se contempla que la realización del proyecto implicará el desarrollo de las siguientes fases:

1) Reconocimiento

- Compilación de información documental y estadística.
- Organización de la información.
- Entrevistas de reconocimiento con personas clave en el desarrollo del proyecto.

2) Diseño conceptual y metodológico

- Diseño de marco conceptual y definición de criterios de análisis.
- Diseño de formatos e instrumentos para la sistematización de la información de gabinete.
- Definición de estrategias, herramientas metodológicas y diseño de instrumentos para el trabajo de campo
 - a) Definición de criterios para seleccionar a las personas que serán entrevistadas.
 - b) Elaboración de instrumentos de recopilación de información: cuestionarios para entrevistas (diferenciados por tipo de actor).
 - c) Planeación de trabajo en campo.

3) Desarrollo

- Sistematización y análisis de la información documental y estadística.



- Gestión con personal institucional designado para llevar a cabo la intermediación entre las personas informantes de los partidos políticos y el equipo consultor para el desarrollo del trabajo en campo.
- Realización de trabajo de campo.
- Procesamiento, integración de la información de campo.
- Sistematización y análisis de la información de campo.
- Análisis integrado de la información de campo obtenida mediante las distintas técnicas contempladas y de la información de gabinete (síntesis).
- Redacción del diagnóstico.

Es importante señalar que para el adecuado desarrollo del trabajo es necesario contar con el apoyo de un equipo institucional responsable por parte del INE, para la intermediación entre la consultoría, las distintas áreas que lo integran y los partidos políticos.

Este aspecto es fundamental para garantizar tanto la aportación oportuna de información como la participación del personal en las diversas tareas relacionadas con el trabajo en campo.



Bibliografía

Acuerdo por el que se emiten los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, (20 de agosto de 2009).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, (7 de julio de 2014).

Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2014), *Manual del Proceso General de Fiscalización*.

Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer de Beijing. Plataforma de Acción. ONU, 1995.

Criterios Relativos a la Ejecución de Auditorías, *Diario Oficial de la Federación*, (1 de junio de 2009).

Instituto Federal Electoral. (2012). *Proceso Electoral Federal 2011-2012*.

Instituto Federal Electoral (2011), *Reglamento de Fiscalización*.

Instituto Mexicano de Contadores Públicos (2014), *Normas de Auditoría para Atestiguar, Revisión y otros Servicios Relacionados 2014*.

Instituto Mexicano de Contadores Públicos (2014), *Normas de Información Financiera 2014*.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, (23 de mayo de 2014).

Ley General de Partidos Políticos, *Diario Oficial de la Federación*, (23 de mayo de 2014).

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (1998), *La Declaración de Lima, ISSA 1*.

Serret, Estela y Jessica Méndez Mercado; *Sexo, género y feminismo*. Vol. 1, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2011.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2011). *Derecho Electoral Mexicano*, recuperado de http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/derecho_electoral.pdf.

Zermeño, Fabiola; *Cerrando el círculo: ruta para la gestión de evaluaciones de políticas públicas de igualdad de género*. Centro Regional del PNUD para América Latina, 2012.



EPADEQ

ANEXO 1

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAS POR TIPO DE ACTOR

Dimensiones	Variables	Personal del INE	PARTIDOS POLÍTICOS	ESPECIALISTAS
Proceso de fiscalización	Capacidad de identificar de sesgos de género	<p>¿El proceso de fiscalización actual permite identificar y cuantificar posibles inequidades entre las mujeres y los hombres respecto de la disponibilidad de recursos públicos para campañas electorales (internas, locales o federales)?</p> <p>¿El proceso de fiscalización actual permite identificar y cuantificar posibles inequidades entre las mujeres y los hombres respecto del acopio de recursos privados para campañas electorales (internas, locales o federales)?</p> <p>¿El proceso de fiscalización actual permite conocer y cuantificar brechas de género respecto del pago de sueldos, salarios y servicios profesionales de los partidos políticos?</p>		



EPADEQ

		¿El proceso de fiscalización actual permite conocer y cuantificar el acceso diferenciado de las mujeres y los hombres a los medios de comunicación?		
	Capacidad de identificar prácticas de igualdad	¿El proceso de fiscalización actual permite conocer si los partidos políticos destinan recursos específicos para promover la igualdad de género en la participación política electoral: 5. recursos para promover el empoderamiento y liderazgo de las mujeres 6. recursos para investigaciones específicas sobre género y participación política 7. recursos para atender problemas que limitan u obstaculizan la participación política de las mujeres en igualdad con los hombres o para eliminar brechas de género 8. Recursos para generar concientización ciudadana sobre la importancia y necesidad de la participación de las mujeres en política?		



EPADEQ

		<p>¿Actualmente es posible conocer el monto de recursos que destinan los partidos políticos a financiar acciones para promover la igualdad de género en la participación política electoral?</p> <p>¿Existe algún mecanismo que permita al INE evaluar si esos recursos son suficientes para realizar acciones sustantivas que permitan avanzar en mejores condiciones de igualdad?</p> <p>¿Existe algún mecanismo que permita al INE evaluar si esos recursos gestionados de manera oportuna y con buen desempeño?</p>		
Capacidad de identificar cumplimiento de los partidos de sus políticas de igualdad		<p>¿El proceso de fiscalización actual permite valorar la aplicación de recursos para cumplir con las políticas de género establecidas en los propios estatutos partidarios?</p> <p>¿Existe algún mecanismo que permita al INE evaluar si esos recursos son suficientes cumplir con los objetivos establecidos en los estatutos?</p> <p>¿Existe algún mecanismo que permita</p>		



EPADEQ

		al INE evaluar si esos recursos gestionados de manera oportuna y con buen desempeño?		
	Capacidad de promover prácticas favorables a la igualdad	¿Actualmente cuáles son las acciones que lleva a cabo la Unidad Técnica de Fiscalización para promover que el uso de recursos públicos en los partidos políticos contribuya al avance en la igualdad de género en el ejercicio del derecho a la participación política?		
	Limitaciones del proceso de fiscalización	¿Cuáles son las principales limitaciones en el proceso actual de fiscalización para que se convierta en una herramienta que promueva el uso de recursos públicos en los partidos políticos con perspectiva de género?		¿Cuáles son las principales limitaciones en el proceso actual de fiscalización para que se convierta en una herramienta que promueva el uso de recursos públicos en los partidos políticos con perspectiva de género?
	Propuestas de adecuación al proceso de fiscalización	¿Cuáles criterios deben ser incluidos al proceso de fiscalización para fortalecer la inclusión de la perspectiva de género?		¿Cuáles criterios deben ser incluidos al proceso de fiscalización para fortalecer la inclusión de la perspectiva de género?



EPADEQ

Sesgos de género en el financiamiento de los partidos políticos	Sesgos de género en el origen de los recursos		<p>¿Cuáles son los factores que influyen en la capacidad de las y los políticos para conseguir recursos privados para financiar sus campañas?</p> <p>¿Usted cree que las mujeres tienen desventajas respecto de los hombres para conseguir recursos de fuentes privadas para financiar sus campañas? ¿Por qué?</p> <p>¿Dentro de los partidos se conoce la diferencia entre el monto de recursos privados conseguidos por los hombres para sus campañas respecto del conseguido por las mujeres?</p>	<p>¿Usted cree que las mujeres tienen desventajas respecto de los hombres para conseguir recursos de fuentes privadas para financiar sus campañas? ¿Por qué?</p>
	Sesgos de género en la aplicación de los recursos		<p>¿Usted cree que los recursos de los partidos políticos se distribuyen igualitariamente entre las mujeres y los hombres?</p> <p>¿En qué tipo de gastos usted considera que existen mayores desigualdades en la distribución entre las mujeres y los hombres?</p> <p>¿Cuáles son los factores que explican esas desigualdades?</p> <p>¿Cuáles son las consecuencias de la</p>	<p>¿En qué tipo de gastos usted considera que existen mayores desigualdades en la distribución entre las mujeres y los hombres?</p> <p>¿Cuáles son los factores que explican esas desigualdades?</p> <p>¿Cuáles son las consecuencias de la falta de equidad en el acceso y uso de recursos en los partidos políticos?</p>



EPADEQ

			<p>falta de equidad en el acceso y uso de recursos en los partidos políticos?</p> <p>¿Usted considera que actualmente es posible monitorear cómo se distribuyen los recursos de los partidos entre las mujeres y los hombres?</p>	
	<p>Congruencia entre los compromisos de igualdad y aplicación de los recursos</p>		<p>¿Existe correspondencia entre las obligaciones y compromisos de los partidos en materia de igualdad de género (marco legal, estatutos y plataformas), la aplicación de los recursos y los resultados obtenidos?</p> <p>¿Actualmente esa correspondencia se monitorea o evalúa dentro de los partidos? ¿Por qué o cómo?</p>	<p>¿Existe correspondencia entre las obligaciones y compromisos de los partidos en materia de igualdad de género (marco legal, estatutos y plataformas), la aplicación de los recursos y los resultados obtenidos?</p>
	<p>Propuestas de adecuación al proceso de fiscalización</p>		<p>¿Qué aspectos del financiamiento de los partidos políticos considera que deben ser objeto de análisis en el proceso de fiscalización de los recursos para monitorear una distribución de recursos igualitaria entre las mujeres y los hombres?</p> <p>¿Qué tipo de información financiera considera que debe ser transparentada</p>	<p>¿Qué aspectos del financiamiento de los partidos políticos considera que deben ser objeto de análisis en el proceso de fiscalización de los recursos para monitorear una distribución de recursos igualitaria entre las mujeres y los hombres?</p> <p>¿Qué tipo de información financiera considera que debe ser</p>



EPADEQ

			por los partidos políticos para que la ciudadanía verifique que realizan un uso de recursos favorable a la igualdad de género en la participación política electoral?	transparentada por los partidos políticos para que la ciudadanía verifique que realizan un uso de recursos favorable a la igualdad de género en la participación política electoral?
Prácticas de igualdad en partidos políticos	Prácticas actuales de igualdad		¿Qué tipo de acciones realizan los partidos políticos para promover la igualdad de género en las condiciones de acceso, permanencia y competencia política de las mujeres y los hombres?	
	Prácticas potenciales de igualdad		¿Qué prácticas pueden realizar los partidos políticos para promover la igualdad de género en las condiciones de acceso, permanencia y competencia política de las mujeres y los hombres?	¿Qué prácticas pueden realizar los partidos políticos para promover la igualdad de género en las condiciones de acceso, permanencia y competencia política de las mujeres y los hombres?
	Limitaciones		¿Cuáles son las limitaciones actuales para llevar a cabo esas prácticas de igualdad?	¿Cuáles son las limitaciones actuales para llevar a cabo esas prácticas de igualdad?



EPADEQ

	Propuestas de adecuación al proceso de fiscalización	¿Cuáles prácticas de igualdad deben ser objeto de seguimiento y fiscalización?		¿Cuáles prácticas de igualdad deben ser objeto de seguimiento y fiscalización?
--	--	--	--	--