

Financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género*

Delia Matilde Ferreira Rubio**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 8 de junio de 2014.



Revisión, corrección y aprobación: 13 de julio de 2015.

Resumen: La falta de fondos es señalada frecuentemente como uno de los principales factores que obstaculizan la carrera política de las mujeres. En el artículo se abordan las medidas normativas y de política pública que pueden contribuir a solucionar el problema. Se destaca que el diseño de las soluciones tiene que atender al contexto institucional, económico y cultural concreto y poner el acento también en las condiciones de implementación de las medidas, particularmente en lo que se refiere a los organismos de control del financiamiento.

Palabras clave: Participación política / Mujeres / Igualdad de género/ Financiamiento / Costo electoral / Campaña política / Control financiero.

Abstract: Lack of funding is frequently stated as one of the main factors that block the political career of women. The article deals with the public policy and normative measures that can contribute to solve the problem. It points out that the design of the solutions has to take into account the concrete cultural, economic and institutional context and focus also on the conditions concerning the implementation of measures, particularly in regard to what it does to funding control bodies.

Key Words: Political participation / Women / Gender equality / Funding / Electoral cost / Political campaign / Financial control.

* Síntesis de la conferencia pronunciada en San José de Costa Rica, el 4 de marzo de 2015, en el taller organizado por el Instituto Nacional de las Mujeres y el Tribunal Supremo de Elecciones sobre *Participación política de las mujeres: herramientas para la transformación hacia una democracia paritaria*.

**Argentina, abogada, correo deliaferreira@gmail.com. Doctora en Derecho, grado otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro individual de Transparency International -Berlín- e integra el Comité de Gobierno del Board de T.I. Miembro titular de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Se desempeña como consultora en temas institucionales y anti-corrupción, colaborando con IFES, OEA, UNODC, PNUD, IDEA, BID, CAPEL, USAID, NEEDS, CIM, IFE, ERIS, DEMOCRACY INTERNATIONAL y otros organismos internacionales y algunas ONG. Autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre financiamiento de la política y sistemas electorales, cultura democrática e instituciones políticas, sistemas de gobierno, gobierno por decreto, ética pública y ética parlamentaria, entre otros temas.

I. Un déficit de la democracia

El tema de la participación de las mujeres en política no debe reducirse a un enfoque de derechos de una parte de la sociedad. La cuestión va mucho más allá y afecta directamente la calidad de los sistemas políticos. Cuando más de la mitad de la población de un país no está adecuadamente representada en los procesos de toma de decisión, el problema no es meramente la posible existencia de discriminación, el problema hace a la esencia misma de la democracia como forma de organización política que debe garantizar la inclusión de todos los sectores¹. Al 1.º de mayo de 2015 el promedio mundial de representación de mujeres en los parlamentos del mundo es de sólo el 22,1%², cuando las mujeres representan el 49,6% de la población mundial³. Las cifras señalan con claridad que estamos frente a un déficit democrático.

La inclusión, como condición constitutiva de la democracia, no se agota en el concepto clásico de representación formal, sino que implica la participación amplia, plena y en condiciones reales de igualdad de toda la población en la dirección de los asuntos públicos y en la determinación del destino común de una sociedad. Para garantizar la inclusión no alcanza con la presencia física en los órganos de gobierno, es necesario garantizar los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de toda la población y asegurar los mecanismos para que la participación de todas las personas se traduzca en la atención de sus opiniones, intereses y necesidades. En muchos países, la incorporación de las mujeres en

¹ Conf. BAREIRO (2012)

² Interparliamentary Union - Recuperado de <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> 15 de mayo de 2015.

³ Banco Mundial - Indicadores de Desarrollo - Recuperado de <http://wdi.worldbank.org/table/1.5> 15 de mayo de 2015.

puestos de decisión no ha implicado la adopción de la agenda de género, ni ha logrado transversalizar la mirada de género en los procesos de decisión y el diseño e implementación de las políticas públicas.

Los marcos institucionales orientados a facilitar la participación de las mujeres en política fueron avanzando progresivamente desde principios del siglo XX. Primero se consagró el derecho a votar, a través de la universalización del sufragio activo. Luego se incorporó el derecho a ser elegidas para ocupar cargos públicos. Pero el reconocimiento formal de los derechos políticos no alcanzó para producir la incorporación de la mujer a la política en condiciones de igualdad. Se recurrió entonces a establecer mecanismos de acción positiva para forzar o incentivar la presencia efectiva de la mujer en los cargos electivos y en otras posiciones de decisión y aparecieron entonces las leyes de cuotas⁴ y en la actualidad se trabaja por la paridad en la representación que -a diferencia de las cuotas que son medidas temporales- es concebida como principio ordenador permanente de la organización política. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el sistema de cuotas, adecuadamente implementado, puede contribuir a la mayor presencia de mujeres en la política, pero no garantiza por sí solo que esas mujeres estén efectivamente en los ámbitos relevantes de decisión.

Aun cuando los marcos jurídicos hayan incorporado normas de incentivo para la participación política de las mujeres, en muchos casos esto no ha sido suficiente y, superados los obstáculos legales, se imponen barreras sociales, culturales y económicas que frenan la incorporación de las mujeres en política. Es necesario revisar las condiciones de factibilidad

⁴ Sobre el tema, consultar: IDEA (2013) y ARCHENTI, N. y TULA, I. (2014).

para que la paridad de la representación de género se haga realidad. El acceso a los recursos económicos juega un papel importante entre esas condiciones de factibilidad. Tanto en la construcción de una carrera política, como en la competencia electoral, los recursos son un elemento necesario. Sin recursos es muy difícil competir. Es frecuente que las mujeres que se han lanzado a la política señalen que uno de los grandes obstáculos que han enfrentado es la carencia de recursos. Pero el problema no es sólo el acceso a los fondos, es necesario también saber cómo y para qué utilizarlos, cuándo y en qué proporción para que contribuyan eficientemente a la construcción de liderazgos, al éxito electoral o a una gestión eficiente.

II. El desafío de los recursos

Una herramienta de política pública que se utiliza con frecuencia, particularmente en América Latina, para generar condiciones de factibilidad de la participación de género, es la regulación del financiamiento de la política. No hay en esta materia recetas universales. Cada país debe elaborar su propia respuesta adaptada al contexto social y cultural, a las condiciones económicas y al sistema político.

El mismo arreglo institucional puede producir resultados diferentes cuando se aplica en distintos contextos. En Francia y en el territorio de Nueva Caledonia, por ejemplo, se sanciona con la disminución del financiamiento público a aquellos partidos que en el total de las circunscripciones uninominales del país no presentan una oferta igualitaria de candidatos hombres y mujeres⁵. El sistema electoral es el mismo; sin

⁵ BERMAN, A. (2005).

embargo, en Francia la medida fue menos eficaz que en Nueva Caledonia. La diferencia radica en que los partidos políticos en Nueva Caledonia son más pobres y tienen menos capacidad de obtener créditos del sistema bancario, por lo tanto necesitan más del financiamiento público y, en consecuencia, son más sensibles a las sanciones que implican la reducción de estos fondos.

La problemática de la inclusión de la mujer en política no se circunscribe al momento electoral que es, en general, el que está contemplado por las normas sobre financiamiento. La necesidad, el peso y la influencia de los recursos varían notablemente en diversos momentos de la carrera política. Mucho antes de la elección, es necesario construir una imagen y capacitarse para la gestión y el liderazgo, lo cual requiere inversión de recursos. La competencia electoral comprende varios momentos: la nominación o precampaña, la campaña propiamente dicha y la elección. Finalmente, la etapa de consolidación de liderazgos -o permanencia de la mujer como actora del proceso de decisión- incluye la necesidad de recursos para la gestión y también para la reinserción laboral una vez cumplido el mandato, lo cual plantea el desafío de mantener la presencia política aun desde el llano.

a. Las respuestas normativas

Existe la tendencia a confiar en que la respuesta a los problemas sociales es la aprobación de una ley. Sin embargo, las soluciones normativas, aun cuando estén bien diseñadas y adaptadas al contexto particular en cada caso, siempre estarán incompletas si no son efectivamente implementadas. Y ese es un problema central en el área de participación de la mujer en política. La efectiva vigencia de algunas de las

normas requiere de un compromiso de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, en especial los organismos electorales.

Veamos a continuación algunas de las áreas del régimen de financiamiento de la política que pueden tener incidencia en la equidad⁶ de género en la representación, y que suelen proponerse como mecanismos adecuados para lograr ese objetivo.

Si se entiende que la falta de participación política de las mujeres se debe a la falta de fondos, la primera respuesta a la que se recurre es el financiamiento público de las campañas. Sin embargo, la entrega de fondos del presupuesto público por sí sola no es garantía de compensación entre la diferente capacidad de recaudación de los candidatos. En principio, con respecto al tramo público del financiamiento, pueden establecerse normas que garanticen la asignación de los fondos disponibles en condiciones de igualdad entre los candidatos y las candidatas. Pero aun así, la diferente capacidad de recaudación afectará al segmento privado del financiamiento de campaña.

Por otra parte, como vimos, hay distintos momentos en la carrera política de una persona en la que se requieren fondos y en muchos de estos momentos no hay financiamiento público disponible. No alcanza con distribuir fondos públicos en el momento de la campaña electoral; la asignación de fondos en el período de nominación o precampaña resulta casi indispensable para fortalecer la presencia de candidatas mujeres.

⁶ Sobre equidad electoral y financiamiento político: FERREIRA RUBIO, D. (2012).

Un aspecto a tener en cuenta con relación al financiamiento público es la determinación del sujeto-eje del sistema legal. Cuando el sistema de financiamiento está organizado en torno al partido u organización política y no a cada candidato individualmente, si no hay mecanismos que garanticen internamente el reparto equitativo de los recursos pueden generarse desventajas para las candidatas mujeres, sobre todo si no tienen asegurada una presencia efectiva en los órganos de decisión del partido. La asignación directa de los fondos a los candidatos favorece a las candidatas mujeres en lo que se refiere a la recepción del financiamiento público, pero puede perjudicarlas en cuanto a la recaudación de fondos privados, ya que en estos sistemas la responsabilidad del financiamiento de la campaña recae en los candidatos y no en las organizaciones.

Si se pretende compensar la supuesta diferencia en la capacidad recaudatoria de las mujeres en relación con los candidatos varones, es desaconsejable adoptar un sistema de financiamiento público a través de reembolso de gastos, pues en estos sistemas los candidatos deben hacer frente a los costos de campaña a través de préstamos a la espera de recuperar la inversión *a posteriori*, con lo cual no se soluciona el problema de la capacidad de recaudación. En este sentido, son más favorables a las mujeres los sistemas de aporte previo o adelanto a cuenta de reembolso.

Una iniciativa que parece haber favorecido a las mujeres es la utilización de un sistema de *matching funds* que se aplica en la ciudad de Nueva York y que asigna los fondos públicos en función de los pequeños

aportes (no superiores a U\$ 175) que son aquellos aportes más fáciles de conseguir para las candidatas mujeres⁷.

El gasto en propaganda y medios es uno de los rubros del presupuesto de campaña que más fondos requiere, salvo los casos en que la compra de espacios está prohibida y sólo se pueden utilizar los espacios gratuitos distribuidos por la autoridad electoral. En este sentido es interesante la solución adoptada por la legislación brasileña que dispone que los partidos deberán otorgar a las candidatas mujeres un porcentaje de los espacios gratuitos para propaganda en radio y televisión. Este tipo de medida contribuye a dar visibilidad a las candidaturas femeninas.

Otra herramienta vinculada con el financiamiento de la política que suele mencionarse como propicia para incentivar la equidad de género es el establecimiento de límites a los gastos de campaña. Se aduce que si se limitan los gastos de campaña, se favorece a los candidatos que tienen menos fondos a disposición o que tienen un déficit en su capacidad de recaudación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no basta establecer límites; es indispensable controlarlos de manera efectiva.

Otra batería de normas apunta a regular el financiamiento y la distribución de fondos al interior de las agrupaciones políticas entre todos los candidatos que compiten, ya sea en la etapa de nominación o elecciones primarias, como luego en la competencia general. Estas normas apuntan a limitar la discrecionalidad de las cúpulas dirigentes en la asignación de los fondos de campaña entre los diversos candidatos.

⁷ MIGALLY, A. y LISS, S. (2010).

Una de las medidas legislativas más utilizadas para fomentar la participación política de las mujeres es la asignación de fondos con fines de capacitación. Costa Rica fue pionera en esta materia y el modelo fue seguido por Panamá, México, Honduras, Brasil, Colombia y El Salvador. La ley determina que una parte de los recursos públicos asignados al sostenimiento institucional y permanente de los partidos debe orientarse a la capacitación de lideresas y a la promoción de la participación activa de la mujer en política. El desafío, en este caso, es garantizar que los fondos efectivamente se destinen a capacitación. El Instituto Nacional Electoral de México ha desarrollado una serie de parámetros de auditoría para garantizar el destino de este tipo de aporte público.

Cualquiera de las medidas normativas mencionadas requiere de un sistema de control e implementación efectivo y de reglas de transparencia que faciliten el control institucional y ciudadano sobre el financiamiento de la política en general. Además, es necesario prever un sistema adecuado de sanciones para el caso de incumplimiento. Si la violación de las reglas no produce consecuencias relevantes para los actores políticos; las normas sobre límites, prohibiciones y obligación de asignaciones específicas se transforman rápidamente en letra muerta y perduran los patrones tradicionales en la forma de hacer política.

En la tabla 1 se reflejan las soluciones normativas que diversos países latinoamericanos han diseñado en materia de financiamiento de la política para fomentar la participación política de las mujeres.

Tabla n.º 1.

Normativas de países latinoamericanos en materia de financiamiento de la política para la equidad en la participación.

País / Territorio	Año	Medida
Costa Rica	1990	Aporte público orientado (sin especificar porcentaje)
Panamá	2002	Aporte público orientado (2,5% del aporte anual por voto)
México	2007	Aporte público orientado (2% del aporte anual ordinario)
Honduras	2007/2008	- Aporte público orientado (10 % del aporte ordinario –con jóvenes-) Eliminado en 2008 - Penalidad sobre monto financiamiento público
Brasil	2009	- Aporte público orientado (mínimo 5%) + sanción sobre monto financiamiento público por incumplimiento - Espacio Franja Gratuita Medios (mínimo 10%)
Costa Rica	2009	Fondos destinados por partido a capacitación – asignación paritaria
Colombia	2011	Aporte público orientado (15% del aporte estatal para inclusión de mujeres, jóvenes, minorías y otros fines de capacitación) -Nº mujeres electas = criterio asignación financ. público
Panamá	2012	Aporte público orientado (5% del aporte anual por voto)
Honduras	2012	Aporte anual equivalente 10% deuda política para capacitación mujeres Mantiene penalidad sobre financiamiento público
México	2014	Aporte público orientado (3% del aporte anual ordinario)
El Salvador	2014	Los partidos deben facilitar recursos para inclusión y capacitación (sin especificar)

Nota: Elaboración propia con base en los datos recopilados.

b. Soluciones no normativas

La mayor equidad de género en la participación política será una realidad cuando se modifiquen las condiciones culturales, económicas y sociales de contexto. Las medidas normativas son una parte de la solución, pero es indispensable también trabajar en la formación de la mujer para que se incorpore con plena capacitación y confianza a la esfera política, de la misma forma en que ya lo ha hecho exitosamente en otras áreas de la vida pública. Estos cambios evidentemente exceden el régimen

de financiamiento de la política y se vinculan más con otras áreas de políticas públicas⁸.

Entre las iniciativas de acción específicamente relacionadas con los recursos para las campañas, puede mencionarse la creación de "líneas de crédito subsidiado para la actividad política de mujeres", a imagen de las experiencias que existen en otros sectores, como los pequeños proyectos empresariales, o los micro-créditos. El New Democratic Party de Canadá, por ejemplo, ha implementado un sistema de créditos para la etapa de nominación de candidaturas, orientados a las mujeres y a los representantes de minorías que busquen la candidatura⁹. En El Salvador, las candidatas del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) organizaron en 2007 una estrategia de recolección colectiva de fondos para promover las candidaturas femeninas¹⁰. También en el caso de El Salvador es de destacar la labor de ASPARLEXSAL, una asociación de mujeres exparlamentarias dedicada al fortalecimiento y capacitación de las mujeres en política¹¹. Una experiencia muy interesante es EMILY'S List, en Estados Unidos. La iniciativa, que nace en 1985 y cuya sigla corresponde a "*Early Money Is Like Yeats*" (El dinero temprano es como la levadura), apunta a financiar a mujeres del Partido Demócrata que apoyan políticas "*pro choice*" en materia de aborto¹². También pueden mencionarse dos organizaciones canadienses EQUAL VOICE¹³ y CANADIAN

⁸ BANCO MUNDIAL (2012).

⁹ YOUNG, L. (2005, Cap. 4).

¹⁰ LLANOS, B. y SAMPLE, K. (2008).

¹¹ <https://www.facebook.com/asparlexsal.mujerespoliticas> Última visita 2 de junio de 2015.

¹² <http://www.emilyslist.org/> Última visita 2 de junio de 2015.

¹³ <http://equalvoice.ca/> Última visita 2 de junio de 2015.

WOMEN VOTERS¹⁴ que tienen interesantes programas de promoción de la participación política de la mujer.

III. ¿Cómo seguir?

El logro de la equidad de género en la participación política requiere –a nuestro juicio-, en lo que al acceso a los recursos se refiere, un trabajo orientado en las siguientes direcciones básicas¹⁵:

a) La creación de las condiciones culturales para la equidad. En primer lugar, es necesario trabajar en la educación y la capacitación de la mujer, condiciones previas para que la inserción en la vida económica y política sea efectiva y sea motor de modificación de pautas culturales. El diseño de las políticas públicas debería orientarse a la integración de las mujeres, con plena autonomía en la vida económica, en el mercado de trabajo, en los ámbitos de influencia de pensamiento, en las posiciones de decisión e influencia social¹⁶.

b) La generación de mecanismos de equidad al interior de los partidos políticos. La mujer tiene que insertarse en los órganos de decisión de los partidos, ganar espacios de gobierno que luego le permitan garantizar, con su presencia normal y aceptada, el acceso a los recursos del partido.

c) La consagración de un marco normativo adecuado. Lo importante en este punto no es tanto que existan normas, sino que las que se

¹⁴ <http://www.womenvoters.ca/> Última visita 2 de junio de 2015.

¹⁵ FERREIRA RUBIO, D. (2010).

¹⁶ Ver interesantes datos al respecto en THE ECONOMIST INTELLIGENT UNIT (2012).

dicten estén ajustadas a las condiciones particulares del complejo institucional en que se insertan y sean claras y directas, para evitar que a través de la interpretación de estas se consagren soluciones contrarias al objetivo perseguido.

d) El fortalecimiento de los organismos de control. Es necesario fortalecer la autonomía y capacidad de acción de los órganos de control, ya que muchas de las soluciones normativas que se proponen en materia de equidad de género y financiamiento (financiamiento público, límites a los gastos de campaña, asignación de aportes orientados) dependen para su efectiva vigencia del trabajo de los órganos de control.

e) La generación de mecanismos de transparencia en el financiamiento. La transparencia puede ayudar a detectar las irregularidades y a construir un soporte legitimante para los reclamos de participación en el financiamiento.

f) El trabajo internacional. La observación electoral internacional podría actuar como un incentivo a la acción, si el tema de la equidad de género en el financiamiento de la campaña estuviera incluido entre los parámetros de observación.

En todas estas direcciones es necesario un trabajo de doble faz que incluya una mirada a la norma y otra a la generación y consolidación de prácticas. Si solo se trabaja en el aspecto normativo, la equidad quedará relegada a un discurso. Si solo se trabaja en las prácticas, cambiarán probablemente las condiciones, pero no se garantizará institucionalmente el avance.

Literatura consultada

- ARCHENTI, N. y TULA, I. (Coord.) (2014). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires, EUDEBA
- BANCO MUNDIAL (2012). *Igualdad de Género y Desarrollo: Informe sobre Desarrollo Humano 2012*. Washington DC.
- BAREIRO, L. (2012). "Avances importantes y persistentes discriminaciones a los derechos políticos de las mujeres". En: IIDH-Capel. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*, pp. 81-93.. *Cuaderno Capel N.º 57*. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.
- BERMAN, A (2005). "The Law on Gender Parity Politics in France and New Caledonia: A Window into the Future or More of the Same?" En: *Oxford University Comparative Law Forum*. Oxford.
- FERREIRA RUBIO, D. (Otoño, 2008) "Financiamiento político y género". En: *Mujeres en política*, N° 15.
- FERREIRA RUBIO, D. (Junio, 2009). "Financiamiento político y género en América Latina y el Caribe". En: Documento de Trabajo preparado para el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe, PNUD, Madrid. Recuperado de <http://deliaferreira.com.ar/pdf/at-miscelanea/Financiamiento - Genero - Foro Parlamentarias Madrid 09.pdf>)
- FERREIRA RUBIO, D. (Setiembre, 2009) "Financiación Política y Género en Iberoamérica". Ponencia presentada en el II Coloquio La Democracia Mexicana en Clave de Género: Prácticas para la Igualdad desde los Partidos Políticos, organizado por INMujeres, IFE, TriFe, NDI y UNIFEM, en México DF.
- FERREIRA RUBIO, D. (2012). "Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento político". En: *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*, pp. 175-190. *Cuaderno Capel N.º 57*. San José, C.R.: IIDH/Capel.
- INTERNATIONAL IDEA (2013). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Stockholm.
- MIGALLY, A. and LISS, S. (2010) *Small Donors Matching Funds: The NYC Election Experience*. New York: Brennan Center for Justice, 2010.
- LLANOS, B. y SAMPLE, K. (2008). *Del Dicho al Hecho. Manual de Buenas Prácticas para la Participación de Mujeres en los Partidos Políticos Latinoamericanos*. Lima: IDEA.

- PNUD, LUCHSINGER SIDHU, G. y MEENA, R. (2007). *Electoral Financing to Advance Women's Political Participation: A Guide for UNDP Support*. En: Colección *Primers in Gender and Democratic Governance* N.º 3. New York.
- THE ECONOMIST INTELLIGENT UNIT (2012). *Women's Economic Opportunities 2012. A Global Index and Ranking*. Londres.
- YOUNG, L. (2005). "Campaign Finance and Women's Representation in Canada and the United States". En: GRINER, S. y ZOVATTO, D. *Funding of Political Parties and Elections Campaigns in the Americas*. Washington DC: IDEA-OAS, Cap. 4.