



SEMINARIO INTERNACIONAL
UNA DÉCADA DE CUOTA FEMENINA EN AMÉRICA LATINA: BALANCE Y
PERSPECTIVAS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER
Santo Domingo, 13 al 15 de Octubre de 2008

Financiamiento político y género

Delia M. Ferreira Rubio[♦]

El perfil de la participación de las mujeres en los cargos electivos y especialmente su presencia en los lugares de decisión política están determinadas por un complejo entramado de aspectos institucionales y culturales. El diseño del sistema de gobierno, el sistema electoral, la configuración de los partidos políticos, el grado de personalización de la política son factores que en cada país se combinan de diversa manera y contribuyen a definir la apertura o restricción del sistema respecto a la participación equitativa de género.

En ese complejo entramado, el tema que nos ocupa –el financiamiento de las campañas, y de la política en general- no es comparable en su significación y

[♦] Doctora en Derecho. Consultora Internacional en Instituciones y Gobierno.
www.deliaferreira.com.ar

efecto a otros, como por ejemplo, la existencia de una cuota de candidaturas, o la reserva de bancas, sin embargo, aún teniendo un carácter instrumental y secundario, las reglas y prácticas sobre el financiamiento de la política no son neutras en materia de género.

Tanto en la construcción de una carrera política, como en la competencia electoral, los recursos son un elemento necesario pero no suficiente. Sin recursos es muy difícil competir, pero –como la experiencia ha demostrado en numerosas ocasiones- no siempre es el partido o candidato que más gasta el que gana una elección.

La regulación del financiamiento de la política puede ser utilizada como una herramienta de política pública para facilitar la equidad de género en la competencia electoral y en la conformación de parlamentos y gobiernos. Sin embargo, no hay en esta materia recetas universales. Cada contexto social y político requiere una respuesta específica y adaptada.

En general, podríamos decir que el tema de la equidad de género y el financiamiento de la política es un ámbito abierto a la creatividad. Entre los países donde se han realizado algunas experiencias concretas, bien a nivel de regulación general, bien a nivel de las reglas partidarias internas, pueden mencionarse: Francia (y el Territorio de Nueva Caledonia), Costa Rica, Panamá, Italia y Canadá. La experiencia más exitosa desde el punto de vista de las prácticas y la construcción de ciudadanía ha sido, a nuestro juicio, la de EMILY'S LIST en los Estados Unidos¹.

La equidad en la participación de género en la política depende de un entramado de múltiples variables, algunas de tipo institucional (forma de gobierno, sistema electoral, cupo, sistema de renovación de legislativos) otras de orden

¹ <http://emilyslist.org/>

económico (participación de la mujer en el mercado laboral, reglas sobre propiedad en el matrimonio), social y cultural (tradiciones, incorporación de la mujer a la vida pública).

Aceptado como valioso el objetivo de una mayor equidad de género, el diseño de una política pública que incluya herramientas en materia de financiamiento de la política exige considerar el contexto integral. La traslación automática de experiencias de otros países no garantiza resultados. La misma herramienta puede producir diversos efectos aplicada en contextos disímiles.

Por ejemplo, en Francia y en Nueva Caledonia se aplicó un sistema similar que consistía en penalizar a los partidos políticos que no llevaran en el total de las circunscripciones del territorio un número igual de hombres y mujeres candidatos. El sistema electoral es de circunscripción uninominal en ambos casos. Sin embargo, el tipo de partidos políticos y su solidez económica varía notablemente. Así, en Francia, con partidos políticos económicamente sólidos, el sistema no logró el objetivo perseguido. En Nueva Caledonia, en cambio, el sistema fue efectivo logrando una mayor equidad de género; uno de los motivos determinantes de ese resultado fue que los partidos políticos son más pobres, por lo tanto más sensibles a los incentivos de tipo económico.

Es frecuente escuchar que las dirigentes políticas, especialmente en América Latina, atribuyen las dificultades para acceder a las posiciones de poder a la falta de recursos económicos, especialmente durante las campañas electorales. Sin embargo, los recursos económicos son sólo una pieza en un rompecabezas y su peso relativo no es igual en todos los sistemas. Por eso es importante tener presente cuando se proponen reformas en los sistemas electorales o en las normas de financiamiento de partidos que no existen recetas de validez universal. Cualquier propuesta debe ser considerada a la luz del contexto general en el que se va a implantar.

La falta de recursos para financiar una campaña tiene distinto peso en las chances de un candidato, hombre o mujer, según el sistema electoral que se aplica. Por ejemplo, en los sistemas de lista cerrada y bloqueada, la inversión de recursos que hace el partido favorece a todos los candidatos de la lista, exista o no un sistema de cuotas en vigencia.

La situación cambia, para todos los candidatos, cuando el sistema es de lista abierta o cerrada y desbloqueada, con voto de preferencia. En esos casos, además de la competencia entre partidos, existe una competencia interna entre los candidatos de una misma lista. En este caso, esa competencia requiere una campaña personal de cada candidato y ello implica un gasto que cada candidato tiene que financiar.

El sistema de gobierno también debe ser considerado cuando se trata de participación equitativa de género y financiamiento de la política. Los sistemas parlamentarios son más favorables a la participación de género porque existe menos concentración de los espacios de poder. Lo mismo ocurre con los sistemas descentralizados y federales donde hay más espacios abiertos a la competencia y donde los diversos niveles de competición electoral ofrecen oportunidades para incluir reglas de financiamiento que incentiven la participación equitativa de género. Los recursos que se invierten en la política, en ambos sistemas también varían, a veces en su monto global, otras en la forma de distribución y gerenciamiento.

El tipo de partidos políticos que operan en un sistema es otro de los elementos a considerar. En los casos de Francia y Nueva Caledonia, lo que determinó, en parte, diversos resultados frente a las normas de financiamiento pro equidad de género fue la solidez económica de los partidos. Otros aspectos relevantes son: quién administra los fondos de campaña; cuál es el grado de institucionalización/fragmentación interna del partido; cuál es el grado de participación de género en la estructura de liderazgo del partido.

En cuanto a la forma de hacer política, la personalización de la política exige mayor cantidad de recursos sobre todo en los momentos previos a la campaña electoral: la etapa de la construcción de imagen y liderazgo y los procesos de nominación de candidaturas. En aquellos contextos en que la competencia electoral exige una fuerte inversión en *marketing* y comunicación, la influencia del financiamiento es muy significativa. Otro tanto ocurre en aquellos sistemas en los que campea del clientelismo político y lo que se conoce como “compra del voto”.

En la campaña electoral, contar con recursos propios puede hacer una diferencia cuando: a) el sistema electoral es de circunscripción uninominal en un contexto de fuerte personalización de la política; b) cuando se utilizan sistemas de lista desbloqueada o abierta, con competencia intra-lista; c) cuando se compite como candidato de un partido fragmentado, lo que puede llevar a una asignación distorsionada de los recursos; d) cuando el propio partido político cuenta con escasos recursos para afrontar la campaña; e) cuando la forma de competir es el clientelismo basado en el otorgamiento de dádivas y regalos.

Lo dicho hasta aquí se aplica a cualquier candidato con independencia del género. Pero si se trata de contextos institucionales en los que contar con recursos propios puede hacer la diferencia, la capacidad recaudatoria del candidato es central. En este punto, suele marcarse una diferencia entre las candidatas mujeres y los candidatos varones. Se afirma que las mujeres tienen menor capacidad de recaudación, en parte por condicionamientos culturales relacionados con la capacidad de pedir dinero.

La diferencia en la capacidad de acceso a financiamiento entre varones y mujeres quizás sea más significativa en el momento de la incorporación a la vida política activa y la construcción de los liderazgos. Ese proceso de construcción de imagen y formación dirigencial es clave para el posicionamiento público y

partidario que es necesario en los procesos de nominación de candidatos. En algunos países, por ejemplo, las normas sobre financiamiento público de los partidos incluyen expresamente la obligación de dedicar un porcentaje de los fondos recibidos a la capacitación de dirigentes mujeres (por ejemplo, Costa Rica, Italia y Panamá).

En lo referido estrictamente a la competencia electoral y la participación de género, suelen propiciarse reformas que apuntan a las reglas del financiamiento de campañas, como un mecanismo para compensar las dificultades de las candidatas mujeres para acceder a recursos.

El financiamiento público de las campañas por sí sólo no es garantía de compensación entre la diferente capacidad de recaudación de los candidatos. En principio, pueden establecerse normas que garanticen la asignación de los fondos disponibles en condiciones de igualdad entre los candidatos, sin discriminar por género. Pero aun así, la diferente capacidad de recaudación afectará al segmento privado del financiamiento de campaña.

Si se pretende compensar esa supuesta diferencia en la capacidad recaudatoria, 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, por lo tanto la capacidad de recaudación de fondos es central para la competencia electoral.

Las reglas sobre financiamiento de las campañas pueden utilizarse también como un incentivo para la incorporación de mujeres en las candidaturas, en aquellos sistemas que no cuentan con un sistema de cuotas de género, estableciéndose un plus en el financiamiento público en función de la participación de género en las listas, o bien a nivel nacional en la distribución de candidaturas uninominales.

Otras herramientas vinculadas con el financiamiento de la política que suelen mencionarse como propicias para incentivar la equidad de género son: el establecimiento de límites a los gastos de campaña; la asignación de fondos públicos para la etapa de nominación de candidatos; la regulación de la distribución interna de los fondos públicos.

Es importante señalar, sobre todo en contextos como el latinoamericano, que cualquier medida del tipo de las enumeradas sólo serán eficaces si se cuenta con un sistema de control e implementación efectivo y con reglas de transparencia que contribuyan al control institucional y ciudadano sobre el financiamiento de la política en general.

Financiamiento de la Política y Género

Tipos de medidas incluidas en la legislación

País / Territorio	Año	Medida
Costa Rica	1990	Aporte público orientado (sin especificar porcentaje)
Italia	1999	Aporte público orientado (5% del reembolso)
Panamá	2002	Aporte público orientado (2,5% del aporte anual)
Francia	2003 2007	Penalidad sobre monto del financiamiento público
Nueva Caledonia	2003	Penalidad sobre monto del financiamiento público

Si los recursos son un problema para la participación de las mujeres en la política quizás sean más efectivas algunas soluciones que no tienen que ver con las normas de financiamiento, sino con la creación de condiciones culturales que mejoren la capacidad de recaudación de las mujeres. En ese sentido, el trabajo en

el área educativa y de formación, así como la incorporación de las mujeres en el proceso económico, son tareas indispensables.

Otras iniciativas pueden incluir la creación de “créditos subsidiados para la actividad política de mujeres”, a imagen de las experiencias que existen en otros sectores, como los pequeños proyectos empresariales. También podrían crearse organizaciones que financiaran las campañas de candidatas mujeres. Una experiencia muy interesante en este sentido 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 aborto. En la campaña electoral de 2006, Emily’s List contribuyó recaudando aproximadamente U\$ 11.000.000 para diversas candidatas. En las elecciones del próximo noviembre, Emily’s List está apoyando a cerca de 30 candidatas a cargos legislativos nacionales y estatales.

Cualquier propuesta de regulación o reforma de los mecanismos de financiamiento de la política que busque contemplar especialmente la participación de género debe partir de un análisis de la situación concreta de cada país y de la consideración del conjunto de elementos que configuran el perfil y funcionamiento del sistema de instituciones políticas. Esto supone el análisis del comportamiento electoral en casos concretos. Por ejemplo, comparemos las cifras de recaudación informadas por los partidos políticos en la elección de senadores nacionales en la Provincia de Buenos Aires, en Argentina, en 2005, entre las listas que quedaron posicionadas en los primeros cuatro lugares, tres de las cuales eran encabezadas por candidatas mujeres. En este caso, al menos, la capacidad de recaudación no parece vinculada al género.

Elección de Senadores Nacionales Provincia de Buenos Aires – 2005

1º Candidato/ Partido	Total recaudado	Aporte privado	Resultado electoral
Cristina Kirchner Frente Victoria	U\$ 565.478	U\$ 372.034	2 Bancas Senado Nac.
Hilda Duhalde Part. Justicial.	U\$ 1.250.374	U\$ 531.408	1 Banca Senado Nac.
Ricardo López Murphy Recrear	U\$ 499.163	U\$ 319.796	-----
Marta Maffei ARI	U\$ 308.623	U\$ 6.424	-----

Fuente: Presentación de los partidos políticos ante la Justicia Federal Electoral

Tampoco en el caso de la elección presidencial argentina de 2007, la capacidad de recaudación o el acceso a financiamiento tiene relación con el género del candidato que encabeza la fórmula. Comparemos los reportes financieros presentados por los partidos en el Orden Nacional (no incluye los distritos) para las cuatro fórmulas presidenciales que más votos obtuvieron, dos de las cuales eran encabezadas por mujeres.

Elección Presidencial Argentina – 2007 Informe financiero “Orden Nacional”

Candidato a Presidente / Partido	Total recaudado	Aporte privado	% Votos sobre Votos válidos
Cristina Kirchner Frente Victoria	\$ 14.947.391	\$ 12.740.002	45,29%
Elisa Carrió Coalición Cívica	\$ 2.060.895	\$ 140.500	23,04%
Roberto Lavagna UNA	\$ 1.284.405	\$ 324.065	16,91%
Alberto Rodríguez Saa Fte. Justicia, Unidad y Libertad	\$ 5.472.430	\$ 4.896.028	7,64%

Fuente: Presentación de los partidos políticos ante la Justicia Federal Electoral

En los casos mencionados, el género no ha sido factor determinante de la capacidad de recaudación o del acceso a financiamiento para la campaña. Pero la situación puede variar en otro nivel de elecciones (provinciales o municipales) o incluso en el mismo tipo de elección, pero en otro contexto político. Cada país presenta situaciones diversas.

La disponibilidad de recursos afecta la participación en la política no sólo en el momento de integración de las listas de candidatos. Las etapas previas a la nominación de una candidatura son tan o más importantes cuando se trata de fomentar la equidad en la participación de género. El financiamiento y el acceso a recursos en esas etapas son clave. La construcción de una imagen, la formación para el liderazgo, la adquisición de experiencia y confianza en la tarea legislativa y la función pública en general, son momentos centrales en una carrera política.

Hay que tener presente que no es lo mismo militar que liderar; el compromiso es diverso y también lo es la exposición pública. Si bien muchos de los partidos políticos en Latinoamérica tienen altos porcentajes de mujeres entre sus miembros y militantes, lo cierto es que a la hora de ocupar lugares en las listas suele escucharse a la dirigencia sostener que no hay mujeres candidatas. La construcción de esa condición de potenciales candidatas es también responsabilidad de los partidos y requiere una inversión.

En algunos países, por ejemplo Costa Rica, Panamá e Italia se ha avanzado legislativamente en la cuestión y se determina que una parte de los recursos públicos asignados a los partidos debe orientarse a la capacitación de líderes mujeres y a la promoción de la participación activa de la mujer en política. El anteproyecto de ley de financiamiento de la política preparado para Nicaragua por una coalición de ONGs –*Ciudadanía por la Transparencia*– incluye una disposición en el mismo sentido.

La mayor equidad de género en la participación política será una realidad cuando se modifiquen las condiciones culturales, económicas y sociales de contexto. Las soluciones normativas son un incentivo para producir esos cambios y una forma transitoria de generar condiciones propicias para esa participación, sin embargo sólo con normas no se cambiará la realidad. Es necesario, además, 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.