

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS
DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO
URUGUAY Y LA EXPERIENCIA COMPARADA

“No hay valor agregado más grande en política que la formación, la capacitación permanente, sobre todo para las mujeres. Los hombres están más dispuestos a lanzarse a los retos políticos, sin capacitación ni formación. A las mujeres les cuesta muchísimo tomar esa decisión, atreverse; entonces hay que impulsarlas, no basta decirles “atrévete, atrévete”, hay que explicar, hay que dar fundamentos”. Gloria Young¹

El presente trabajo tiene como objetivo abordar las dificultades que enfrentan las mujeres en política con referencia al acceso a los recursos financieros, en particular para construir liderazgos dentro de sus partidos y poder competir electoralmente, y las medidas de carácter normativo que es posible implementar a los efectos de contribuir a solucionar esas dificultades.

Algunos países latinoamericanos han legislado, destinando recursos públicos para promover la equidad de género, mientras que en nuestro país al momento actual no se cuenta con incentivos en esta materia.

El desarrollo del trabajo se agrupará en los siguientes ítems:

- 1- Dinero y política - ¿el dinero insuficiente, es un obstáculo para la carrera política de las mujeres?
- 2- La experiencia latinoamericana – breve reseña de soluciones diseñadas
- 3- Uruguay – legislación actualizada sobre financiamiento de la política y sobre participación de las mujeres.
- 4- Uruguay – iniciativas a diseñar para favorecer la participación de las mujeres en política, con énfasis en la transparencia y en los organismos de contralor.

¹ Legisladora de la República de Panamá en dos períodos continuos (1994-2004)
Presidenta de la Asociación de Parlamentarias y Ex parlamentarias de la República de Panamá (APARLESPA). Directora del Instituto para la Consolidación de la Democracia y del Centro de Estudios y Competencias en Género.

1 - Dinero y política - ¿el dinero insuficiente, es un obstáculo para la carrera política de las mujeres?

Al 1 de Mayo de 2015 el promedio mundial de representación de mujeres en los parlamentos del mundo era de 22,1%², cuando las mujeres representaban el 49,6% de la población mundial³.

Así surge la necesidad de promover la equidad de género, no existe ninguna justificación para que un género ejerza una presencia predominante en la conducción de los asuntos públicos.

Los países de la OCDE fortalecieron su determinación de trabajar en pos de una mayor igualdad de género en la vida pública —lo que incluye gobiernos, legislaturas y poderes judiciales— con medidas concretas para mejorar el acceso de las mujeres a cargos de liderazgo y toma de decisiones e integrar más la perspectiva de género en las políticas públicas. Dentro de las recomendaciones sugeridas a los países miembros, se encuentra la vinculación del financiamiento público para los partidos políticos con sus proporciones de género, así como la posible imposición de sanciones por el incumplimiento de las regulaciones. Las medidas fueron presentadas el Día Internacional de la Mujer en París, en el 2016.

En el siglo XX se comenzó a legislar sobre la participación de las mujeres en política, desde el derecho a votar, el derecho a ser elegidas para ocupar cargos públicos, hasta las leyes de cuotas que promovían su presencia efectiva en los cargos electivos.

De todas maneras estos marcos jurídicos no han sido suficientes debido a las barreras sociales, culturales y económicas que han frenado la incorporación de las mujeres en la política. La falta de dinero o la imposibilidad de recaudar fondos determinan inequidades que conspiran, junto a roles no remunerados, tradicionalmente asignados a las mujeres, para la construcción de un liderazgo o para la competencia electoral.

En el financiamiento con fondos públicos puede estar la respuesta para subsanar la falta de participación política de las mujeres por falta de fondos, tanto sea para financiar el

² Inter-Parliamentary Union, Women in Parliament in 2015- The year in review. Ginebra, 2016.

³ Banco Mundial – Indicadores de Desarrollo

(<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.ZS?view=chart>)

gasto de funcionamiento de los partidos como su participación en las campañas electorales.

Las mujeres cuentan con graves desventajas de inserción, por tanto, si se quiere conseguir de verdad que accedan a los cargos públicos (y no simplemente que tengan la “oportunidad” de competir), se debe hacer frente a las inequidades a la hora de enfrentar una campaña. Es allí donde la presencia de fondos públicos puede ayudar a marcar una diferencia.

2 - La experiencia latinoamericana – breve reseña de soluciones diseñadas

En términos generales, no existe en América Latina un financiamiento público directo para campañas electorales cuyas candidatas sean mujeres. La mayor parte del financiamiento electoral es utilizado para las campañas presidenciales. Lo más parecido a un financiamiento público dirigido a mujeres, lo representan las cuotas de capacitación que existen en algunos países. Este rubro permite que las mujeres se capaciten desde una perspectiva de género y que como parte de sus materiales de capacitación, puedan recibir equipo y materiales que puedan utilizar en sus campañas. Nada parecido a la experiencia de Canadá u otros países desarrollados, donde se reembolsa incluso gastos en el cuidado de los hijos e hijas de la candidata.

El principal instrumento que los países latinoamericanos han implementado es la asignación de recursos para la capacitación de las mujeres, actividad en la que fue pionera Costa Rica, siendo replicado en Panamá, México, Honduras, Brasil, Colombia y El Salvador. En dichos países su normatividad aclara que cierta parte de los recursos que reciben las organizaciones políticas del Estado para su sostenimiento, deben dirigirse a capacitar y fomentar el liderazgo de las mujeres.

A pesar de que 16 de 18 países de la región cuentan con el financiamiento público, tan solo en Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Honduras los partidos políticos son obligados a dirigir parte de ese dinero al fomento de la participación de las mujeres. A continuación se presentan dicho casos.

En Brasil, la legislación establece que 5% de los Fondos Públicos que reciben los partidos deben ser utilizados para fomentar la participación femenina. Además, quienes incumplan

con la medida deberán aumentar en el año siguiente el 2,5% de los fondos del partido para cumplir con el propósito de equidad de género.

En México, los partidos tienen la obligación de destinar anualmente el 2% de los recursos que reciben del Estado para fomentar el liderazgo femenino.

Panamá establece que de los recursos asignados para educación cívica y capacitación deben usarse el 10% para tareas enfocadas hacia las mujeres.

En Colombia, deben destinar el 15% de los aportes que le corresponden para cursos de formación y capacitación política y electoral y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político.

En Costa Rica se exige que las actividades de capacitación sean desarrolladas en forma paritaria con el fin de que los partidos puedan acceder a la reposición de recursos públicos.

En Honduras se exige que los partidos elaboren una política de no discriminación de género y están obligados a presentarla a las autoridades electorales. En caso de incumplimiento de la obligación se penalizará al partido hasta con un 5% de los fondos públicos que reciben.

Los primeros cuatro países entregan fondos públicos con destino específico a la equidad de género, los otros dos establecen penalidades en las entregas de dichos recursos en caso de incumplir las obligaciones en materia de políticas de género.

En otros países como Haití desde 1999 los Partidos Políticos reciben importantes incentivos no solo para incluir en sus listas a las mujeres, sino para educarlas políticamente. De esta manera, si el 30% de los candidatos que presentan los partidos son mujeres, pueden obtener un descuento en la inscripción de las listas; para 2008 se estipuló que del 30% de mujeres que presenten si logran elegir al 20%, en el reembolso recibirán el doble para su financiamiento y, además, del dinero que reciben deben invertir el 50% para la capacitación de mujeres y apoyar económicamente las futuras candidatas. Este mecanismo se ve como una manera de combinar la cuota de género con el financiamiento público para promover la equidad.

Estas medidas se complementan en varios casos con decisiones internas de los partidos para mejorar las condiciones de competitividad de las mujeres, tal como sucede con los partidos Acción Ciudadana y Liberación Nacional en Costa Rica que en sus estatutos destinan recursos para la capacitación en materia de género.

En El Salvador, el Frente Farabundo Martí desarrolla actividades específicas para posicionar sus candidatas mujeres mediante la recaudación de fondos para ellas. En Panamá, la Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias desarrolla actividades para reforzar la capacidad de recaudación de fondos de las mujeres que quieran ser candidatas. Cabe aclarar que por las dimensiones de este trabajo no se evalúa la eficacia de las medidas, se muestra la tendencia creciente a usar los recursos públicos con el propósito de aumentar el compromiso de los partidos con las tareas de equidad de género.

3 - Uruguay – legislación actualizada sobre financiamiento de la política y sobre participación de las mujeres

La norma vigente en nuestro país sobre financiamiento de partidos políticos es la Ley N° 18.485 de fecha 11 de Mayo de 2009, que regula la constitución y el nombre de los partidos políticos, las campañas electorales, así como el financiamiento público y privado, los controles, el financiamiento público permanente, las prohibiciones y sanciones, el régimen de contabilidad y rendición de cuentas.

Con fecha 12 de Julio de 2017 se presenta en la Cámara de Senadores, un Proyecto de Ley en donde se establecen modificaciones a la Ley de Partidos Políticos N° 18.485 y normas complementarias y concordantes.

Luego del análisis en la Comisión Especial creada para tal fin, con fecha 7 de Noviembre de 2017 el plenario de la Cámara de Senadores votó afirmativamente, las modificaciones a la Ley N° 18.485.

La carpeta pasa entonces a la Cámara de Representantes, donde se encuentra actualmente para su análisis, en la Comisión Especial creada: “Especial a efectos de estudiar el Proyecto de ley: Partidos Políticos. Modificaciones a la Ley N° 18.485, de 11 de Mayo de 2009, normas complementarias y concordantes. Creación.”

Cabe destacar que la iniciativa del Poder Ejecutivo del año 2008, a la Ley N° 18.485, incluía en el financiamiento público, un incremento del 15% de los montos correspondientes cuando las listas postularan candidatos de ambos sexos de acuerdo a determinados criterios. Esto no prosperó en el Parlamento, alcanzó media sanción en el Senado, pero en la Cámara de Representantes fue eliminado.

Asimismo, la media sanción dada en el Senado en Noviembre de 2017, a las modificaciones a la Ley N° 18.485, le incorpora como acción afirmativa una propuesta similar a la planteada en el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo en el 2008. La propuesta que se menciona precedentemente, está contenida en 2 artículos que no se votaron, se desglosaron, y fueron como minuta de comunicación al Poder Ejecutivo, dado que hay incremento del gasto. En estos artículos se establece un incentivo para la participación de las mujeres.

Se transcriben dichos artículos a continuación:

Artículo 12.- *Los montos referidos en el artículo 20 de la Ley N° 18.485 se incrementarán en un 15% (quince por ciento) cuando las listas de candidatos a Ediles, Diputados, Senadores, Intendentes Departamentales y Presidente de la República sean encabezadas por mujeres.*

En la información que la Corte Electoral remita a la Contaduría General de la Nación y al Banco de la República Oriental del Uruguay, se deberá especificar los casos en los que cumplieron con las condiciones establecidas precedentemente y los montos resultantes serán entregados a las personas indicadas en los artículos 21 al 23 de la Ley N° 18.485, según correspondiere.

Artículo 13.- *La partida descrita en el artículo 39 de la Ley N° 18.485 se incrementará:*

- a) en un veinte por ciento (20%), en el caso de los sectores y listas encabezados por mujeres que hayan sido proclamadas por la Corte Electoral y ocupen efectivamente su cargo; y*
- b) en un diez por ciento (10%), por cada mujer titular electa y proclamada por la Corte Electoral y que efectivamente ocupe su cargo.*

En caso de corresponder, ambos porcentajes de incremento se aplicarán acumulativamente.

La Corte Electoral deberá controlar anualmente el debido cumplimiento de los requisitos establecidos en los literales a) y b), para la asignación de los incrementos.

Con respecto a la legislación sobre participación de las mujeres en política, el 18 de Octubre de 2017 se aprobó una extensión indefinida de la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración del Poder Legislativo, de las Intendencias, de

las Juntas Departamentales, de los Municipios, de las Juntas Electorales y en los órganos de dirección de los partidos políticos.

Esta extensión toma como referencia la Ley 18476, llamada Ley de Cuotas, que estableció, en abril del 2009, que las listas de candidatos tanto titulares como suplentes que fueran presentadas para la conformación de autoridades nacionales y departamentales, y para integrar los órganos de dirección de partidos políticos, tenían que estar representados por ambos géneros cada terna. Es decir, en dichas listas cada tres candidatos tenía que haber representación de hombres y mujeres.

Esta Ley en su momento dispuso que este sistema de cuotificación regiría por única vez en el ciclo electoral 2014/2015 y para la elección de las autoridades nacionales y departamentales. Se encuentra presentado un proyecto de ley sobre paridad pero aún no ha tenido debate en el Parlamento.

Se transcriben a continuación extracto de las intervenciones de dos Senadoras en ocasión de la discusión en el plenario el día de la votación de las modificaciones a la Ley N° 18.485 sobre la inclusión de incentivos a la participación de las mujeres:

“Nosotros creemos, además, que debemos dar una señal muy fuerte a los partidos políticos, porque sabemos que con la sola aplicación de la cuota el Senado puede andar bien, pero la Cámara de Representantes horrible; además, como buena parte de los departamentos del país elige solo un representante por partido, si no encabezan las listas, las mujeres no tienen condiciones de llegar. Por lo tanto, hay que ir un pasito más e impulsar que los partidos tengan listas encabezadas por mujeres. No voy a abundar sobre esto porque cuando tratamos el tema de la cuota se dieron todas las fundamentaciones, pero el financiamiento y la plata también son parte de las condiciones de igualdad política de candidatos y electores. También debo decir que el hecho de encabezar listas hace que las mujeres sean más visibles. Los números –la señora presidenta lo sabe mejor que quien habla– indican que la presencia de mujeres en política es bajísima. Los minutos de la mujer en televisión y la participación en diarios –ya está todo medido– están muy por debajo incluso de la participación efectiva de mujeres en política”⁴

⁴ Extracto intervención Senadora C. Moreira en plenaria 1/11/2017 – tomo 573. N° 38.

“Estos son mecanismos de estímulo, transitorios, sin duda. En este caso veíamos la posibilidad de que este estímulo estuviera tanto en el encabezamiento de las listas como en la permanencia de quienes son electas para las bancas y que efectivamente lleven adelante esa participación. ¿Cuál es el fundamento? Como sabemos, hace relativamente poco –creo que dos semanas– se votó en la Cámara de Representantes la ley de participación política –por lo tanto, es ley–, que tuvo un impacto fundamentalmente en el Senado, ya que nuestra ingeniería electoral hace que en la Cámara de Representantes el impacto sea nulo o muy escaso. Por lo tanto, la posibilidad de que se estimule a que las mujeres encabecen las listas nos estaría dando un impacto diferente en la integración de la Cámara de Representantes. Por eso creemos que es bueno que se incorpore esta medida, porque es afirmativa aunque, por supuesto, deberá tener sus mediciones. El propio proyecto de ley insiste en que no alcanza solo con encabezar la lista en la instancia electoral, sino que después hay que desempeñar efectivamente esa banca y, por tanto, es ese dato el que se usa anualmente para hacer una verificación de la participación de las mujeres que son electas. Más allá de que habría muchos aspectos concretos a los cuales hacer referencia y que serán motivo de la discusión particular de este proyecto de ley, creemos que, de alguna forma, las grandes modificaciones tienen que ver con estos avances. Insisto: no son nada revolucionarios ni extraordinarios, son solo un pasito más, bien a la uruguaya, en materia de publicidad, financiamiento y medidas como las que mencionamos para la participación de las mujeres”⁵

4 Uruguay – iniciativas a diseñar para favorecer la participación de las mujeres en política, con énfasis en la transparencia y en los organismos de contralor.

Uruguay ocupa el lugar 103 en el ranking de representación parlamentaria femenina (2014), lo que es una pésima ubicación (13%), siendo el promedio mundial el 21%.⁶

El financiamiento de los partidos políticos puede ser una herramienta válida para corregir la disparidad en la representatividad de mujeres en cargos públicos, esto es corregir las desventajas históricas y sociales que impiden el acceso a idénticas oportunidades.

⁵ Extracto intervención Senadora M. Xavier en plenaria 1/11/2017 – Tomo 573, Nº 38.

⁶ Pio, Juan Pablo- Financiación de partidos políticos en Uruguay. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Diciembre 2015.

Sin perjuicio del trámite parlamentario de las modificaciones a la Ley N° 18.485 y de la respuesta a la minuta de comunicación por parte del Poder Ejecutivo, es posible enumerar algunas iniciativas tendientes a favorecer la participación de las mujeres en política a través del financiamiento de los partidos políticos.

Financiamiento público a las candidatas mujeres a través de sistemas de aporte previo o adelanto a cuenta de reembolso en contraposición al mecanismo de reembolso de gastos para que no se tenga que hacer frente a los costos de campaña a través de préstamos.

Otorgamiento de espacios gratuitos en radio y televisión a las candidatas mujeres por parte de los partidos, medida adoptada en Brasil para dar visibilidad a las candidaturas femeninas.

Establecimiento de límites a los gastos de campaña, lo que favorece a los candidatos que tienen menos fondos a disposición o no recaudan tanto.

Asignación de fondos con fines de capacitación a lideresas y a la promoción de la participación activa de las mujeres en política, lo que ya se ha mencionado, se aplica en varios países latinoamericanos, siendo pionero Costa Rica.

Incrementar los porcentajes de capacitación en períodos no electorales, para posicionar a las futuras candidatas y lograr mayor calidad en las propuestas de las mujeres.

Se trata de acortar la brecha histórica que tienen las mujeres en cuanto a la práctica y al estudio de la política.

Para que las iniciativas con carácter normativo sean efectivas, es necesario un sistema de control efectivo y reglas de transparencia que permitan detectar las irregularidades.

Es necesario dotar a los órganos de contralor de autonomía y capacidad de acción y además establecer sanciones para el caso de incumplimiento

Es preciso lograr que los partidos reporten de una manera más precisa la inversión que realizan en materia de inclusión de las mujeres, de modo tal, que se pueda hacer un seguimiento a dichos recursos y un empoderamiento de las mujeres frente al gasto que los partidos realizan para promover la equidad de género.

Bibliografía utilizada

- FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA LA INCLUSIÓN DE MUJERES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA -ONU Mujeres - Entidad de las Naciones Unidas para el Empoderamiento de las mujeres y la Igualdad de Género. Bogotá, 2016.
- EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL PARA LAS MUJERES - Gloria Young, 2012. <http://iknowpolitics.org/es/knowledge-library/case-study/el-financiamiento-electoral-para-las-mujeres-un-estudio-de-casos-en>
- FINANCIAMIENTO ELECTORAL PARA FOMENTAR LA PARTICIPACION POLITICA DE LAS MUJERES - Una guía para la elaboración de programas del PNUD - 2007
- FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO – Delia Ferreira Rubio. Síntesis de la conferencia pronunciada en San José de Costa Rica, 2015
- FINANCIACION DE PARTIDOS POLITICOS EN URUGUAY – Juan Pablo Pio. Fundación de Cultura Universitaria – Montevideo, 2015
- DINERO Y POLITICA EN AMERICA LATINA: UNA VISION COMPARADA – Daniel Zovatto, Asociación Civil Transparencia e International IDEA – Lima, 2003
- WOMEN IN PARLIAMENT IN 2015- The year in review. Inter-Parliamentary Union. Ginebra, 2016
- [https:// www.oecd.org/gender/data](https://www.oecd.org/gender/data)
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.ZS?view=chart>
<https://www.parlamento.gub.uy>