

Las mujeres líderes no tienen dinero¹

Flavia Freidenberg* y Betilde Muñoz-Pogossian**

Uno de los obstáculos principales que enfrentan las mujeres latinoamericanas cuando quieren hacer campañas electorales es que no cuentan con dinero suficiente para enfrentar sus gastos. En una encuesta a candidatas que realizamos vía digital para el #LaboratorioMujeresPolíticas, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 49,1% de las encuestadas manifestaron que existen brechas de género en la asignación de fondos dentro de su partido y casi el 30% manifestó que la mayor parte del dinero que usaron para su campaña provenía de recursos propios, aún cuando los partidos recibían recursos vía financiamiento público para impulsar las candidaturas. En esa encuesta realizada entre el 5 y el 31 de agosto de 2018, donde participaron unas 225 candidatas de 19 países de la región, una vez más queda claro que los “techos de billetes”² son una de las tantas barreras que dificultan la competencia electoral de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres.³

Los sistemas de financiamiento ayudan poco a las mujeres en su tarea de contar con recursos económicos para sus campañas en los diversos países de América Latina.⁴ Las mujeres latinoamericanas parten de condiciones de cancha inclinada cuando participan en política y enfrentan al menos cuatro tipos de desigualdades al momento de acceder al financiamiento para sus campañas: a) *la desigualdad de ingresos*, ya que de entrada cuentan con mayores dificultades para disponer de un monto inicial de fondos para financiar sus candidaturas (según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo las mujeres ganan en promedio un 71% del ingreso masculino);⁵ b) *la desigualdad en la distribución del tiempo* dedicado al cuidado de lo privado, y en particular, al de menores, adultos

¹ Este estudio forma parte del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioREFPOL), que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La investigación ha sido realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM. Clave del proyecto: IN103020.

² Esta categoría fue definida por Julia Pomares en un artículo publicado en La Nación en 2015.

³ Para mayor análisis de dicha encuesta ver Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian. 2018. “El financiamiento de las campañas, percepciones políticas y sus implicaciones para la representación de las mujeres: una agenda de reformas para la igualdad en América Latina”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional “Reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en Ciudad de México, 27 y 28 de septiembre.

⁴ Un análisis en profundidad de los sistemas de financiamiento con perspectiva de género de los diferentes países puede encontrarse en Betilde Muñoz Pogossian y Flavia Freidenberg. 2020. *¿Las mujeres líderes no tienen dinero? Estrategias de recaudación y financiamiento de las campañas electorales en América Latina*. Documento de Trabajo. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2015. *Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y Género. Hipótesis para la discusión*. Washington, D.C.: PNUD.

mayores y personas con discapacidad (las mujeres dedican en promedio entre 15% y 30% más horas al trabajo doméstico y al cuidado);⁶ c) *la desigualdad en las condiciones para decidir entrar a lo público*, es decir, las tensiones existentes entre decidir enfrentar el costo del mantenimiento del hogar versus enfrentar los costos de las campañas, dado que cada vez más hay mujeres que son cabeza de familia y, finalmente, d) *el desigual acceso a las redes de financiamiento de campañas*, dado que las mujeres tienen más dificultades que los hombres a las fuentes de recaudación.

Ante este escenario donde los techos de billetes se convierten en un fuerte obstáculo para la participación de las mujeres, resulta clave impulsar estrategias institucionales con sistemas de financiamiento que mejoren las condiciones de equidad en la participación y favorezcan las probabilidades de éxito de las candidaturas femeninas.⁷ Como sostiene Ferreira Rubio (2013), las medidas que resultan urgentes deben reforzar el financiamiento público; establecer topes de gastos claros (dado que esto favorece a las candidaturas con menos fondos como suelen ser las de las mujeres); simplificar y transparentar la manera en que se entrega el dinero para asegurar que llegue de manera directa a las candidatas mujeres; también entregar dinero del financiamiento público en dos etapas (la de nominación y la de campaña) para que puedan ser distribuidos en esas fases; contar con criterios y mecanismos de distribución de los ingresos y de rendición de cuentas claros y transparentes y desarrollar sistemas de aval para que las candidatas mujeres puedan pedir créditos en los bancos con condiciones favorables para su reembolso.⁸

Ante la opacidad del liderazgo de los partidos al distribuir fondos para las campañas, resulta vital contar con reglas de juego claras y transparentes que democratizen el funcionamiento interno en los partidos. Si bien en la actualidad en algunos lugares se exigen regulaciones específicas que incluyen financiamiento etiquetado para actividades relacionadas con las mujeres,⁹ sólo siete países de América Latina han incorporado algún tipo de medida de acción afirmativa con enfoque de género. Estas medidas pueden ser agrupados en cuatro clases: (a) aquellos países que exigen que se destine

⁶ Ver el estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y Género. Hipótesis para la discusión*. Washington, DC: PNUD.

⁷ Esas condiciones son: (a) normas que promueven el uso de recursos que nivelan la cancha; (b) normas que restringen los recursos financieros que generan efectos adversos; (c) normas que establecen topes de gasto de campañas y, finalmente, las normas que exigen la transparencia de los sistemas de financiamiento político. Ver Betilde Muñoz Pogossian y Flavia Freidenberg. 2020. *¿Las mujeres líderes no tienen dinero? Estrategias de recaudación y financiamiento de las campañas electorales en América Latina*. Documento de Trabajo. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

⁸ Ver el trabajo de Delia Ferreira Rubio. 2013. "Financiamiento político, género y equidad en la competencia electoral". *Revista Andamios*. 7 y 8 (octubre-abril): 78-86.

⁹ Ver Magnus Ohman. 2018. *Gender-Targeted public Funding for Political Parties. A Comparative Analysis*. Stockholm: International IDEA.

parte del financiamiento público para la capacitación y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres (Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Honduras, Panamá); b) los que exigen a los partidos destinar parte del tiempo en medios de comunicación de masas a la promoción de candidaturas de mujeres (Brasil); c) aquellos que premian con recursos “plus” a los partidos por cada candidata que resulta electoralmente exitosa (Chile, Colombia) y por último, d) aquellos que destinan parte de los fondos públicos para los partidos para actividades de formación en valores democráticos y por la la igualdad al igual que el diseño de planes de igualdad dentro de los partidos, con perspectiva de género (Costa Rica, Honduras).

Las evaluaciones realizadas dan cuenta de que los sistemas de financiamiento público continúan siendo limitados y no aseguran un eficiente financiamiento público para las mujeres en campaña. Las razones son diversas. Primero, porque las reglas de financiamiento de la política son poco claras respecto a la cantidad de dinero que hay que otorgarle a cada candidato/a, lo que sigue evidenciando que los partidos funcionan como “cajas negras” y que las élites partidistas no hacen mucho por cambiar eso. Segundo, porque cuando se opera en un sistema de financiamiento público, los fondos estatales no suelen ser destinados a las mujeres y existen pocas reglas y procedimientos en los Estatutos partidistas que obliguen a las élites a que den recursos para hacer campañas. Tercero, porque en los casos en que hay reglas de financiamiento con perspectiva de género estas se encuentran destinadas de manera específica al fortalecimiento del liderazgo y la capacitación de las mujeres (México, Colombia, Chile, Costa Rica, Brasil, Honduras, Panamá) y no a las campañas electorales. Y, cuarto, porque los sistemas de fiscalización de las reglas siguen siendo poco eficaces para identificar las simulaciones y malas prácticas que impulsan los partidos para no darle dinero a las mujeres.¹⁰

Aún cuando un país impulse reformas en sus sistemas de financiamiento público, es muy probable que las mujeres continúen enfrentando obstáculos cuando quieran hacer campañas. Cualquier medida que se promueva desde el Estado debe ir acompañada por iniciativas que provengan de la sociedad civil y que contribuyan a fortalecer la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones que los

¹⁰ Por ejemplo, en diversas entrevistas realizadas a nivel subnacional, las candidatas señalaban que aún cuando los partidos recibían el dinero, a ellas no les daban el efectivo sino recursos en especie (despensas, funditas, gorras, camisetas, chips para celulares, entre otros) pero que a cambio les exigían que presentaran comprobantes por montos determinados, que eran los que aparecían declarados en los registros de fiscalización como si ellas los hubieran gastado durante la campaña. Ver Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian. 2018. “El financiamiento de las campañas, percepciones políticas y sus implicaciones para la representación de las mujeres: una agenda de reformas para la igualdad en América Latina”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional “Reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en Ciudad de México, 27 y 28 de septiembre.

hombres. En la actualidad, existe en diversas democracias algunas buenas prácticas de estrategias no institucionales como la del establecimiento de redes independientes de financiamiento, en alianza con organizaciones de la sociedad civil;¹¹ la promoción de iniciativas de *crowdfunding político*, es decir, la recaudación de fondos online para candidaturas de mujeres o para generar apoyo en caso de violencia política en razón de género¹² y la distribución paritaria del uso del tiempo-aire en los medios de comunicación.¹³

El compromiso de construcción de las democracias paritarias que han asumido los países latinoamericanos en las últimas décadas exige que se impulsen reformas más progresistas para atender los factores estructurales (la desigual distribución del tiempo y la corresponsabilidad en las tareas de cuidado) que condicionan las posibilidades de las mujeres de acceder a cargos de representación política. Emulando legislaciones similares a países como Canadá, se podrían considerar medidas para otorgar financiamiento directo a las mujeres para el cuidado de los asuntos del hogar (pagar *babysitters*, cuidado de mayores, abono de cuotas para guarderías, entre otros) e incluso pensar en otorgarles financiamiento estatal adicional compensatorio para mujeres que deben dejar de dedicar tiempo a un trabajo formal para hacer política.¹⁴

La experiencia latinoamericana da cuenta de que persiste una fuerte brecha de género en la asignación de fondos para las campañas de los hombres vs. las campañas de las mujeres. Los partidos continúan siendo los principales “gatekeepers” (porteros) de la participación política de las mujeres y, además, en su interior, el poder se encuentra distribuido de manera diferenciada entre hombres y mujeres.¹⁵ Esta dinámica da cuenta de que las mujeres tienen poco acceso a los recursos

¹¹ Como por ejemplo *Emily's List* o el *Victory Fund* para mujeres de la comunidad LGBTI en Estados Unidos o *Equal Voices* en Canadá.

¹² Esta estrategia tiene la ventaja que se hace mayormente online, usando redes sociales y medios electrónicos, reduciendo así la cantidad de tiempo que el o la candidata tiene que invertir para recaudar financiamiento para su campaña. Un ejemplo de este tipo de estrategia se dio en México, para las elecciones de 2018 se creó el “Fondo Paridad”, a través de una plataforma on line Donadoras, como parte de una iniciativa de académicas, políticas y miembros de la sociedad civil para generar un fondo de apoyo a las mujeres candidatas que necesitaban asistencia legal por casos de violencia política en razón de género. Ver más sobre la campaña aquí: <https://donadora.mx/projects/fondo-paridad>.

¹³ Esta estrategia supone garantizar el acceso al tiempo aire de manera proporcional a la representación de la mujeres en las candidaturas. Es decir, en un escenario que busca la equidad, el número de minutos que se otorga a un partido en un contexto de democracia paritaria debería ser dividido paritariamente entre hombres y mujeres en campaña.

¹⁴ En Canadá, los gastos personales de cualquier candidato/a incluirán todos aquellos que razonablemente tengan que incurrir para poder implementar sus campañas. En esta clasificación se incluye (a) gastos de viaje y de manutención, (b) gastos del cuidado de niños y niñas, (c) gastos vinculados al cuidado de personas con discapacidad en el hogar, que el o la candidata tiene la responsabilidad de proveer y, finalmente, (d) cualquier otro gasto que el candidato/a con alguna discapacidad requiera para poder hacer su campaña. Ver *Canada Elections Act* (S.C. 2000, c. 9), disponible en: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/>

¹⁵ La idea de los partidos como “porteros” (*gatekeepers*) de la participación política de las mujeres se encuentra en Joni Lovenduski. 2005. *Feminizing Politics*. Cambridge: Polity Press. Si bien la idea fue pensada para los partidos británicos,

públicos y tampoco a formas de apoyo institucionalizadas alternativas que les ayude a costear una campaña al mismo tiempo que se hacen cargo de sus responsabilidades económicas respecto al ámbito doméstico y de cuidado.

Los partidos siguen adoptando decisiones estratégicas en espacios informales a los que no acceden las mujeres y continúan tomando decisiones entre las cúpulas que están dominadas por grupos de poder de hombres o caciques que controlan la distribución del financiamiento público también las redes de recaudación paralelas al financiamiento público. Estos monopolios de poder son estructuras informales que cuentan con dinámicas de poder centralizadas, donde existe una figura dominante de poder o un grupo pequeño de líderes partidistas que controlan el proceso de toma de decisiones partidistas, seleccionan candidaturas y distribuyen tiempo, recursos e incentivos.¹⁶

La mayoría de los partidos, organizados de manera informal, emplean de manera extendida recursos estatales de manera ilícita para cumplir sus funciones.¹⁷ Y en estos sistemas suele ser bastante complicada la tarea de fiscalización de los recursos. Los criterios de distribución de esos dineros a las candidaturas suelen ser discrecionales, descentralizados y no suele haber registro ni castigo efectivo por no llevar un control formal de la organización y sus dineros de operación. En muchos de esos partidos, el control de las finanzas muy pocas veces pasa por la burocracia central y, por el contrario, la mayoría de las decisiones están en los órganos centralizados de la organización, controlada por un núcleo pequeño de hombres que controlan el partido.¹⁸ En este escenario de política informal son las mujeres, poco representadas en las jefaturas de los partidos, y sin posibilidad de conocer esas decisiones discrecionales, las que terminan en desventaja en el acceso a fondos para sus campañas.

diversas investigaciones realizadas en América Latina documentan el modo en que los partidos están generizados y masculinizados. Ver el estudio de Beatriz Llanos y Vivian Roza. 2018. "Más poder, menos mujeres en los partidos políticos latinoamericanos". En Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek, Eds. *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM e Instituto Electoral de la Ciudad de México, 69-97.

¹⁶ Un trabajo que evidencia esta manifestación androcéntrica de control interno de los partidos se encuentra en Magda Hinojosa, 2012. *Selecting women, electing women. Political representation and candidate selection in Latin America*. Philadelphia: Temple University Press.

¹⁷ Una investigación que ha documentado el modo informal en el que funcionan los partidos latinoamericanos es la de Flavia Freidenberg y Steven Levitsky. 2006. "Organización informal de los partidos en América Latina". *Desarrollo Económico*, vol. 46, N° 184 (enero-marzo): 539-568.

¹⁸ El estudio de Llanos y Rozas (2018) evidencian que las estructuras internas de los partidos latinoamericanos siguen siendo poco permeables a la participación de las mujeres y que, además, existen sesgos sexistas en la clase de cargos desempeñados por mujeres y hombres; por ejemplo, son muy pocas las mujeres que acceden a la dirección, la administración o el monitoreo de las finanzas partidarias. La mayoría de los partidos latinoamericanos exhibe un bajo compromiso con la igualdad de género en sus Estatutos y donde existen las Unidades de Género tienen poca injerencia sobre la definición de las políticas y estrategias de la organización partidista. Ver Beatriz Llanos y Vivian Roza. 2018. "Más poder, menos mujeres en los partidos políticos latinoamericanos". En Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek, Eds. *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM e Instituto Electoral de la Ciudad de México, 69-97.

Los retos que enfrentan las mujeres para acceder al financiamiento están alineados con las cuatro dimensiones de desigualdad descritas previamente. Hay problemas en la distribución de los fondos en los partidos; en la formalización de los procesos de recaudación, en la generación de redes de apoyos y en la ausencia de recursos complementarios para las responsabilidades económicas del hogar y familiares. La agenda progresista de reformas tiene que ir orientada necesariamente a garantizar mayor equidad en el acceso a fondos directos para que las mujeres puedan participar de manera igualitaria en las contiendas electorales y también deben ir encaminadas a fortalecer los mecanismos de auditoría y rendición de cuentas de los partidos. Los desafíos que enfrentan las mujeres para acceder al financiamiento de las campañas obliga a innovar y repensar el modo en que los partidos distribuyen al dinero que les otorga el Estado y también a transparentar su empleo de manera igualitaria entre sus miembros. Los desafíos no sólo supone romper techos sino construir democracias paritarias.

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México y Red de Politólogas. flavia@unam.mx

** Directora de Inclusión Social, OEA y Red de Politólogas. *Las opiniones son personales. No representan los de la Organización de los Estados Americanos (OEA).* BMunoz@oas.org