

## ¿Cómo consiguen dinero las candidatas para sus campañas? Repensando la interacción entre política, dinero y género en América Latina

Betilde Muñoz-Pogossian  
Flavia Freidenberg

Hay dos cosas que deben ocupar y preocupar a quienes estudian y hacen política. La primera tiene que ver con la relación entre el dinero y la política. El financiamiento de la política y los mecanismos para monitorear y controlar cómo entran y salen los recursos de las campañas continúan siendo el “hoyo negro” de los sistemas políticos democráticos.<sup>1</sup> La segunda cuestión es cómo asegurar que sectores históricamente marginados puedan estar verdaderamente representados en el espacio político. Estos grupos incluyen a las mujeres, pero también a otros grupos como los indígenas, los afrodescendientes, los jóvenes, los colectivos LGBTI, entre otros.

En América Latina, se continuarán realizando investigaciones sobre la relación entre el dinero y la política mientras los retos para asegurar la equidad y la transparencia en la política electoral se mantengan. En la actualidad, la literatura se ha abocado a estudiar los efectos del financiamiento público y privado sobre los partidos políticos y las elecciones. También se han analizado las causas de los altos costos de las campañas, el papel de las autoridades electorales en el monitoreo y fiscalización de los fondos de las campañas, y sobre cómo asegurar la transparencia y rendición de cuentas para los fondos que entran y salen de las campañas, entre otras (Carrillo, Lujambio, Navarro & Zovatto 2003; Casas-Zamora 2005; Corrado et al. 1997; Córdova & Murayama 2006; Ferreira Rubio 2005; Pinto-Duschinsky 2002; Tuesta Soldevilla 2011; Zovatto 2005, 2003; Fuentes y Herrera 2016; Estrada Ruiz 2018). Sin embargo, las preguntas sobre la relación entre dinero y política no se han terminado de responder, especialmente, aquellas donde se cruzan los efectos de los sistemas de financiamiento de la política con la necesidad de una mayor representación de sectores históricamente excluidos.<sup>2</sup>

En el caso particular de las mujeres, se ha dicho mucho sobre los factores institucionales y no-institucionales que facilitan el acceso de las mujeres al ámbito político (Došek et al., 2017; Freidenberg et al. 2018). Sin embargo, la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones políticas, el número de mujeres que llegan a ser candidatas y efectivamente ganan continúa estando lejos de la cantidad de mujeres que militan en los partidos políticos, que participan movilizándolo en la base y que votan en las elecciones. Estudios recientes no han realmente abordado deliberadamente una pregunta importante: ¿cómo fondean sus campañas las mujeres candidatas? Otras preguntas que derivan de esta y que aun precisan respuesta tratan sobre ¿dónde consiguen los dineros estas mujeres? ¿cuál es

---

<sup>1</sup> Algunos de los retos sobre los sistemas de financiamiento de la política en América Latina incluyen la falta de transparencia e información certera, regulaciones pobremente conceptualizadas, infiltración de dineros ilícitos en las campañas y la ausencia de un monitoreo más fuerte de parte de las agencias correspondientes, entre otros (International IDEA 2014).

<sup>2</sup> Con ciertas excepciones como Estrada Ruiz (2018); Ferreira Rubio (2009).

el criterio que usan los partidos políticos para distribuir fondos públicos que reciben por vía de los mecanismos de financiamiento público de campañas? ¿Los dirigentes partidistas distribuyen los fondos públicos y privados de manera equitativa entre candidatos y candidatas o existe también allí una importante diferencia según sea el género?

La cuestión clave que subyace estos interrogantes tiene que ver con si existe una “brecha de género” en la asignación de los fondos para las campañas. En la historia democrática de la región, muchas mujeres han participado en elecciones, especialmente a nivel legislativo y presidencial,<sup>3</sup> y lo han hecho dando cuenta de diferencias significativas en el acceso a los recursos a partir del género. Ellas han buscado competir en igualdad de condiciones que los hombres, pero la evidencia muestra que no siempre ha sido así y que, por el contrario, el acceso al dinero suele ser una de las principales barreras al hacer política. Esto hace prioritario conocer las estrategias de estas mujeres candidatas para conseguir financiamiento para sus campañas electorales a fin de evaluar qué lecciones se pueden extraer y qué obstáculos se deben enfrentar cuando se quiere hacer política.

Las respuestas a estas preguntas se pueden encontrar en dos lugares. Por un lado, en el tipo de sistema de financiamiento político (SFP), es decir, las normas y prácticas que gobiernan el flujo de recursos financieros en los partidos y organizaciones políticas, bien sea para financiar campañas políticas o el funcionamiento permanente de los partidos en períodos no electorales (Urizar, Omaña & Muñoz-Pogossian 2012). Por el otro, en esquemas de predominio del financiamiento privado, evaluando cómo los partidos políticos definen la distribución de fondos y acceso a las redes de financiamiento político.

Sobre el primer grupo de respuestas, es decir, sobre los sistemas de financiamiento político (público o privado), la equidad y la transparencia tienen igual importancia, pero los mecanismos para asegurar la equidad son instrumentales para asegurar una mayor participación política (Zovatto 2005; Casas-Zamora 2005), especialmente por parte de las mujeres. Para mejorar las condiciones de equidad, se requiere (a) normas que promueven el uso de recursos que nivelan la cancha, (b) normas que restringen los recursos financieros que generan efectos adversos, y finalmente, (c) normas que establecen topes de gasto de campañas. A continuación, se analizan cada uno de estos tópicos vinculados a la interacción entre dinero, género y política que se consideran que deben tenerse en cuenta para poder profundizar en dicha relación.

a) Normas que promueve el uso de recursos que nivelan la cancha

Los SFP públicos (versus los predominantemente privados) tienden a generar más equidad, incluso para las candidatas. En este sentido, la existencia de SFP públicos, con la existencia de candados, proveen un piso mínimo de equidad para las candidatas al otorgarles, a priori, fondos para comenzar sus campañas. Algunos de esos candados incluyen el establecimiento de métodos claros de cálculo y criterios definidos para la distribución de fondos entre los partidos, y entre las candidaturas dentro de cada partido, fechas establecidas para la entrega de los fondos, y la inclusión de mecanismos directos, o indirectos, para apoyar a las candidaturas de grupos subrepresentados como las mujeres. Hay algunos países que han aprobado legislación que establece la distribución de un porcentaje de financiamiento público, con perspectiva de género, y que, por tanto, obliga a los partidos a entregar ese financiamiento para el fortalecimiento del liderazgo de mujeres dentro del partido y sus campañas. El financiamiento público dirigido, directo o indirecto, es entonces un mecanismo que contribuye a nivelar la competencia frente a otras candidaturas.

---

<sup>3</sup> En la segunda mitad de la década pasada, las mujeres que se han lanzado como candidatas presidenciales y han ganado incluyen a Michelle Bachelet en Chile (2006-2010, reelecta in 2014), Cristina Fernández en Argentina (2007-2011, reelecta en 2011-2015), Laura Chinchilla en Costa Rica (2010-2014) y Dilma Rousseff en Brasil (2011-2014, reelecta en 2015). Más recientemente, en 2018, Paula-Mae Weeks llegó a ser presidenta de Trinidad y Tobago y Mia Mottley en Barbados. Hay muchas otras mujeres que se han lanzado y han perdido tales como Hillary Clinton en Estados Unidos, Xiomara de Zelaya en Honduras (2013), Evelyn Matthei en Chile (2013) y Marina Silva en Brasil (2014), solo por nombrar algunas.

b) Normas que restringen los recursos financieros que generan efectos adversos

Deben existir restricciones para el uso del financiamiento público para las campañas para poder asegurar equidad en la competencia electoral. Cuando la ciudadanía o aquellos que tienen el poder utilizan inadecuadamente los recursos gubernamentales, esos fondos públicos pierden su naturaleza imparcial y la capacidad del sistema político de generar condiciones de equidad se ve afectada. El uso de recursos gubernamentales para propósitos electorales desvirtúa la equidad electoral porque solo aquellos que están en el poder son quienes pueden usarlos. En este marco, un SFP con equidad es aquel que prohíbe el uso de recursos estatales para propósitos electorales a través de prohibiciones a la propaganda para promover asuntos del gobierno, al uso de oficinas públicas para propósitos de la campaña, al uso de fondos públicos para la campaña y, finalmente, a través de prohibiciones al uso de programas sociales gubernamentales con fines electorales, la compra de votos o el financiamiento de redes clientelares. Aunque estas condiciones inequitativas afectan tanto a las mujeres como los hombres que disputan un cargo electoral, las mujeres se ven más afectadas dadas las dificultades que ya enfrentan para pertenecer a las cúpulas partidistas que son las que controlan las redes de financiamiento y/o al acceso a fondos directos para cubrir los gastos de sus campañas.

c) Normas que establecen topes de gasto de campañas

Finalmente, mientras más altos sean los costos de las campañas, más difícil será hacer política para que las mujeres, y otros grupos históricamente marginados, puedan competir y efectivamente ganar una elección. El problema es que en sociedades como las latinoamericanas con altos niveles de inequidad socio-económica, en la cual los recursos privados se concentran en unos pocos, optar por un modelo de financiamiento privado (únicamente) afecta la equidad electoral y desproporcionadamente afecta a las mujeres y otros grupos en situación de exclusión social. En otras palabras, el financiamiento privado de campañas puede seriamente afectar la equidad. Si se contempla algún grado de financiamiento privado, es clave poner límites a esos fondos privados. Algunos mecanismos para este fin incluyen la prohibición de contribuciones anónimas, financiamiento directo o indirecto proveniente del extranjero, contribuciones de contratistas y entidades legales, incluidos los medios de comunicación, y finalmente, aquellos que consideran la posibilidad de imponer límites a las contribuciones individuales (directas o indirectas).

Estos aspectos de los SFP deben ser evaluados a la luz de los efectos que pueden tener en las capacidades de las mujeres para conseguir fondos para sus actividades de campaña. Tal como documentan Došek et al. (2017), el acceso limitado al dinero y a las redes de financiamiento -los famosos "techos de billetes" (Pomares 2014)- pueden afectar de manera sistemática las capacidades de las mujeres para ganar elecciones. Sin dinero, no hay campañas y sin buenas campañas lo más probable es que se pierda la elección.

Otro grupo de preguntas de interés se relacionan con las prácticas informales para la distribución de fondos dentro de los partidos. Sobre estos interrogantes, la investigación comparada y nosotras tenemos menos respuestas. Una serie de estudios en Estados Unidos, Europa y América Latina evidencian que las mujeres tienden a recaudar menos fondos privados para sus campañas (Pomares 2014; Markham 2013; Ferreira Rubio 2009). Las mujeres también reciben menos financiamiento de sus propias redes (familiares, o personales) y de sus partidos políticos. Esta falta de acceso al financiamiento precisamente es lo que disuade a las mujeres de lanzarse como candidatas, especialmente donde los SFP son predominantemente privados.

Otro tema importante de hacer notar es que, para las mujeres, el empoderamiento económico es crucial para su empoderamiento político. Como indican Došek et al. (2017), esta correlación se debe principalmente a que las mujeres tienden a pertenecer menos que los hombres a las redes corporativas y de acceso a fondos (Ferreira Rubio 2009: 3). Como resultado, las mujeres tienen más dificultades identificando a donantes, tienen menos tiempo para asistir a eventos, mítines y otras actividades políticas para apoyar sus campañas y carreras políticas (Zarembeg 2009) y tienen más problemas para conciliar

su trabajo político con las tareas domésticas, dado que el cuidado familiar sigue siendo una tarea femenina.<sup>4</sup>

En resumen, esta reflexión da cuenta de que hace falta más trabajo comparado sobre la dimensión práctica del acceso de las mujeres al dinero para las campañas: ¿Cómo se organizan internamente los partidos para distribuir fondos entre todos sus candidatos? ¿Cómo se toman estas decisiones? Estas decisiones, ¿tienen lugar dentro o fuera del partido? ¿Las mujeres pueden tener influencia en esa decisión? ¿A quién o a quiénes acuden las mujeres dentro del partido para obtener fondos para sus campañas? ¿Van al sector privado?, y de ser así, ¿tienen acceso a las redes de financiamiento en igual medida que los hombres o lo hacen de manera diferente? ¿Cómo financian los gastos asociados con el cuidado de la familia? ¿Tiene ellas mismas redes de financistas propias? Si no, ¿cómo consiguen ese acceso? ¿Y quien les provee ese acceso? ¿Utilizan fondos personales y de sus familias o solo cuentan con el financiamiento público que les otorga su partido? En otras palabras, ¿pueden los países de la región acercarse al modelo de Canadá, donde el estado les provee a las candidatas de manera directa fondos para sus campañas?

Aún cuando se han dado avances importantes respecto a la representación política de las mujeres en la política de América Latina, todavía queda mucho por hacer. En 2018, son solo dos las jefas de estado, en este caso en el Caribe anglosajón, y en América Latina no hay ninguna y solo el 13.4 por ciento de las autoridades municipales de la región son mujeres (CEPAL 2018). Al mismo tiempo, las que compiten en elecciones lo hacen en una cancha inclinada. El consenso hoy en día es que esta subrepresentación es un problema serio para las democracias de la región. Por tanto, encontrar soluciones para aumentar la representación política de las mujeres y combatir los obstáculos que ellas enfrentan resulta urgente. Estamos convencidas que resulta clave continuar generando investigación comparada y empírica para responder estas preguntas y formular recomendaciones prácticas que puedan ayudar a destruir los llamados “techos de billetes” que continúan limitando el acceso de las mujeres a posiciones de liderazgo político. Nuevos estudios deberán atender también los factores estructurales que facilitan a las mujeres el acceso a los fondos para las campañas, pero también identificar las herramientas prácticas y concretas que pueden usar las mujeres para encontrar ese dinero.

## Referencias Bibliográficas

- Ballington, Julie y Azza Karam. eds. (2005). *Women in Parliament: Beyond Numbers*, International IDEA, Stockholm. Available at [www.idea.int/publications/wip2/index.cfm](http://www.idea.int/publications/wip2/index.cfm)
- Ballington, Julie y Richard Matland (2004). “Political Parties and Special Measures: Enhancing Women’s Participation in Electoral Processes”. Presentado at UN Expert Meeting: Enhancing Women’s Participation in Electoral Processes in Post-conflict Countries, Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI) & Department of Political Affairs Expert Group Meeting, New York, available at: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/EP8-BallingtonMatland.PDF>
- Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (2003). *Dinero y Contienda Político-Electoral: Reto de la Democracia*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

---

<sup>4</sup> Una encuesta a 300 miembros del parlamento, realizado por la Unión Inter-Parlamentaria (UIP), encontró que el acceso al financiamiento es uno de los principales obstáculos a la participación política de las mujeres (Ballington 2008: 18). Los retos en el financiamiento de las carreras políticas pueden ser superados con algunas intervenciones tales como el establecimiento de redes independientes de financiamiento, la creación de un fondo partidario dentro del partido político para apoyar las actividades de campaña o costos de entrenamiento de las candidaturas de mujeres, el establecimiento de límites en la nominación, y a los costos de campaña, o la implementación de incentivos o penalidades a través del financiamiento público.

- Casas-Zamora, Kevin (2005). *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester, European Consortium for Political Research.
- Corrado, Anthony, Mann, Thomas E., Ortiz, Daniel R., Potter, Trevor & Sorauf, Frank J., eds. (1997). *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama (2006). *Elecciones, Dinero y Corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*. México D.F., Cal y Arena.
- Došek, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (2017). *Women, Politics and Democracy in Latin America*. New York, Palgrave McMillan.
- Estrada Ruiz, Erika (2018). "El financiamiento público como una vía para promover la representación política de las mujeres en México, Colombia y Brasil". En Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek (eds.). *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ferreira Rubio, Delia (2009), "Financiación política y género en América Latina y el Caribe," Working Paper presented at the Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe, Madrid, Spain, June 15-16.
- Ferreira Rubio, Delia (2005). "El control del financiamiento de los partidos en Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley?". Buenos Aires, Serie Documentos de Trabajo No. 292, Universidad del CEMA.
- Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek. eds. (2018). *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fuentes, Claudio y Mario Herrera (2016). "Financiamiento de la política en América Latina: Regulaciones y calidad de la democracia", en Freidenberg, Flavia y Betilde Muñoz-Pogossian. eds., *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima: PUC-Perú, OEA, SAAP y Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 329-344.
- International IDEA (2014). *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, available at: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>, [Last accessed January 21st, 2018, 13:51 hrs]
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002). "Financing politics: A global view"; *Journal of Democracy*, Vol.13, No.4 (October), pp. 69-86.
- Pomares, Julia (2014). "Los techos de billetes entre las mujeres y la política," *La Nación*, <<http://www.lanacion.com.ar/1698865-un-techo-de-billetes-entre-las-mujeres-y-la-politica>> (accessed 29 February 2015).
- Tuesta, Fernando (2011). "El financiamiento de los partidos políticos en Perú", en: Gutiérrez, Pablo & Zovatto, Daniel, eds, *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*; México DF, UNAM-IDEA Internacional-OEA.
- Urizar, Alejandro, Rebeca Omana y Betilde Muñoz-Pogossian (2012). *Observing Political-Electoral Financing Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*. Washington, DC: Organization of American States.
- Zaremborg, Gisela (2009). *Mujeres, votos y asistencia social en el México priísta y la Argentina peronista*, México, FLACSO.
- Zovatto, Daniel (2005). "Dinero y Política en América Latina". *Foreign Affairs en Español*, Vol.5, Núm.4, pp. 3-14.
- Zovatto, Daniel (2003). "América Latina"; en Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos & Zovatto, Daniel. eds. *Dinero y Contienda Político-Electoral: Reto de la Democracia*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.