



# Financiamiento electoral para fomentar la participación política de las mujeres: Una guía para la elaboración de programas del PNUD

MANUALES SOBRE GÉNERO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA



**3. FINANCIAMIENTO ELECTORAL PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES: UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)**

Este manual ofrece una introducción a la situación en que coinciden el género y el financiamiento electoral. Actualmente el dinero es un prerequisite para competir en la mayoría de los sistemas políticos, pero los patrones de discriminación por género obligan a las candidatas a conformarse con recursos más limitados que los que obtienen los hombres. El manual describe la función que desempeñan los sistemas políticos en la conformación de las opciones y resultados del financiamiento electoral y proporciona un resumen de las restricciones básicas para el financiamiento de campañas a las que se enfrentan las mujeres. Proporciona a los asesores políticos y al personal del PNUD un marco y puntos de referencia para apoyar e incrementar el acceso de las mujeres a los fondos y al sistema político en general.

**Autoras:** Gretchen Luchsinger Sidhu y Ruth Meena (preparado durante 2006-2007 por encargo del PNUD)

**Traductor/editor:** Felipe de la Lama-Noriega

**Editora (versión español):** Itzá Castañeda, PNUD

**Diseño gráfico:** Suazion (Nueva York)

**Coordinadora de producción:** Jessica Hughes y Laura Hildebrandt, PNUD

**Impresión:** Automated Graphic Systems

El análisis y recomendaciones contenidos en este informe no reflejan forzosamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Consejo Ejecutivo o de los Estados miembros de las Naciones Unidas. El informe es una publicación independiente efectuada por el PNUD y las opiniones expresadas son responsabilidad de sus autoras.

© 2007 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

# Contenido

1

**Reconocimientos** 2

**Acrónimos y definiciones** 3

**Introducción** 5

2

**Mandato para el trabajo del PNUD sobre el financiamiento electoral y las mujeres** 7

**Temas clave de género para el financiamiento electoral** 9

Barreras a las que se enfrenta frecuentemente la participación de la mujer 10

Costos que enfrentan las mujeres cuando están en campaña 11

3

**Historial del financiamiento electoral y las mujeres en la programación del PNUD** 13

Consideraciones políticas e institucionales en el financiamiento de campañas electorales 13

Financiamiento de campañas: Elementos básicos 16

El PNUD y los programas de financiamiento electoral 21

Directrices básicas para el diseño del programa 22

Formulación de un programa 24

4

**Puntos de partida para la promoción de las mujeres en campañas y elecciones** 29

Socios potenciales: ¿Quién más podría involucrarse? 32

**Referencias** 35

**Recursos adicionales en internet** 36

## Cuadros

Cuadro 1: Tanzania: Los escaños electorales son demasiado costosos 11

Cuadro 2: Las ventajas del financiamiento previo 12

Cuadro 3: República Dominicana: Leyes de cuota contra listas abiertas 14

Cuadro 4: El Continente Americano: Razones para el aumento en los gastos de campaña 16

Cuadro 5: Estados Unidos: Más mujeres recurren al apoyo público 18

Cuadro 6: Prácticas de cuatro países: ¿Cómo se gasta el dinero? 19

Cuadro 7: Las cifras están aumentando lentamente 20

Cuadro 8: Disposiciones legales para recursos en el Continente Americano 20

Cuadro 9: El Salvador: Fondos especiales para miembros femeninos del partido 20

Cuadro 10: Bahrein: Consideración de opciones para apoyar a candidatas 21

Cuadro 11: Temas delicados: Compra de votos 22

Cuadro 12: Conceptos clave para planear y evaluar el trabajo de género 25

Cuadro 13: Monitoreo y evaluación—Una reflexión sobre los indicadores 27

Cuadro 14: El Continente Americano: Líderes políticos se comprometen con la reforma financiera en política 30

Cuadro 15: Francia: Un enlace entre paridad y financiamiento público 31

Cuadro 16: Recomendaciones para eliminar obstáculos 32

# Agradecimientos

Este manual fue redactado por Gretchen Luchsinger Sidhu y Ruth Meena. Es uno de los cinco manuales que la Dirección de Política de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo prepara sobre diferentes aspectos de género y gobernabilidad democrática. El objetivo es apoyar a las redes y al personal del Grupo de Gobernabilidad Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo (BDP, por sus siglas en inglés) del PNUD en la promoción de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres a través de su programa y asesoría política.

Este proyecto de Gobierno y Género fue financiado por el Fondo de Fideicomiso Temático de Género que el Gobierno de los Países Bajos generosamente facilitó a la Unidad de Género del PNUD/BDP. El proyecto fue administrado por Linda Maguire y Aleida Ferreyra, del Grupo para la Gobernabilidad Democrática de la Dirección de Política de Desarrollo del PNUD.

Agradecemos en especial a los siguientes colegas que brindaron sus comentarios y apoyo para la elaboración de este manual: Marie-Ange Bunga, Itzá Castañeda, Randi Davis, Froniga Greig, Jessica Hughes, Negar Mortazavi, Amalia Paredes y Diane Sheinberg.

Los otros cuatro manuales de la serie de Manuales sobre Género y Gobernabilidad Democrática son:

- Maneras más eficaces de lograr la gobernabilidad democrática y equitativa para las mujeres.
- Igualdad de género y los programas de justicia: acceso equitativo a la justicia para las mujeres.
- Exploración del potencial de la gobernabilidad digital para fomentar la igualdad de género.
- Hacia una mayor comprensión de la relación entre corrupción y rendición de cuentas a la luz del enfoque de género.



Estos recursos están enmarcados en un enfoque para el desarrollo basado en los derechos humanos, que informa sobre el trabajo del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas (consultar en el manual “Maneras más eficaces de lograr la gobernabilidad democrática y equitativa para las mujeres” la discusión sobre el enfoque y lo que éste significa para el trabajo sobre la igualdad de género).

El PNUD pretende que estos manuales contribuyan al empoderamiento de las mujeres y a la promoción de la igualdad de género por medio de una gobernabilidad democrática. Exhortamos a las y los colegas a que continúen compartiendo sus experiencias e ideas a través de la dirección [dgp-net@groups.undp.org](mailto:dgp-net@groups.undp.org), la red de discusión digital que atiende a las y los profesionales de gobernabilidad democrática del PNUD.

# Acrónimos y definiciones

## Género

Se analizan los atributos sociales asociados al hecho de ser hombre o mujer y las relaciones entre mujeres, hombres, niñas y niños, así como las relaciones entre mujeres y las relaciones entre hombres. Estos atributos y relaciones se construyen socialmente y se aprenden a través de la socialización. Son específicos dentro de un contexto y de un tiempo determinado y pueden modificarse. El género es parte de un contexto socio-cultural más amplio. Entre otros criterios importantes para el análisis socio-cultural se incluye la clase, raza, nivel de pobreza, grupo étnico y edad (ONU/OSAGI - siglas en inglés de Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género. Sin fecha). El concepto de género incluye también las expectativas sobre las características, aptitudes y probables comportamientos tanto de mujeres como de hombres (feminidad y masculinidad). El concepto de género, aplicado al análisis social, revela la manera como se produce socialmente la subordinación de las mujeres (o el dominio ejercido por los hombres). Por lo tanto, la subordinación puede modificarse o eliminarse. No está biológicamente determinada ni es definitivamente inalterable (UNESCO, 2003).

## Relaciones de género

Estudia las relaciones sociales que se dan entre hombres, mujeres, niñas y niños, que determinan la manera en que el poder se distribuye entre mujeres, hombres, niñas y niños y cómo se traduce ese poder en diversas posiciones en la sociedad. Las relaciones de género varían dependiendo de otras relaciones sociales, tales como la clase, raza, grupo étnico, etc. Éstas afectan en gran medida la manera en que un hombre o una mujer experimentan los procesos y las instituciones, por ejemplo, los juicios y los tribunales, y cómo interactúan con otros individuos dentro de esas instituciones.

## Transversalización de género

“Es el proceso que evalúa las implicaciones que cualquier acción planeada tiene para las

mujeres y los hombres, incluyendo la legislación, las políticas o los programas en todas las áreas y todos los niveles. Es una estrategia para que las preocupaciones y experiencias, tanto de mujeres como de hombres, logren una dimensión integral del diseño, implementación, supervisión y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de tal manera que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y que no se cometan desigualdades. El objetivo de esta estrategia, en última instancia, es lograr la igualdad de género” (ONU/Consejo Económico y Social – ECOSOC, 1997).

## Igualdad de género

Significa que los derechos, responsabilidades y oportunidades sean iguales para mujeres y hombres y para niñas y niños. La igualdad no significa que las mujeres y los hombres sean iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades para las mujeres y para los hombres no dependerán de que hayan nacido hombres o mujeres. La igualdad de género

### ACRÓNIMOS

<b>BCPR</b>	Oficina para la Prevención y Recuperación de Crisis
<b>BDP</b>	Dirección de Política de Desarrollo
<b>CEDAW</b>	La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres
<b>DEVAW</b>	Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres
<b>DGG</b>	Grupos de Gobernabilidad democrática
<b>VBG</b>	Violencia Basada en Género
<b>HRBA</b>	Enfoque de derechos humanos para el desarrollo
<b>ICC</b>	La Corte Penal Internacional
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>NGO</b>	Organización no Gubernamental
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>UNDP</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>UNIFEM</b>	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

implica que los intereses, necesidades y prioridades, tanto de mujeres como de hombres, se tomen en consideración y se reconozca la diversidad de los diferentes grupos de hombres y mujeres (ONU/OSAGI sitio web).

### Equidad de género

Representa el proceso de ser imparcial tanto con hombres como con mujeres. Para asegurar la imparcialidad, a menudo deben implementarse medidas para compensar las desventajas históricas y sociales que impiden que mujeres y hombres operen al mismo nivel. La equidad es un medio, la igualdad es el resultado (UNESCO, 2003).

### Análisis de género

Constituye la recolección y análisis de información agrupada por género. Los hombres y las mujeres desempeñan funciones diferentes en las sociedades y dentro de las instituciones, tales como cuerpos policíacos y tribunales. Estas funciones distintas ocasionan que las mujeres y los hombres tengan experiencias, conocimientos, talentos y necesidades diferentes. El análisis de género explora estas diferencias para que las políticas, programas y proyectos puedan identificar y cumplir con las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres. El análisis de género facilita también el uso estratégico de los distintos conocimientos y habilidades que tienen las mujeres y los hombres, lo que puede mejorar enormemente la consolidación a largo plazo de sus participaciones (UNESCO, 2003).

### Neutralidad de género

Se supone que las intervenciones del desarrollo beneficiarán por igual a hombres y mujeres, lo que impide analizar y planear las relaciones

sociales entre hombres y mujeres así como la manera en que esas relaciones influirán en la programación.

### Justicia de género

"La protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales basados en la igualdad de género. Es necesario tomar una perspectiva de género sobre los estos derechos, así como sobre valorar el acceso y los obstáculos para que mujeres, hombres, niñas y niños disfruten de estos derechos, y adoptar estrategias sensibles al género para protegerlos y promoverlos" (Spees, 2004). Una gran parte de la agenda de la justicia de género queda fuera del alcance de la programación para Acceso a la Justicia del PNUD. Sin embargo, el mayor acceso de las mujeres a la justicia, ya sea formal o informal, depende de la eliminación de las barreras económicas, políticas y sociales que impiden su participación, enunciada en la agenda para la justicia de género (UNIFEM & ILAC- Consorcio Internacional de Asistencia Legal, 2004).

### Violencia basada en género (VBG)

Un término genérico utilizado para describir cualquier acto dañino perpetrado contra un individuo en contra de su voluntad, basado en su identidad socialmente determinada como masculina o femenina (ONU, 2005). La Asamblea General de la ONU definió la violencia contra la mujer en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, de 1993, como "cualquier acto de violencia basada en género, que ocasione, o sea probable que ocasione, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a las mujeres, incluyendo amenazas de dichos actos, coerción o privación arbitraria de la libertad, ya sea que se efectúe en público o en privado" (ONU, 1993).

“ El género se define como los atributos sociales asociados al hecho de ser hombre o mujer y las relaciones entre mujeres, hombres, niñas y niños, así como las relaciones entre mujeres y las relaciones entre los hombres. ”

# Introducción

“(El) desafío más grande con el que se enfrentan las mujeres en la política es la falta de acceso a los recursos financieros del partido al que pertenecen... A pesar de los avances logrados para incorporar a las mujeres a la política, la perspectiva de género no ha sido considerada suficientemente aún en el área del financiamiento político...”

~ cita de Laura Velásquez, en Griner y Zovatto 2005, p. 43

Las democracias modernas enfrentan una contradicción. En teoría, los sistemas políticos deberían ser representativos, permitiendo que cada segmento de su población tuviera voz en las decisiones de las políticas públicas que les afectan. Siendo realistas, los recursos financieros muchas veces determinan qué voz es más fuerte y es escuchada con mayor frecuencia. El financiamiento a instituciones políticas con representación —a saber, las elecciones y los partidos políticos— puede reflejar y enfatizar las desigualdades que se dan en la democracia.

En ningún otro lugar se vuelve esto más evidente que en la poca representatividad que a nivel global tienen las mujeres en los puestos de elección. Aunque la cantidad de mujeres que participan en la política está aumentando constantemente, ellas representan sólo cerca del 17 por ciento de los legisladores, cerca del 14 por ciento de los secretarios de estado y una pequeña cantidad de jefes de estado o de gobierno en todo el mundo, de acuerdo con los datos de la Unión Interparlamentaria. El dinero, o la falta de éste, origina en parte esta situación.

Mucho se ha escrito acerca de cómo aumentar la presencia de la mujer en la política, tal como se establece en muchos compromisos nacionales e internacionales sobre la igualdad de género. La participación de la mujer en la política puede ser piedra angular para el avance de los derechos de la mujer en general, porque una vez que se alcance una masa crítica de mujeres—aproximadamente el 30 por ciento—que desempeñen un cargo público, ellas pueden comenzar a influir en políticas y en leyes en general y, potencialmente, impulsar la agenda en asuntos como el empoderamiento de las



mujeres y la igualdad de género (ver las definiciones en las páginas 3–4 para tener una introducción rápida a los términos básicos relacionados con el género). Desde una perspectiva más amplia, luchar para lograr la igualdad de género fortalece la democracia y hace avanzar el desarrollo humano en general.

Varios países han emprendido pasos loables para abrir las puertas a las mujeres, a través de leyes que acaben con la discriminación y con los sistemas de cuota para reservar escaños legislativos. Sin embargo, muy poco se ha dicho o hecho acerca de la función esencial del financiamiento de una campaña para lograr que más mujeres ocupen cargos públicos. Por una parte, existen poderosos intereses preocupados por asegurar los recursos con los que cuentan. Por la otra, el dinero está estrechamente ligado al cinismo en torno a la política, que se ha desarrollado tanto en

democracias establecidas como en emergentes. Con frecuencia, su influencia se percibe como excesiva, ya sea tratándose de la presión a través de contribuciones de campaña o de la compra de votos. Es evidente que muchas mujeres todavía rehúyen la política al considerarla un “juego sucio”.

Hoy en día, el dinero es un prerrequisito para competir en la mayoría de los sistemas políticos. En muchos países los costos de campaña están aumentando, sin embargo las candidatas con frecuencia salen adelante a pesar de contar con recursos más limitados que sus contrapartes hombres, debido a patrones de discriminación por género. Por lo tanto, el punto de unión entre género y financiamiento electoral requiere atención coordinada. Las primeras acciones necesarias para corregir la inequidad de género serían: dotar a las mujeres con mejores habilidades para recabar fondos o modificar las leyes para el financiamiento de campañas.

Este manual, preparado para el personal de programa y asesores en políticas públicas del PNUD, ofrece una introducción a los problemas existentes. Va de acuerdo con el apoyo brindado por el PNUD tanto a la igualdad de género como parte integral del desarrollo humano, como a instituciones, sistemas y procesos electorales justos e incluyentes, considerados como dos de los componentes esenciales de la transición democrática y el buen gobierno.

Financiamiento político es un término amplio. Este manual se centra en los detalles del financiamiento para la designación de candidatos y las campañas electorales, como puntos comunes de ingreso a la arena política, que deben considerarse en toda discusión sobre la mayor participación de las mujeres. No establece una clara distinción entre el financiamiento de candidatos y partidos, en parte porque los sistemas políticos son tan diversos, y así mismo porque el punto de partida para discutir sobre el financiamiento electoral y las mujeres es la falta de recursos, independientemente de la fuente de los mismos.

Es importante reconocer desde el principio que la información y los datos confiables sobre

el financiamiento político son en general extremadamente escasos, aunque el tema ha comenzado a tener arrastre y actualmente se han realizado varios importantes estudios de investigación. En algunas regiones, como América Latina, se ha estudiado el tema más que en otras. Sin embargo, en lo que a género se refiere se ha investigado muy poco, por lo que este manual debe utilizarse como una guía general, prestando más atención a las necesidades y realidades de cada uno de los países.

Este manual consta de seis secciones, estructuradas para seguir el proceso característico para analizar detenidamente y elaborar un programa del PNUD. Como panorama general, la sección I se inicia con una revisión del mandato para el trabajo del PNUD sobre el financiamiento electoral y las mujeres. En la sección II se discute la influencia de los sistemas políticos sobre el financiamiento electoral, seguido de una breve presentación de los problemas actuales de financiamiento. Esta sección resume también los obstáculos y oportunidades que enfrentan las mujeres al ampliar su acceso a los fondos de campaña. En la sección III se enumeran algunos de los gastos que enfrentan las mujeres al hacer campaña, que son los mismos pero al mismo tiempo diferentes a los de los candidatos masculinos. Esto afecta el tiempo de financiamiento, ya que algunas etapas de las campañas son más costosas que otras.

Puesto que el nexo dinero-política puede estar plagado de posibles complejidades políticas, en la sección III se esbozan directrices básicas para el diseño del programa, e incluye listas de preguntas como guía para el proceso de evaluación y análisis. En esta sección se explora también lo que el PNUD, como organización multilateral, puede y no puede hacer y se proporcionan directrices básicas para el diseño del programa. En la sección IV, los lectores encontrarán ideas sobre los puntos de entrada para programas de financiamiento electoral para las mujeres. Estos aspectos abarcan el sistema político, incluyendo la reforma al financiamiento de campañas, la reforma interna de partidos políticos, incentivos y apoyo directo.



## Mandato para el trabajo del PNUD sobre el financiamiento electoral y las mujeres

La mayoría de los países ha firmado convenios internacionales para apoyar la igualdad de género, preservar los derechos humanos de las mujeres y mejorar su trayectoria en cuanto a participación política. En consecuencia muchos países han adaptado su legislación a estos convenios.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos sentó las bases al declarar que toda persona tiene derecho a formar parte del gobierno de su país. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de

Violencia Contra la Mujer exige que los partidos de los países “tomen todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida pública y política del país”.

“ Dado su mandato, experiencias y relaciones estrechas con sus contrapartes nacionales, el PNUD tiene una posición ideal para promover el avance de la discusión y la acción sobre el financiamiento electoral y las mujeres. Al hacerlo, ayudará a que se cierren brechas que han permanecido abiertas por mucho tiempo que, de otra manera, continuarían debilitando otras iniciativas para un poder democrático así como el avance en la defensa de los derechos de la mujer y la búsqueda de sociedades más equitativas. ”

La Plataforma de Acción de Beijing de 1995 reconoce el alto costo de competir en las elecciones como una de las muchas barreras que enfrentan las mujeres que participan en política. Señala la necesidad de aplicar medidas que aseguren la completa participación de las mujeres en la política, incluyendo la revisión y ajuste de los diferentes impactos de los sistemas electorales sobre la mujer. Más recientemente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) requieren que se promueva la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y se considere que el porcentaje de mujeres que ocupen escaños en el parlamento sea uno de los

indicadores del progreso. Dado su mandato, experiencias y relaciones estrechas con sus contrapartes nacionales, el PNUD tiene una posición ideal para promover el avance de la discusión y la acción sobre el financiamiento electoral y las mujeres. Al hacerlo, ayudará a cerrar brechas que han permanecido abiertas por mucho tiempo que, de otra manera, continuarían debilitando otras iniciativas para un poder democrático así como el avance en la defensa de los derechos de la mujer y la búsqueda de sociedades más equitativas.

Como el más importante proveedor de apoyo electoral a nivel mundial, el PNUD trabaja en diversas situaciones proporcionando distintas formas de asistencia. En algunos procesos electorales, en particular en países que acaban de sufrir un conflicto, el PNUD y otros organismos de la ONU ayudan en casi todos los aspectos del proceso electoral, como una manera de apoyar a las naciones para que implanten nuevos sistemas. En democracias más establecidas o en países que experimentan una transición pacífica, el PNUD probablemente ayudará con procesos de elección más específicos, basados en prioridades nacionales. Los proyectos para apoyar el financiamiento para candidatas pueden operarse en cualquier ambiente.





## Temas clave de género para el financiamiento electoral

“Una mujer del Parlamento de un país sudafricano supo que los candidatos de su partido habían recibido tres veces más que ella.”

~ Bryan y Baer 2005, p. 13-14

El bajo pero cada vez mayor número de mujeres en la política nos habla de dos hechos: 1) las mujeres todavía enfrentan muchos obstáculos que dificultan su participación equitativa en la política, y 2) las mujeres efectivamente encuentran fuentes de apoyo para sus candidaturas. Estas dos situaciones tienen que ver con el financiamiento electoral. A la fecha, se han dado

pocos pasos concretos para mejorar el acceso de las mujeres al financiamiento, que podría impulsarse a partir de los muy variados compromisos con la democracia y la participación política de las mujeres. Esta sección plantea el debate general sobre las barreras potenciales específicas de las mujeres, los costos que ellas enfrentan cuando hacen campaña y las posibles fuentes de apoyo.

“ El bajo pero cada vez mayor número de mujeres en la política nos habla de dos hechos: 1) las mujeres todavía enfrentan muchos obstáculos que dificultan su participación equitativa en la política, y 2) las mujeres efectivamente encuentran fuentes de apoyo para sus candidaturas. ”

### **Barreras frecuentes que enfrenta la mujer para su participación**

**Patrones de discriminación de género:** En décadas recientes, las mujeres han hecho enormes progresos en muchos frentes, pero la discriminación de género persiste en todas las sociedades, a veces incluyendo violaciones flagrantes a los derechos de la mujer. La percepción del rol de la mujer – codificada en algunos casos por estatutos legales – sigue impidiendo que las mujeres reciban educación, que puedan poseer tierras, que ganen igual que los hombres, que estén protegidas contra la violencia, etc. Estas prácticas discriminatorias dejan a las mujeres menos dotadas que muchos hombres para ingresar o funcionar efectivamente en la arena política.

**Barreras psicológicas:** Las mujeres mismas han interiorizado muchos de los prejuicios de género que están presentes en su sociedad. Pueden aceptar estos estereotipos como que la política es un “juego de hombres”, o tener dudas para competir, ejercer un liderazgo o pedir dinero, ya que éstas son actividades tradicionalmente masculinas.

**Falta de voluntad política:** Todos los sistemas políticos tienen la capacidad para comenzar a corregir las desigualdades de género en cuanto

a participación política, ya sea a través de mecanismos de financiamiento más equitativos o por otros medios. El creciente número de legislaturas en donde las mujeres ocupan más del 30 por ciento de los escaños demuestra lo que puede hacerse. Sin embargo, la discriminación de género constriñe todavía la voluntad de actuar. Dentro de los partidos, por ejemplo, las candidatas pueden ser rechazadas por considerarse incapaces de ganar unas elecciones, a pesar de la evidencia que demuestra todo lo contrario.

**Falta de contactos:** Las mujeres, en general, todavía tienen menos nexos, tanto con los contactos formales como con informales, que influyen en las campañas de muchos países. Es menos probable que tengan nexos con las comunidades profesionales y de negocios que suministran fondos para las campañas, y es más factible que sean excluidas de las redes intrapartidistas dominadas por hombres que, de otra manera, podrían ayudar a las nuevas candidatas a obtener apoyo a través de contactos, financiamiento y otros recursos esenciales.

**Ejercicio de un cargo:** Algunos sistemas favorecen a los candidatos que ocupan cargos públicos, que en su gran mayoría son hombres.

**Seguridad:** Puede ser más arriesgado para las mujeres que para los hombres desplazarse en países que están saliendo de la inestabilidad. Las mujeres pueden incurrir en gastos de seguridad adicionales y/o darse cuenta de que no pueden tener acceso a su electorado ni, por lo tanto, a su apoyo financiero.

**Fragilidad de la democracia:** En países que acaban de superar un conflicto o en aquellos que han dado los primeros pasos tentativos hacia la democracia, la participación política de



las mujeres puede ser desestimada por considerarla menos importante que el establecimiento de nuevos sistemas políticos y la conducción de una primera ronda de elecciones. En estos casos, los recursos nacionales pueden ser extremadamente limitados, una realidad que puede originar discusiones acerca de la dificultad del financiamiento electoral. Sin embargo, las mujeres han hecho contribuciones esenciales a los procesos de paz, incluso más allá de su derecho a participar. Como candidatas pueden reforzar los mensajes de reconciliación y destacar los desafíos potenciales que, de otra manera, no se mencionarían. La creación de nuevas instituciones políticas puede ser un momento ideal para hacer que las medidas de equidad de género sean parte de una práctica habitual, incluyendo el financiamiento electoral.

### Costos que enfrentan las mujeres cuando están en campaña

Las mujeres, en general, tienen menos recursos económicos que los hombres (ver en el cuadro 1 una muestra de cómo esto se traduce en patrones de representación). En general, los hombres ganan más que las mujeres y las mujeres desempeñan una cantidad desproporcionada de trabajos desprotegidos y mal pagados, incluyendo el sector informal y la mano de obra de migrantes.

Para algunas mujeres, los gastos de campaña serán iguales a los de los candidatos; sin embargo, un estudio efectuado en Canadá encontró que las candidatas mujeres gastaron aproximadamente 10 por ciento más que los hombres. Esta diferencia en los índices de gastos efectuados por los candidatos y las candidatas refleja diferencias en las funciones de género, tales como los costos en que incurren las mujeres para compensar las grandes responsabilidades que tienen de cuidar a los hijos y del hogar, así como su necesidad de gastar más que los hombres en un esfuerzo para contrarrestar el hecho de que ellos detentan el poder o para superar las impresiones negativas acerca del potencial de las mujeres para actuar eficazmente en la política.

Los costos electorales fluctúan durante el ciclo electoral. Buena parte de la investigación sobre el financiamiento electoral y las mujeres sugiere

#### CUADRO 1. TANZANIA: LOS ESCAÑOS ELECTORALES SON DEMASIADO COSTOSOS

El Programa de Redes de Género de Tanzania ha descrito la manera en que el acceso limitado de las mujeres a los recursos económicos afecta sus opciones políticas. Las mujeres en Tanzania han tenido un índice de éxito mucho mayor en elecciones internas de partido para escaños reservados que para escaños electorales. En las elecciones parlamentarias de 2000, 12 mujeres ganaron escaños electorales, 37 ganaron los escaños reservados.

Las entrevistas con mujeres de los partidos de oposición sugirieron que el obstáculo más grande fue el financiamiento de su campaña. Muchas candidatas apenas pudieron pagar los materiales de la campaña. El transporte fue un problema importante en áreas rurales, en donde la población no tiene recursos. Algunas candidatas optaron por hacer campaña de puerta en puerta, y comprobaron que esto requiere mucho tiempo y su impacto es limitado.

Fuente: Ballantine 2003

que uno de los obstáculos más grandes que enfrentan las mujeres es el proceso para obtener una nominación. Los costos de una nominación requieren que las mujeres consigan fondos para construir el reconocimiento de su nombre, viajar, asistir a reuniones del partido, organizar un equipo de campaña y crear un electorado. Después de la designación, el financiamiento público puede contribuir, el apoyo del partido puede aumentar y una mayor visibilidad puede atraer fuentes de financiamiento adicionales. La organización estadounidense “El dinero temprano es como la levadura” (ayuda a levantar “la masa”), conocida como *Emily’s List*, por sus siglas en inglés, ha tenido un alto índice de éxito ayudando a las candidatas en la etapa de la predesignación (ver el cuadro 2).

El Caribe Oriental es un ejemplo que demuestra que el apoyo previo no es forzosamente una necesidad universal. En esta región, las etapas iniciales de la elección se consideran menos costosas porque las primarias tienen lugar a nivel de distrito, donde el electorado es de sólo 500 personas en promedio (Barrow-Giles 2005). Evaluar la duración y el desarrollo de la campaña debe ser parte de la preparación de un programa electoral enfocado en género. Un problema relacionado es si los programas deben enfatizar el apoyo a corto plazo en los meses o semanas

## CUADRO 2. LAS VENTAJAS DEL FINANCIAMIENTO PREVIO

La *Emily's List*, un comité de acción política fundado en 1985 por una acaudalada feminista, solicita y distribuye contribuciones para candidatas en los Estados Unidos. Las candidatas deben ser miembros del Partido Demócrata y deben apoyar el derecho de las mujeres a abortar. Las candidatas son examinadas minuciosamente para la viabilidad de su elección. Una vez elegida, la candidata recibirá una dotación previa de dinero para iniciar su campaña para la nominación, y posteriormente recibirá un flujo continuo de fondos.

Los miembros de *Emily's List* emiten cheques para candidatas individuales, que a su vez son agrupados por la organización que los hace llegar a la candidata, evitando las restricciones sobre las cantidades con que pueden contribuir normalmente los comités de acción política.

Con 100,000 miembros, la *Emily's List* se considera actualmente la mayor red política con base en los Estados Unidos, la cual ha aportado \$11 millones de dólares durante el ciclo de elecciones de 2006 y ha ayudado en la elección de 67 integrantes del Congreso, 13 senadoras y ocho gobernadoras de estado, y se considera la fuente de recursos financieros más grande para grupos minoritarios de mujeres que buscan ocupar un cargo federal.

Fuente: [www.emilyslist.org](http://www.emilyslist.org)

anteriores a la elección o si deben tomar un enfoque más integral y duradero.

Algunos de los requisitos básicos para que las mujeres orienten el uso del financiamiento son:

- Un plan de financiamiento que indique los objetivos y fechas límite, y que vincule las actividades con los ingresos.
- Asesoramiento financiero que asegure el cumplimiento de los requisitos del partido o de las leyes nacionales.
- Apoyo para la recaudación de fondos por parte de profesionales y/o personas de respeto con autoridad para tener acceso a los patrocinadores interesados.

Los fondos deben buscarse en todos los lugares permitidos, recabando la mayor parte antes del inicio formal de la campaña. Los partidos y los candidatos en forma individual, pueden cubrir los gastos en distintas proporciones, pero los gastos que asumen las mujeres incluirán, en general, algunos o todos los aspectos siguientes:

- Herramientas de campaña, tales como un micrófono y un estrado;
- Materiales de campaña, tales como folletos, tarjetas de presentación, carteles, plataforma o tema de campaña;
- Un equipo de campaña con facultades administrativas, financieras, de promoción de servicios sociales entre otras;
- Asesoría de expertos especializados (estrategas en política, asesores financieros, etc.);
- Cuotas de partido y/o depósitos de elección
- Capacitación (oratoria, recaudación de fondos, elaboración de mensajes, etc.);
- Vestimenta profesional apropiada;
- Cuidado de los hijos y/o apoyo para otras tareas domésticas;
- Transportación (pueden requerirse grandes desembolsos de efectivo, en particular en países con una infraestructura de transporte deficiente y un electorado en su mayoría rural);
- La seguridad que se requiera;
- Medios de comunicación, incluyendo investigación y monitoreo, la producción de materiales de prensa, promoción para asegurar entrevistas y la compra de tiempo para publicidad de campaña (a menudo, un gasto alto en los países más desarrollados que tienen diversas opciones en medios de comunicación);
- Investigación y recolección de datos sobre los votantes, temas de campaña, otros candidatos, etc.;
- Reuniones con el público, distritos electorales, donadores, etc. (estos incluyen algunos de los gastos más grandes en algunos países);
- Promoción pública estratégica mediante apariciones en espacios publicitarios y eventos culturales, mítines, etc.; y
- Actividades el día de la votación, por ejemplo, ubicar e instruir a los representantes en las mesas de votación, visitas a las mesas de votación y otras actividades similares.



# 3

## Historial de las mujeres y financiamiento electoral en la programación del PNUD

### Consideraciones políticas e institucionales en el financiamiento de campañas electorales

Para invertir en un programa que apoye la participación política de las mujeres por medio de un mejor acceso al financiamiento de campañas, se necesita inicialmente comprender la cultura y el sistema político así como las diversas formas en que el dinero puede encauzarse para el apoyo electoral de los partidos y las personas. Mientras que el derecho de las mujeres a participar en la política debe ser el

marco rector del programa, definir el contexto político ayudará a descubrir los aspectos más efectivos. Éstos variarán, dependiendo de la intersección de algunos o de todos los factores que se describen a continuación.

### 1. SISTEMAS POLÍTICOS

Los sistemas políticos determinan la frecuencia y naturaleza de las elecciones, ya sea que los candidatos contengan como tales o como miembros del partido, la obtención y gasto de los fondos electorales y la cantidad de fondos necesarios.

“Dado que el derecho de las mujeres a participar en la política debe ser el marco rector para el programa, definir el contexto político ayudará a descubrir los aspectos más efectivos.”

Actualmente, la mayoría de las democracias tienen un sistema político presidencial, parlamentario o híbrido. Los sistemas presidenciales pueden tener partidos diferentes dominando los poderes ejecutivo y legislativo, y elecciones separadas para cada uno de ellos. En un estudio efectuado en los países del Continente Americano, en donde predominan los sistemas presidenciales, se encontró que las elecciones presidenciales absorben la mayor parte de los recursos del partido y de los candidatos. La mayor parte de los fondos son para los candidatos o para su círculo cercano, más que para la estructura formal del partido.

En sistemas parlamentarios, en donde un partido individual es mayoría en la legislatura y también designa al primer ministro, la disciplina en el partido puede ser más estricta y el poder político puede estar más concentrado en una sola entidad política.

## 2. SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas electorales se clasifican en tres categorías generales: mayoritarios/mayoría relativa, representación proporcional y mixtos. Los sistemas mayoritarios tienden a fortalecer a unos cuantos partidos y enfatizan la representación de los candidatos individuales,

lo que puede hacer que las campañas resulten más costosas. Por ejemplo, en Estados Unidos, donde tienen este tipo de sistema, en las campañas se gasta grandes cantidades para obtener mayor presencia en los medios de comunicación. De 1990 a 2000, el costo total de la postulación de candidatos a la legislatura nacional se duplicó, sobrepasando los \$560 millones de dólares (International IDEA 2003).

Los sistemas de representación proporcional o RP se basan en general en las listas de candidatos preparadas por los partidos, con una participación del partido en los escaños legislativos en proporción aproximada a su participación en el voto nacional. Los sistemas de RP pueden reducir los costos de los candidatos individuales cuando los partidos políticos son responsables de la campaña, por lo que parecen favorables para las mujeres, quienes enfrentan barreras al recaudar dinero. Sin embargo, algunos sistemas de RP favorecen la representación de las mujeres más que otros, como aquellas que garantizan una gran notoriedad para el partido. Un mayor número de escaños en la legislatura nacional y un número menor de distritos pueden aumentar la capacidad de los partidos (Matland 2005). Los sistemas de RP de lista abierta pueden representar obstáculos de financiamiento porque los candidatos tienen que competir en sus distritos (ver cuadro 3).

Los sistemas electorales con varias rondas de votación aumentan sus costos en forma automática, al igual que aquellos que permiten un largo periodo de preparación antes de la votación.

## 3. PARTIDOS POLÍTICOS

Aunque excepcionalmente algunos países prohíben partidos políticos, la práctica más común es que compitan partidos políticos con

### CUADRO 3. REPÚBLICA DOMINICANA: LEYES DE CUOTA CONTRA LISTAS ABIERTAS

La República Dominicana aprobó una cuota de 33 por ciento para mujeres en ambas cámaras del Congreso, así como en los consejos de la ciudad. Pero después la Junta Central Electoral cambió el sistema de listas cerradas a uno de boletas abiertas con un voto preferencial. Al igual que con otros candidatos, las mujeres tuvieron que efectuar campañas costosas para asegurar los votos en sus distritos, lo que volvió a las leyes de cuotas ineficaces. La representación de las mujeres en la cámara baja ha aumentado en más del doble desde 1990, pero en 2005 sobrepasó apenas el 17 por ciento. En la cámara alta, las mujeres ocuparon cerca de 6 por ciento de los escaños.

Source: OAS 2003

diferentes estructuras dentro de un sistema electoral. Sirven como los principales canales para consolidar la representación política, y muchas veces para recaudar y distribuir fondos electorales. La mayoría de las democracias tienen dos o más partidos. Algunos países tienen un sólo partido, dentro del cual diversas facciones o sectores políticos expresan intereses diferentes. En las nacientes democracias la proliferación de partidos, que a veces se elevan a cientos de ellos, se ha convertido en un problema. Estos pueden absorber y fragmentar los recursos, sin ofrecer necesariamente una mejor eficiencia o representación.

Los sistemas que contemplan elecciones internas en los partidos políticos pueden generar demandas adicionales de recursos.

#### 4. DISEÑO DEL PANORAMA POLÍTICO

La información básica para diseñar un programa de financiamiento incluye saber cuando se encuentra el país en su etapa electoral y entender la actual distribución del poder, incluyendo qué partidos tienen representación en la legislatura, controlan las posiciones de liderazgo importantes, tiene fuertes nexos con poderosos intereses del sector privado.

Es esencial también comprender los problemas que influyen en la cultura y las prácticas del gobierno. ¿Cuánto tiempo tiene un país de ser una democracia? ¿Hay vacíos importantes en la capacidad del gobierno? ¿Qué tan centralizado está el poder político? ¿Ha permeado la corrupción? ¿Hay espacio para el debate político trascendente y progresista? ¿Los grupos de la sociedad civil son activos y bien recibidos? ¿Los medios de comunicación sirven como guardianes o se comportan de manera complaciente? ¿Cuál es la percepción que tiene el público de la efectividad del gobierno?

Pueden estar en juego diferentes cuestiones a nivel local y nacional. Los países en crisis, ya sea por un conflicto, por presiones económicas extremas o por un desastre natural, requerirán consideraciones adicionales. Por ejemplo, los países que acaban de sufrir un conflicto, ofrecen oportunidades para efectuar una enérgica reforma política, incluyendo la manera en que han aumentado la participación



política de las mujeres. Pero estas situaciones pueden plagarse también de partidismos y es necesario que se manejen con destreza para evitar que aumente la inestabilidad. El financiamiento electoral es un tema particularmente delicado porque involucra dinero (para más información, consultar la sección III sobre lo que el PNUD puede y no puede hacer).

#### 5. EL ESTADO DE LA ECONOMÍA

La salud económica afecta la cantidad y las fuentes del financiamiento electoral. Los países más ricos tienen mayor capacidad para programas de financiamiento público (ver "Fondos públicos y privados", en la página 17). El financiamiento privado fluye con más facilidad cuando proviene de un sector privado que funciona adecuadamente. Otros problemas se relacionan con actividades económicas informales o ilegales que hacen grandes contribuciones a algunas economías. En Guyana, por ejemplo, se dice que la entrada de ingresos provenientes del narcotráfico, procedente de Colombia y otros países latinoamericanos vecinos, está aumentando la competencia por el poder político (Bryan y Baer 2005).

## Financiamiento de campañas: Elementos básicos

Un miembro del Parlamento de Ghana señaló que “la ley de partidos políticos es anacrónica y nadie la obedece. Los fondos que se requieren para las campañas son ahora tan descomunales que los partidos dependen de fuentes de ingreso no reveladas. Si se implementaran leyes para los partidos, todos los principales partidos políticos del país serían sancionados.”

~ Bryan y Baer 2005, p. 20

### CUADRO 4. EL CONTINENTE AMERICANO: RAZONES PARA EL AUMENTO EN LOS GASTOS DE CAMPAÑA

Aunque no hay datos cuantitativos, exhaustivos y definitivos sobre los gastos que efectúan los partidos políticos (principalmente en el Continente Americano), la mayoría de los expertos que participaron en este estudio señalaron una tendencia al alza en los gastos de campaña. Este aumento se debe, entre otros, a los siguientes factores:

- El crecimiento de la población y la necesidad de los partidos políticos de hacer llegar su mensaje a millones de votantes, lo que los obliga a invertir grandes sumas en los medios digitales.
- Un aumento en el número de aparatos de televisión en todos los países latinoamericanos. De acuerdo con el *Reporte de desarrollo humano* de 1997, hubo 200 aparatos de televisión por cada 1,000 habitantes en América Latina en 1997. En 2000, el Banco Mundial reportó 255 aparatos de televisión por cada 1,000 habitantes. Este aumento ha convertido a la televisión en un medio ideal para transmitir mensajes políticos, especialmente durante las campañas presidenciales.
- El cambio en la manera de conducir las campañas electorales en la región, haciéndolas cada vez más parecidas al modelo estadounidense, ha conferido a la comercialización electoral, encuestas de opinión, asesores de imagen y expertos en producción, un papel decisivo en el esfuerzo por llegar a los votantes.

Fuente: Griner y Zovatto 2005

**Costos de las elecciones:** La expansión de la democracia ha hecho que las elecciones tengan cada vez más presencia en todo el mundo. El

papel del dinero en las campañas se ha vuelto una preocupación cada vez mayor, a pesar de que un estudio reciente del PNUD y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés) encontró que el costo general de las elecciones puede disminuir conforme los países adquieran experiencia para llevarlas a cabo y establezcan infraestructuras, como por ejemplo comisiones electorales.

Se dispone de muy pocas cifras para calcular cuánto gastan los partidos y los candidatos, en parte debido a la renuencia de los políticos a revelar este tipo de información. Las evidencias sugieren que en algunos casos los gastos están aumentando de manera espectacular (ver cuadro 4). En algunos países, los costos de los medios de comunicación se han disparado. Otras naciones enfrentan ineficiencias costosas, tales como la corrupción o la falta de una infraestructura para llegar fácilmente a los electores.

Las peticiones para viajes, uso de medios e interacción con los votantes, entre otros, varían en las campañas locales y nacionales. Ver en el cuadro 6, al final de esta sección, la descripción de las prácticas y costos de elección en unos cuantos países seleccionados.

**La influencia del dinero:** El financiamiento de campaña es parte legítima de una elección, pero por otro lado puede reflejar y aumentar el déficit en los gobiernos democráticos, especialmente cuando es controlado por unas cuantas fuentes poderosas. Esto da como resultado una competencia desigual con políticos asociados (amafiados, agrupados) que ya no representan al pueblo que los eligió, y con decisiones en política pública desviadas a favor de algunos grupos por encima de otros.

Un buen ejemplo puede encontrarse en estados que han cambiado del sistema de partido único al multipartidismo, en donde con frecuencia los más acaudalados que están en el poder utilizan frecuentemente los recursos del estado para consolidar su posición y marginar los movimientos políticos alternativos. Otro caso es cuando los negocios y personas adinerados utilizan sus propios recursos para ejercer una presión excesiva sobre un sistema político. En una revisión reciente del financiamiento político en 22 países (estudio *El dinero en la política*,

“El financiamiento público a menudo se ve como una herramienta para nivelar las competencias (encuentros) política/os, reduciendo los costos de las elecciones, disminuyendo la corrupción y aumentando la supervisión. Los fondos privados pueden ser importantes para compensar el déficit de recursos públicos.”

Bryan y Baer 2005) se encontró que la segunda fuente de financiamiento para los partidos provino de los negocios o personas acaudaladas, después de las habituales fuentes relacionadas con el partido, tales como las cuotas de los miembros y los recaudadores de fondos, superando el financiamiento público e individual. La mitad de los encuestados dijeron que el dinero del sector de negocios ejerce una influencia negativa en la vida política de su país.

La encuesta reveló que los candidatos deben en gran medida financiar sus propias campañas. Como resultado, en especial en países en donde los costos de la elección se están disparando, hay tres tipos de candidatos que son cada vez más comunes: personas acaudaladas que buscan un cargo público para incrementar sus propios intereses; candidatos financiados por personas acaudaladas como sus representantes, y los candidatos que se endeudan. Éstos últimos, a veces terminan en la quiebra, y es posible que, una vez que ganen un escaño, no cuenten con recursos suficientes para servir a sus votantes.

El líder de un partido político en Kenia declaró: “Para la nominación, aproximadamente un 90 por ciento proviene de tu propio dinero... y si pierdes la nominación pasarás apuros por muy largo tiempo. Con frecuencia, los candidatos terminan vendiendo sus casas, autos y otros bienes para pagar las deudas contraídas durante la campaña” (Bryan y Baer 2005: 13).

**Fondos públicos y privados:** Las leyes y las prácticas para el financiamiento electoral varían, pero existen dos grandes categorías de fondos: públicos y privados. Las leyes pueden estipular unos u otros, o la combinación de ambos. Algunas variaciones regionales son evidentes. En Asia del Este se espera que las obligaciones financieras vinculen a los candidatos con sus electores. En Europa Central y del Este los subsidios públicos se han vuelto importantes, aunque en menor grado que las donaciones privadas. En América Latina se prefieren los subsidios públicos en efectivo para desalentar las contribuciones ilícitas, y cerca del 70 por ciento de los países prohíben las contribuciones del extranjero. Con frecuencia, los candidatos en África pueden recabar fondos de donadores extranjeros, algunos fondos públicos e inversiones de negocios, y no es raro que un candidato “posea” un partido como empresario (International IDEA 2003, Griner y Zovatto 2005).

El financiamiento público puede consistir en contribuciones financieras directas, u otras opciones indirectas, como tiempo aire gratis en televisoras y estaciones de radio. Puede incluir incentivos, como desgravaciones fiscales o subvenciones equiparadas, para estimular a los miembros de la base. Los fondos pueden dedicarse a actividades específicas, como capacitación, hacer campaña o bien aplicarse a gastos



## CUADRO 5. ESTADOS UNIDOS: MÁS MUJERES RECURREN AL APOYO PÚBLICO

En un estudio efectuado en los Estados Unidos se encontró que las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de obtener ventaja de los programas de financiamiento público. Los fondos públicos pueden ayudar así a ampliar el grupo de candidatas que se postulan para un cargo público. Sin embargo, otra investigación efectuada en dos estados que ofrecen fondos públicos reveló que los resultados finales no son claros. En un estado, el número de mujeres que ganaron escaños en la legislatura aumentó para una elección y después quedó rezagado. En otro estado, la proporción de las mujeres, de hecho, disminuyó.

Fuente: Werner y Mayer 2005

operativos. Pueden repartirse en diferentes formas, por ejemplo, mediante la distribución de cantidades iguales o a través de una combinación de métodos de acuerdo con los votos emitidos o con la representación parlamentaria.

Las fuentes privadas de financiamiento incluyen las donaciones personales y de organizaciones, las inversiones y negocios propios de los partidos, así como fuentes ilícitas. La discusión gira tanto a favor como en contra del financiamiento público y privado, aunque la evidencia sugiere que un nivel de diversidad en el financiamiento contribuye mejor a reducir las disparidades, incluyendo la discriminación en términos de género (ver en el cuadro 5 la mezcla de resultados de una iniciativa para financiamiento público en los Estados Unidos).

El financiamiento público a menudo se ve como una herramienta para nivelar el terreno electoral, reduciendo los costos de las elecciones, disminuyendo la corrupción y aumentando la supervisión. Puede ligarse a consideraciones de interés público, tales como la necesidad de aumentar la participación política de las mujeres. Un argumento para que los partidos se alleguen fondos públicos es que el estado debe asegurarse de que tengan los recursos suficientes para operar y llevar a cabo sus campañas, ya que éstas juegan un papel decisivo en la mayoría de las democracias representativas.

La preocupación acerca del financiamiento público incluye el posible aumento de costos

adicionales en países donde los recursos públicos ya son limitados de por sí. Los fondos públicos pueden estar mal utilizados por intereses creados para excluir nuevos movimientos políticos y, al hacer que los partidos dependan menos de las contribuciones individuales, se puede impulsar la centralización y la desvinculación de circunscripciones electorales.

Los fondos privados pueden ser importantes para compensar el déficit de recursos públicos. Pueden fortalecer los nexos entre partidos y electorado y apoyar a los candidatos independientes que no califiquen para los fondos públicos normalmente canalizados a través de los partidos. Se ha probado que los fondos privados son importantes para los grupos, incluyendo el de las mujeres, quienes de otra manera quedan excluidas de los principales procesos y recursos políticos, en especial cuando pueden formar fuertes redes para generar recursos.

Los inconvenientes obvios de los fondos privados implican una supervisión más limitada así como la posible corrupción, la influencia política distorsionada y el aumento de los costos de campaña.

**Manejo de los fondos:** La falta de transparencia en el manejo del financiamiento electoral, ya sea por parte de los candidatos o los partidos, se ha comprobado que es un problema importante. Fomenta la percepción pública que se tiene de los políticos como una empresa que produce dinero, lo que dificulta el compromiso de ciudadanos comunes en el discurso político democrático, incluyendo las contribuciones para campañas que podrían apoyar a candidatos políticos más representativos.

**La falta de transparencia puede ser intencional:** recursos parcialmente reportados, llevar doble contabilidad, tener estructuras paralelas de financiamiento y el desvío de contribuciones son prácticas bien conocidas en muchos países. Los partidos poco democráticos en su interior pueden permitir que unos cuantos individuos tomen todas las decisiones sobre el dinero. En los casos más benignos, los partidos sencillamente carecen de experiencia para establecer sistemas de administración financiera.

En la encuesta *El dinero en la política* se encontró que menos de una tercera parte de los encuestados dijeron que su partido tenía un sistema para administrar los fondos del partido; y una cantidad aún menor reportó que su partido tenía un sistema de auditoría. En una encuesta de la USAID/IFES (Agencia

de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/Fundación Internacional para Sistemas Electorales) se encontró que de 118 países, menos de la tercera parte tenía el tipo de leyes de acceso a la información financiera que pueden promover la transparencia (USAID 2003).

#### CUADRO 6. PRÁCTICAS DE CUATRO PAÍSES: ¿CÓMO SE GASTA EL DINERO?

**Bangladesh:** Es práctica común que los candidatos en Bangladesh violen los límites de gastos. Los trabajadores de la campaña están registrados como “voluntarios” y los carteles son “patrocinados por la gente.” Los informes financieros presentados revelan en general sólo una fracción —los costos de unas cuantas reuniones y algunos carteles— de lo que realmente se gastó.

Debido a que se espera que los candidatos paguen sus propias campañas, estos deben tener fuentes independientes de ingresos. Generalmente confían en sus fondos personales y de negocios, pero a veces también obtienen aportaciones o préstamos de amigos y familiares. Los entrevistadores reportaron que si un candidato o candidata, no cuenta con recursos propios ni es un empresario, aceptará contribuciones de empresarios e industriales.

Las relaciones con el electorado representan un costo importante para los candidatos. Todos los candidatos deben emplear promotores que compran votos, organizan eventos y establecen redes con patrocinadores locales. Además, los candidatos deben gastar dinero en regalos y folletos para los votantes y patrocinadores locales.

**Bulgaria:** Las cantidades más grandes para financiamiento de campaña provienen de donaciones privadas y de negocios. No es consigna universal de los partidos que las/los candidatos contribuyan a sus propias campañas, aunque la mayoría lo hace. La mayoría de las/los candidatos consideran que la cantidad de dinero personal donado no influyó para que fueran incluidos en la lista del partido; sin embargo, un antiguo miembro del parlamento admitió que su partido requirió una contribución de 5,000 levs búlgaros (BGL) de los candidatos en los cinco primeros lugares de la lista del partido.

Se estimó que el pago a medios fue el gasto de campaña más grande. Muchos encuestados hicieron notar que los gastos de campaña dependen en gran medida de la duración de la campaña y vieron con muy buenos ojos el recorte del período de campaña de cuarenta y cinco a treinta días.

**Perú:** Los candidatos son los principales responsables de proporcionarse sus propios fondos. Muchas veces consiguen préstamos personales de los bancos y venden sus propiedades para cubrir los gastos de campaña. La mayoría de los negocios contribuyen directamente con los partidos, pero una pequeña minoría prefiere evitar la estructura del partido y contribuir a la campaña con efectivo. En ambos casos las contribuciones se hacen en forma anónima y sin recibo. Los candidatos confían en que familiares y amigos de su región les ayudarán a financiar sus campañas.

En general, la mayoría de los gastos de campaña es para viajes y los relacionados con la logística y los costos operativos, tales como gasolina, alimentos y vehículos. En muchos distritos rurales, los candidatos tienen que recorrer grandes distancias por terrenos difíciles para llegar hasta sus distritos electorales. Un entrevistado declaró que debido a la falta de recursos y las dificultades en la logística sólo pudo hacer campaña en 5 de los 11 distritos de su provincia. Sin embargo, una proporción importante de encuestados que hicieron campaña en áreas urbanas indicaron que gastaron la mayor parte de sus recursos en materiales relacionados con los medios, tales como folletos, carteles, anuncios espectaculares y tiempo en la radio.

**Zambia:** La mayoría de las personas encuestadas declaró que es posible que se ofrezca dinero a las/los votantes por su voto. Los votos pueden venderse entre 5,000 y 50,000 kwachas. Los candidatos pagan también a sus representantes electorales, y que habitualmente cada uno recibe cerca de 20,000 kwachas. Los candidatos deben establecer oficinas electorales para el personal a fin de asegurar su “presencia” permanente en un área durante toda la campaña. Las oficinas se establecen a nivel distrital y provincial y se asignan funcionarios del partido a cada centro electoral. Se acostumbra dar gratificaciones a los jefes.

Los partidos políticos en Zambia no tienen derecho a ningún financiamiento del estado y deben buscar recursos en fuentes alternas. Una de éstas es la venta de carnets de afiliación. Los partidos pueden gestionar fondos con grupos de interés locales y extranjeros y también de gobiernos extranjeros, aunque éstos suelen ser muy reducidos. Los partidos cuentan también con varios recaudadores de fondos. Con frecuencia, los líderes de los partidos de oposición financian sus propios partidos políticos. Por esta razón, los partidos políticos de oposición usualmente sólo están vigentes el tiempo que la/el líder del partido puede financiarlos. Entre otras fuentes de fondos se incluyen las donaciones de simpatizantes y empresas. El mal estado de la economía limita la capacidad de los candidatos para financiar sus propias campañas.

### CUADRO 7. LAS CIFRAS ESTÁN AUMENTANDO LENTAMENTE

De acuerdo con la UIP (Unión Interparlamentaria), actualmente 111 países tienen algún tipo de sistema de cuota. Aunque las cuotas no siempre se mantienen, en un estudio de la UIP dado a conocer a principios de 2006, se encontró que la mayoría de los 20 países que habían alcanzado un umbral de mujeres que comprendía un 30 por ciento de las legisladoras, habían implementado algún sistema de cuota. En África y América Latina se han obtenido triunfos significativos que la UIP atribuye a la adopción de programas de acción positivos. Ruanda, por ejemplo, llegó a ser el país con el porcentaje más alto de mujeres en el parlamento—cerca del 50 por ciento.

Fuente: UIP 2006

### CUADRO 8. DISPOSICIONES LEGALES PARA RECURSOS EN EL CONTINENTE AMERICANO

La Ley para la Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de Costa Rica, de 1990, hace un llamado a los partidos para que aumenten el número de candidatas, y para que reserven fondos para capacitarlas y promover su participación. Los estatutos de todos los partidos políticos mencionan ahora la igualdad de género y la asignación de fondos para el desarrollo político de las mujeres. Algunos de estos partidos han destinado un porcentaje específico de su presupuesto para capacitar a las mujeres.

En Panamá, la Ley 60 del Código Electoral estipula que los partidos deben utilizar al menos 25 por ciento de los fondos públicos para el desarrollo de capacidades, de los cuales, al menos un 10 por ciento debe ser para las mujeres.

La Ley Electoral de 1974 de Canadá permite que se incluyan los gastos para el cuidado de los hijos en los gastos personales de campaña de las candidatas, aunque no para el proceso inicial de nominación. La Real Comisión de Canadá, destacando la carga desigual de cuidar a los hijos que pesa sobre muchas mujeres, ha propuesto ofrecer una deducción de impuestos para los gastos relacionados con la candidatura.

Fuente: García Quesada 2005 y Ballantine 2003.

### CUADRO 9. EL SALVADOR: FONDOS ESPECIALES PARA MIEMBROS FEMENINOS DEL PARTIDO

En El Salvador, el *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN) envía dinero de su presupuesto al Ministerio Nacional para las Mujeres, que a su vez lo utiliza para asambleas nacionales para las mujeres del partido, capacitación y consultas con mujeres. El partido tiene también un fondo especial para capacitar a sus propios miembros femeninos. Algunas mujeres del FMLN trabajan con el sector de negocios para la recaudación de fondos para candidatas.

Fuente: García Quesada 2005.

**Leyes para el financiamiento electoral:** Las leyes que rigen el financiamiento electoral, junto con los mecanismos para hacerlas cumplir, ofrecen un marco importante. Principalmente, se clasifican en cuatro categorías: requisitos de transparencia, topes de gasto, restricciones a donaciones y financiamiento público. Sin embargo, los mecanismos para hacer cumplir las leyes permanecen con frecuencia plagados de desafíos tales como recursos limitados, comisiones electorales demasiado amplias y la cultura de la impunidad.

**Cuotas:** Actualmente, varios países han establecido sistemas de cuotas que garantizan a las mujeres al menos algún nivel de representación política. En éstos, el número de mujeres representantes se ha incrementado notoriamente (ver cuadro 7). Cuando un nivel de financiamiento de campaña es prerrequisito para obtener un cargo, un mayor acceso de las mujeres a los fondos podría ayudar a cumplir con las cuotas.

**Leyes para el financiamiento:** Se ha dado menor atención al financiamiento político que a los sistemas de cuota, pero unos cuantos países han adoptado esta legislación para ayudar a que los recursos se encaucen hacia las mujeres. Los mecanismos usados incluyen exenciones fiscales, provisiones para gastos de campaña y directrices para el uso de fondos públicos (ver cuadro 8).

**Estatutos de partido:** Algunos partidos políticos han hecho sus propios compromisos con la igualdad de género al incluir cuotas internas o al reservar financiamiento para las mujeres. En América Latina, la adopción generalizada de cuotas ha llevado a muchos partidos a incorporar las asignaciones para cuotas de información en sus presupuestos para educación del votante y apoyo para el establecimiento de comités de mujeres para el partido. Algunos estipulan ahora que un cierto porcentaje de los recursos debe ser para las mujeres (ver cuadro 9).

**Activismo de las mujeres:** En todo el mundo, las mujeres han formado grupos políticos y movimientos de la sociedad civil, algunos de los cuales se han convertido en acérrimos defensores de la participación política de las mujeres. El problema del financiamiento ha sido menos

notorio. Estos grupos pueden aportar su experiencia sobre lo que las candidatas quieren y necesitan; y así mismo beneficiarse del apoyo para el desarrollo de capacidades, recursos adicionales, información sobre actividades en otros países y oportunidades de establecer redes.

**La demanda de democracia:** Los grupos de base y algunas personalidades políticas han luchado de manera creciente por una democracia significativa e incluyente, un objetivo que no se puede lograr sin las mujeres.

### El PNUD y los programas de financiamiento electoral

El financiamiento electoral es un tema controvertido, aun cuando el objetivo sea aumentar la participación política de las mujeres. Como organización multilateral neutral, el PNUD debe ser especialmente consciente y cuidadoso con los programas de financiamiento electoral. No debe:

- Dar la impresión de que intenta influir en la política nacional.
- Ofrecer apoyo de financiamiento directo de tal manera que se interprete como donación política.
- Apoyar el financiamiento para actividades que contravengan las leyes nacionales o las normas básicas internacionales del buen gobierno (tales como la compra de designaciones, aun cuando ésta sea una práctica común).
- Un programa de apoyo para las candidatas seguramente interferirá con los partidos políticos que presentan candidatos. El PNUD corre el riesgo de ser acusado de favoritismo político, en especial si se tiene que elegir entre comprometerse con mujeres de algunos partidos y no con las de otros. (Para una discusión más exhaustiva del trabajo de partido, consultar el *Manual sobre el trabajo con partidos políticos del PNUD*, PNUD, sin fecha).

Los riesgos adicionales se originan por el papel que juega el dinero en la política, dada la gran evidencia de que el financiamiento puede socavar la democracia y estimular la corrupción. Al asociarse con el financiamiento de

#### CUADRO 10. BAHREIN: CONSIDERACIÓN DE OPCIONES PARA APOYAR A CANDIDATAS

Las mujeres de Bahrein ganaron el derecho a votar y ser votadas en 2002. En la siguiente elección, poco tiempo después, 31 mujeres se presentaron para las elecciones municipales y 8 para escaños parlamentarios. De las candidatas parlamentarias, dos pasaron a la segunda ronda, pero no pudieron obtener los escaños.

Para las votaciones de 2002, el PNUD y el Consejo Supremo para las Mujeres colaboraron para capacitar a mujeres líderes para que desarrollaran habilidades que las ayudara a convertirse en candidatas, cabilderas o administradoras de campaña. Se establecieron redes con la sociedad civil entre líderes religiosos sunitas y chiitas para que ayudaran a promover nuevas formas de pensamiento acerca de las mujeres políticas, dada la prevalencia de creencias religiosas conservadoras, y se capacitó a periodistas para que informaran sobre temas relativos a las mujeres.

Para las elecciones de 2006 en Bahrein, el PNUD consideró diversas opciones de mecanismos de financiamiento para apoyar a las candidatas. La primera fue la creación de una red de organizaciones de la sociedad civil para administrar los fondos inicialmente proporcionados por el PNUD, en forma similar a la *Emily's List*. Esto sería un enfoque que requeriría más tiempo, pero desarrollaría capacidades en la sociedad civil nacional y protegería políticamente al PNUD, desligándose de la distribución de fondos.

Una segunda opción fue establecer un fondo público a través del Ministerio de Justicia. Esto podría ayudar a crear incentivos para las asociaciones políticas (en Bahrein no hay partidos), incluso mediante una ley en estudio que proporcionaría fondos públicos, y que posiblemente pudiera redactarse con incentivos específicamente dirigidos al número cada vez mayor de candidatas. Una tercera opción fue trabajar nuevamente con el Consejo Supremo para las Mujeres, aunque esto habría significado un perfil más público para el PNUD, y la participación de la sociedad civil sería más limitada.

El PNUD proporcionó el equivalente a \$8,000 dólares como apoyo para cada candidata, en forma de acceso a servicios de impresión, gastos de hospedaje, transportación y recursos para investigación y capacitación. Veintitrés candidatas utilizaron el apoyo del PNUD. Dieciocho mujeres estuvieron entre las 220 candidatas que participaron en elecciones parlamentarias y cinco mujeres contendieron en elecciones municipales. Sólo una mujer resultó electa para el Parlamento (fue una de las dos mujeres que pasaron a la segunda ronda en 2002), pero al convertirse en la primer parlamentaria, se estableció un precedente histórico.

Fuente: PNUD 2006.

campañas, el PNUD podría considerarse, con o sin razón, que contribuye a estos problemas. Al explorar opciones de ayuda para el acceso de las mujeres al financiamiento de campañas, se aplican varias directrices generales:

## CUADRO 11. TEMAS DELICADOS: COMPRA DE VOTOS

La compra de votos podría calificarse automáticamente en la categoría de “mala gobernabilidad”. Sin embargo, en muchos países todavía es una práctica aceptada e incluso se considera como gasto de campaña. Es un buen ejemplo de la clase de temas que pueden ser difíciles de negociar para los programas de financiamiento electoral.

De acuerdo con la encuesta *El dinero en la política* (Bryan y Baer 2005), la compra de votos es una práctica mal definida, con una continuidad que va desde los sobornos para proyectos de desarrollo electoral hasta, en su forma más inofensiva, promesas de campaña. Muchos de los entrevistados en la encuesta describieron la compra de votos como parte integral del tejido social y político de sus países, y legítima cuando implica proporcionar servicios a una comunidad que, de otra manera, no podría tenerlos. Éstos podrían incluir la instalación de bombas para agua o el suministro de medicinas. En Tanzania, es legal que los candidatos den regalos a sus electores antes de las elecciones.

Evidentemente el PNUD no puede involucrarse en nada que sea ilegal, inmoral, violento o que vaya en contra de los derechos humanos, pero un programa de financiamiento electoral para las mujeres puede plantarse cuestiones como: *¿Debe pedirse a las mujeres que no participen en prácticas que podría parecer que están en los límites de una campaña honesta si eso significa que no pueden competir en forma efectiva?*

Las respuestas adecuadas requerirían administradores de programa sumamente hábiles. Una vez que se adopte una norma, ésta debe explicarse públicamente y aplicarse de manera uniforme.

- Los programas deben redactarse en términos de una mayor igualdad de género;
- La misión del PNUD no es apoyar capacidades sino desarrollarlas;
- El programa debe tener un razonamiento claro y bien documentado. Si participan candidatas/os individuales, debe haber un proceso de selección transparente que se explique públicamente;
- Antes de implementarse, la planeación del programa debe hacer un mapeo de los posibles riesgos políticos y tomar las previsiones necesarias para manejarlos o evitarlos; y
- Debe prestarse cierta atención a la distribución del apoyo, más allá de los partidos o ideologías políticas. Los programas de acción afirmativa, por ejemplo, han sido criticados en algunos casos por asignar

puestos a mujeres, en particular a las pertenecientes a una élite o a aquellas estrechamente vinculadas con centros dominantes de poder político o social, que no pueden actuar como defensoras de sus circunscripciones electorales, ni de los derechos de la mujer o de objetivos de desarrollo humano más amplios. Como resultado, se pierden las oportunidades de demostrar el valor de la participación política de las mujeres.

En general, el apoyo directo a las candidatas puede ser más factible en países estables con tradiciones democráticas establecidas, un número razonable de partidos, un nivel de corrupción de medio a bajo y un discurso político relativamente balanceado. El apoyo directo podría incluir actividades tales como la capacitación de candidatas/os en habilidades de recaudación de fondos, así como bienes y servicios necesarios para hacer una campaña política.

Los países con políticas más fracturadas o contenciosas —en donde el PNUD puede correr un mayor riesgo de ser acusado de interferir— pueden requerir que la organización desempeñe un *papel menos directo*. Éste podría incluir actividades como trabajar a través de canales tradicionales como pueden ser los comités políticos parlamentarios de mujeres, o en apoyo de organizaciones no gubernamentales de mujeres. (Ver en el cuadro 10 un ejemplo de los diferentes mecanismos de financiamiento considerados por el PNUD en Bahréin.)

### Directrices básicas para el diseño de programas

Los programas del PNUD deben preservar los principios de identidad nacional, participación incluyente, transparencia, rendición de cuentas y asociación incluidos en el contexto de la reforma de la ONU.

### LA IGUALDAD DE GÉNERO ES UNO DE LOS OBJETIVOS DE TODOS LOS PROGRAMAS DEL PNUD...

Lograr la igualdad de género es una prioridad corporativa esencial que se fundamenta en estos principios y debe considerarse como un objetivo en todos los programas. Esto coincide con la política de transversalización de género del PNUD, que requiere “tomar en

“ En el pasado, el apoyo del PNUD a las elecciones tendía a ofrecerse por evento pero al paso de varios años ha habido un énfasis cada vez mayor en vincular las elecciones a un mayor contexto político, social y económico, con un enfoque para lograr un cambio transformador a largo plazo. ”

cuenta las inquietudes de género en todas las políticas, programas y actividades financieras y administrativas de los procesos organizativos, contribuyendo así a una profunda transformación organizacional”.

#### LA IGUALDAD DE GÉNERO SE HA INTEGRADO A NUESTRA DEFINICIÓN DE POLÍTICA...

La transversalización de género en los procesos electorales implica no sólo aumentar las cifras de mujeres en puestos de elección, sino también cambiar la manera en que se define la política, para que el apoyo a la igualdad de género se vuelva parte integral de las instituciones y las prácticas. Los problemas de género y de las mujeres deben figurar en todos los aspectos del sistema electoral, incluyendo reglas y políticas, manejo y administración, selección de candidatos y políticas de partido, movilización y distribución de recursos, análisis de participantes, delimitación de fronteras, votación y conteo de votos, resultados de la elección y análisis postelectorales. Esto puede implicar el uso de datos desagregados por género para señalar los vacíos en la igualdad de género, y en consecuencia dedicar recursos y conocimientos, así como monitorear los avances con indicadores lo suficientemente sensibles para comprender el impacto diferenciado en hombres y mujeres.

#### LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO DEBE ACOMPAÑARSE DE PROGRAMAS ENFOCADOS EN LAS MUJERES...

El peligro de la transversalización es que si el género se integra en todas partes, se convierte en un asunto de nadie. Por lo tanto, el proceso requiere tanto de la integración como de un enfoque específico de las inquietudes de las mujeres. Esto último puede implicar programas,

personal y líneas de presupuesto por separado. Gente muy competente con capacidades probadas en la transversalización de género deben contribuir para evaluar las necesidades y diseñar el programa. Ambos procesos deben incluir la consulta con participantes masculinos y femeninos, con perspectivas de las mujeres claramente visibles en los resultados finales.

**Enfoques a corto y largo plazo:** Hay dos posibles vías para el apoyo al programa para financiamiento electoral de las mujeres. Éstas pueden ser tomadas en cuenta por sí solas o en conjunto. Los programas a corto plazo pueden estar ligados a eventos de elección o a elecciones particulares. Pueden trabajar en base a la inercia de una elección, aún cuando involucren el potencial que incida en los objetivos para defender los derechos políticos de las mujeres a más largo plazo. Sin embargo, es posible que este enfoque no contribuya de manera significativa a la transformación de las estructuras que excluyen a las mujeres de la política. Los programas a largo plazo consideran un



“ Mientras que los datos cuantitativos probablemente revelarán patrones de desigualdad, de los datos cualitativos se podrá averiguar algo de las sutilezas de los problemas que necesitan atención. ”



panorama completo de la participación política de las mujeres, que incluye los sistemas, procesos y prácticas que deben tomar en cuenta la igualdad de género. Este tipo de programa podría tener una línea de presupuesto para apoyar el financiamiento electoral de las mujeres, junto con otras relacionadas, por ejemplo, con el desarrollo de capacidades de parlamentarias, apoyo a comités políticos parlamentarios de mujeres, capacitación de mujeres líderes y ayuda para movimientos en defensa de las mujeres en política.

En el pasado, el apoyo del PNUD a las elecciones tendía a ofrecerse por evento, pero después de varios años ha habido un énfasis cada vez mayor para vincular las elecciones a un mayor contexto político, social y económico, con un enfoque logre un cambio transformador a largo plazo. Este enfoque, conocido como el enfoque del "ciclo electoral" para la programación, es totalmente congruente con la transversalización de género.

## Formulación de un programa

### PRIMER PASO: EVALUACIÓN

Una evaluación inicial debe proporcionar datos tanto cualitativos como cuantitativos sobre las mujeres en la política (ver cuadro 12 sobre cómo llevar a cabo evaluaciones y otras actividades desde una perspectiva de género). Mientras que los datos cuantitativos probablemente revelarán patrones de desigualdad, tales como un número más limitado de escaños o de fondos de campaña para las mujeres, los datos cualitativos pueden proporcionar algo sobre las sutilezas de los problemas que necesitan atención, tales como la clase de estereotipos o barreras psicológicas que las mujeres encuentran más desafiantes, o qué gastos son más difíciles de cubrir (el cuidado de los hijos, por ejemplo).

Para la evaluación puede ser necesario analizar algunos o todos los elementos siguientes. Las preguntas ofrecen directrices generales y no pretenden ser exhaustivas.

#### El contexto legal/político:

- ¿Qué problemas políticos y legales debe entender el PNUD para proteger su mandato multilateral (incluyendo cualquier prohibición de financiamiento aportado por grupos extranjeros)?
- ¿Cuál es la cultura política prevaleciente (favorece la diversidad e inclusión, o hace que unas cuantas personas detenten la mayor parte del poder)?
- ¿Cuáles son las percepciones nacionales e internacionales (incluyendo las de las mujeres) del historial en democracia y derechos de las mujeres?
- ¿Existen disposiciones constitucionales que expliquen en detalle los derechos legales y políticos de las mujeres?

- ¿Hay discriminación legalizada?
- ¿El gobierno ha firmado la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y otros instrumentos internacionales/regionales para promover la igualdad de género? Si es así, ¿estos instrumentos han sido aprobados o ratificados a nivel nacional?
- ¿Existen mecanismos y/o políticas de género?
- ¿Los datos públicos estándar están desagregados por género?
- ¿Cuáles son las relaciones entre los electores y las actuales mujeres políticas?
- ¿Cuál es la percepción del público en general de la trayectoria de las mujeres como políticas?
- ¿Cuál es la percepción del público en general de las mujeres y de los temas tales como la posibilidad de ser votadas, la capacidad de liderazgo, la susceptibilidad a la corrupción, etc.?
- ¿Cuáles son las organizaciones clave para las mujeres y el género? ¿Se han hecho escuchar para defender los derechos políticos de la mujer?

#### Las mujeres en la economía:

- ¿Cuáles son las brechas clave de género en el empleo y la educación?
- ¿Están las mujeres muy concentradas en la economía formal o informal, la agricultura o la industria?
- ¿Cuál es el panorama general del acceso de las mujeres a los recursos?
- ¿Hay vínculos potenciales a nuevos recursos?
- ¿Están las mujeres involucradas en identificarlos, o bien, podrían estarlo?

#### Las mujeres en la política:

- ¿Cuál es la proporción actual de mujeres en los tres poderes de gobierno?
- ¿Cuáles son las tendencias observadas?
- ¿Existen cuotas para la legislatura, dentro de los partidos o para otras estructuras políticas?
- ¿Cuáles puestos tienen las mujeres en los ministerios, comités parlamentarios, principales partidos políticos, etc.?
- ¿Cuántas mujeres ocupan puestos de liderazgo?
- ¿Qué ven las mujeres y los hombres como factores que afecten sus funciones políticas y de liderazgo?
- ¿Hay procesos legislativos específicos en los que las mujeres hayan influido?
- ¿Puede ser útil esta información para abogar por una mayor participación de las mujeres en política?
- ¿Los grupos sociales o los electorados en particular apoyan más/menos la participación política de la mujer?

#### CUADRO 12. CONCEPTOS CLAVE PARA PLANEAR Y EVALUAR EL TRABAJO DE GÉNERO

Los siguientes conceptos básicos pueden ser útiles para formular y monitorear un programa de género y financiamiento de campaña.

**Los mecanismos para la evaluación de género** identifican las diferencias entre mujeres y hombres en la percepción, actitud, oportunidades y acceso a recursos, y toma de decisiones. Captan la manera en que los programas y políticas afectan el concepto social de lo que significa ser hombre o mujer, así como las relaciones de género en el hogar, en la comunidad, en la economía y en otros ámbitos. Evaluar el impacto de género sirve para monitorear los impactos positivos y negativos de un proyecto en particular sobre las relaciones de género, y así los resultados pueden aportar información al proyecto y las políticas de género en general.

**Planeación por género es cuando las cuestiones de género** se toman en cuenta en cada una de las etapas de un proyecto o programa. Para guiar la planeación se utiliza un análisis de género, incluyendo la recolección y análisis de información desagregada por género. El análisis de género facilita el uso estratégico de los distintos conocimientos y habilidades de hombres y mujeres, que pueden mejorar a largo plazo la sustentabilidad de las intervenciones.

**Las auditorías de género** evalúan si el trabajo de una institución contribuye a la igualdad de género. Se enfocan en las condiciones creadas para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, las iniciativas implementadas para llegar a estas metas, la percepción de las personas involucradas y las recomendaciones para mejorar. Podrían efectuarse, por ejemplo, como parte de un proyecto de financiamiento de campaña a los partidos políticos más importantes.

**Los presupuestos de género** son una herramienta analítica para desagregar presupuestos, y mapear los efectos de las políticas de ingresos y gastos en mujeres y hombres, niñas y niños. Podrían usarse para definir patrones de financiamiento de campaña, por ejemplo, para considerar la recaudación y distribución de contribuciones dentro de los partidos políticos.

- ¿Éstos, u otros grupos (organizaciones académicas o de derechos humanos, por ejemplo), han llevado a cabo investigaciones sobre la participación política de la mujer?

#### El sistema y procesos electorales:

- ¿Qué tipo de sistema electoral (el método utilizado para convertir los votos emitidos en escaños o cargos ganados) se ha implementado?
- ¿A qué grado tiende este sistema a distribuir o concentrar el poder?
- ¿Ha afectado esto la participación política de la mujer? Si es así, ¿de qué manera?
- ¿Se permite a los candidatos independientes postularse para un cargo?
- ¿Cuáles son los actuales patrones de financiamiento electoral: público/privado, urbano/rural, lícito/ilícito, etc.?
- ¿Qué tan transparente es el financiamiento electoral?
- ¿Se cuenta con leyes que rijan el financiamiento electoral? Si es así, ¿quién las implementa? ¿Existen disposiciones respecto al género? ¿Cuál es el historial en el cumplimiento de las leyes?
- ¿Cuál es el programa para las próximas elecciones (locales, regionales y nacionales, tanto para el poder ejecutivo como para el legislativo)?
- ¿Cuáles son los aspectos que las mujeres consideran los más efectivos?
- ¿Hay más posibilidad de ganar algunas elecciones que otras?
- ¿Pueden algunas elecciones producir un mayor impacto en el avance de las mujeres?



- ¿Cuál es el rol de los medios en las campañas?

#### Elecciones previas:

- ¿Qué ventajas o pérdidas tuvieron las mujeres como votantes y candidatas?
- ¿Qué retos y oportunidades encontraron las mujeres?
- ¿Qué lecciones aprendieron?
- ¿Quién financió las actividades de las mujeres, y cuáles fueron los impactos de esto?
- ¿Cuánto dinero recaudaron? ¿Fue más o menos de lo que necesitaban?
- ¿Hubo necesidades particulares que no pudieron satisfacer?
- ¿Tuvieron las mujeres acceso equitativo a los medios?
- ¿Tuvieron las mujeres acceso equitativo a sus electores?
- ¿Se ha tenido éxito usando como tema de campaña la igualdad de género/los derechos de la mujer?

“ Las estrategias para implementar un programa deben especificar plazos y compromisos financieros; explicar con detalle todas las actividades y responsabilidades; así como definir con claridad los mecanismos de información, indicadores y marco de monitoreo. ”

- ¿Cuáles grupos, si los hubo, se hicieron oír en forma particular en campañas efectuadas por mujeres, ya sea en apoyo u oposición?
- ¿Puede usarse en otros países las experiencias aprendidas en elecciones del PNUD? ¿Así como las experiencias de otras organizaciones nacionales/internacionales?
- ¿Cuáles son las fuentes existentes y potenciales de financiamiento, tanto públicas como privadas, incluyendo las fuentes no monetarias tales como tiempo gratuito en los medios?
- ¿Existen grupos emprendiendo ya acciones en el tema del financiamiento de campaña para candidatas? ¿Qué están financiando? ¿Puede el programa del PNUD incorporarse a estas iniciativas?

## SEGUNDO PASO: DISEÑO DEL PROGRAMA

En general, las estrategias para implementar programas deben especificar plazos y compromisos financieros; explicar con detalle todas las actividades y responsabilidades y definir con claridad los mecanismos de información, indicadores y marco de monitoreo (ver cuadro 13). En el análisis más general de género arriba mencionado, un programa de financiamiento electoral debe tomar en cuenta los siguientes temas:

- ¿Quiénes son los actuales y quiénes son los posibles candidatos?
- Al trabajar con candidatos, ¿el PNUD debe hacer distinciones con base en las agendas políticas (por ejemplo, en el caso de que las candidatas apoyen tradiciones que dañen y discriminen a la mujer —consultar en el Manual sobre el trabajo con partidos políticos, PNUD, sin fecha, para una discusión más amplia sobre la elección de trabajar con algunos o con todos los candidatos)?
- ¿Representan ampliamente las candidatas a las mujeres en el país, o provienen principalmente de un grupo (por ejemplo, de un grupo de élite)? ¿Están totalmente ausentes algunos de los grupos más importantes? ¿Puede el PNUD animar a los socios nacionales a disminuir estas brechas?
- ¿En qué costos incurrirán las candidatas durante el proceso de nominación?
- ¿Cuánto costarán las campañas electorales?
- ¿Encontrarán las mujeres que algunas necesidades de campaña son más difíciles de financiar que otras?
- ¿Qué capacidades relacionadas con el financiamiento electoral (recaudación de fondos, administración del dinero, etc.) requieren más desarrollo?

- ¿Qué puntos de entrada maximizarán el uso de los recursos? ¿Debe trabajar el programa en vías paralelas, tales como desarrollo de capacidades de candidatos individuales y defensa de una comisión electoral fortalecida, por ejemplo?
- ¿Cómo debe asociarse el programa de financiamiento a otras iniciativas de asistencia electoral, incluyendo aquellas efectuadas el día de la elección?

### CUADRO 13. MONITOREO Y EVALUACIÓN—UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS INDICADORES

Un marco de evaluación y monitoreo sensible al tema de género debe usar datos desagregados de género para medir el avance en el acceso de las mujeres al financiamiento electoral, así como al uso del mismo. Pueden incluirse dos tipos de indicadores:

**Los indicadores de proceso** recogen información tal como: recursos financieros para apoyo de las elecciones generales, asignaciones para campañas de mujeres en proporción a las asignaciones globales para elección, el número de sesiones de capacitación para candidatas, cobertura de medios para mujeres y candidatos en general, necesidades de transporte, apoyo para guarderías, costos administrativos de campaña, etc.

**Los indicadores de impacto** ayudan a mostrar los efectos de la inversión en candidatas. Estos pueden incluir: el número de mujeres que mostraron interés en competir por un escaño, el nivel de articulación de temas de la mujer/género en plataformas de campaña y mensajes mediáticos, el número de partidos políticos dispuestos a patrocinar candidatas, el número de organizaciones de la sociedad civil que apoyan a candidatas, el tipo de cuestiones planteadas por los votantes relacionadas con la rendición de cuentas en términos de género, el número de candidatos que articulan temas de la mujer/género, el número de partidos políticos con cuotas voluntarias, el número de candidatas que ganan la elección y que son nombradas para comités parlamentarios clave, así como los cambios observados en los discursos parlamentarios y en el manejo de asuntos parlamentarios.

“ La estructura del presupuesto variará dependiendo de la manera en que se conciba el programa: como un proyecto a corto o largo plazo, independiente o integrado a una estrategia más amplia de asistencia electoral. ”

- ¿El programa debe incluir análisis post-electoral para informar sobre las actividades en elecciones posteriores, y/o sesiones para compartir las lecciones del proceso de campaña?

### TERCER PASO: ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS

La estructura del presupuesto variará dependiendo de la manera en que se conciba el programa: como un proyecto a corto o largo plazo, independiente o integrado a una estrategia más amplia de asistencia electoral. Independientemente de esto, los presupuestos deben incluir:

- Posiciones evidentes y específicas para contrarrestar desigualdades de género; y
- Herramientas de seguimiento de género que demuestren, conforme avance su implementación, cómo se beneficiarán los hombres y las mujeres de los recursos asignados, incluso en términos de subsanar desigualdades.

### ALGUNOS POSIBLES RESULTADOS

Los programas deben aspirar a obtener algunos o todos los resultados siguientes:

- Un mayor número de mujeres ocupan sitios más altos en las listas electorales;
- Un mayor número de mujeres resultan electas;
- Un mayor número de mujeres ocupan puestos de liderazgo;

- El financiamiento para campañas de mujeres se incrementa;
- La reforma al financiamiento de campaña hace referencia explícita a la equidad de género en la distribución de fondos públicos;
- Los líderes de partido hacen más público su apoyo a candidatas;
- Un mayor número de políticas y activistas están dispuestas a pugnar por el financiamiento como un factor crucial para ampliar la participación política de las mujeres;
- Las preocupaciones de las mujeres, incluyendo su necesidad de financiamiento, son evidentes durante todo el ciclo de la elección;
- Los logros se enmarcan en la planeación a largo plazo para el empoderamiento de las mujeres, de manera que el foco del apoyo pueda moverse de los eventos de campaña a la transformación a largo plazo de las estructuras, prácticas y procesos que han excluido a las mujeres de la política; y
- El proceso crea espacio para que las mujeres comiencen a cuestionar las estructuras de poder, incluyendo la manera en que los partidos se organizan y se manejan, cómo se conducen las legislaturas y cómo se generan y distribuyen los recursos para el financiamiento político.



## Puntos de entrada para la promoción de las mujeres en campañas y elecciones

Los principales puntos de entrada para los programas de financiamiento de campaña de las mujeres deberán buscarse en países y sistemas políticos individuales. La siguiente sección ofrece algunas ideas generales para considerarlas y adaptarlas según corresponda. Pueden aplicarse en forma individual o combinada.

**Capacitación de candidatas:** Es posible que las candidatas, además de combatir los estereotipos de género o percepciones negativas acerca de las mujeres en puestos de poder, estén abriendo camino al intentar convertirse en la primera mujer en ocupar un escaño. Posiblemente tendrán que ser más competitivas que los hombres para ganar. A las candidatas mujeres se les han proporcionado diferentes formas de

capacitación para perfeccionar habilidades tales como: oratoria, planeación de campaña, etc. Los esfuerzos por desarrollar capacidades más específicas podrían enfocarse en la recaudación de fondos o la administración financiera.

**Capacitación de promotores:** Muchas mujeres son ya defensoras incondicionales de la participación política de las mujeres en diversos foros,

#### **CUADRO 14. EL CONTINENTE AMERICANO: LÍDERES POLÍTICOS SE COMPROMETEN CON LA REFORMA FINANCIERA EN POLÍTICA**

En marzo de 2003, el Consejo de Presidentes y Primeros Ministros del Continente Americano suscribió una declaración trascendental sobre financiamiento político. Se refiere a los seis principios siguientes, mismos que pueden reafirmar la igualdad de género:

- **Fomentar partidos políticos responsables y representantes más fuertes.** En sus funciones de representación y participación, los partidos políticos necesitan tener acceso a recursos adecuados para funcionar con ética y eficacia.
- **Asegurar una competencia electoral efectiva.** Los partidos y los candidatos deben tener una buena oportunidad de hacer campaña por sus ideas; su acceso a los medios y a los recursos adecuados es crucial. Las ventajas logradas por medios injustos deben ponerse de manifiesto y debe prohibirse el uso de recursos del estado que no estén disponibles para todos los candidatos en la campaña electoral.
- **Promover la igualdad política y la participación ciudadana.** Los ciudadanos, ricos o pobres, deben tener las mismas oportunidades de participar en el proceso político y de apoyar a los candidatos o partidos de su elección. Las contribuciones financieras son una forma legítima de apoyo. Deben compensarse las desigualdades relacionadas con género, raza, grupo étnico o poblaciones marginadas. Debe preservarse el principio de una persona, un voto.
- **Preservar la integridad del proceso electoral mediante la transparencia.** Los votantes necesitan estar empoderados para poder elegir como ciudadanos autónomos e informados, libres de presiones, intimidación o seducción a través de beneficios económicos, y estar informados acerca de los recursos y apoyo para los candidatos y partidos.
- **Aumentar la responsabilidad y eliminar la corrupción.** Los funcionarios electos deben representar a todos sus electores y por tanto estar libres de la dependencia financiera de unos cuantos. Las donaciones no deben usarse para comprar el acceso a políticos o funcionarios, obtener favores personales (contratos, exenciones fiscales, etc.) o políticos.
- **Reforzar el régimen de derecho y la capacidad de hacer cumplir la ley.** Debe garantizarse la justicia oportuna y acabar con la impunidad en abusos de financiamiento político. El cumplimiento de las leyes y reglamentos para el financiamiento político requiere la existencia de autoridades de vigilancia independientes y de un sistema eficaz de sanciones para acabar con la impunidad.

Fuente: International IDEA 2003

incluyendo los grupos de mujeres, organizaciones de derechos humanos y comités políticos parlamentarios de mujeres. La capacitación y la abogacía podrían ayudar a aumentar la conciencia y conocimiento del financiamiento de campaña como un medio para aumentar la participación política, unir nuevas redes y potencialmente movilizar nuevos recursos para candidatas.

**Capacitación de los medios:** Las sesiones informativas a los periodistas sobre los aspectos de género del financiamiento de campañas podrían animarlos a darle publicidad a los asuntos que enfrentan las candidatas, monitorear los compromisos de género adquiridos por líderes y partidos políticos, y a informar sobre el avance (o la falta de éste) que estén teniendo las mujeres.

**Redes:** Dado el acceso más limitado de las mujeres a las redes políticas, de negocios y otras que proporcionan fondos para campañas, los programas podrían ayudar a las candidatas a desarrollar capacidades para forjar nuevos vínculos o incluso para crear nuevas redes, siguiendo el modelo de la Emily's List.

**Apoyo directo:** En países más pobres, y tal vez en especial en elecciones locales, las candidatas pueden carecer hasta de las herramientas de campaña más rudimentarias. Esto podría justificar el proporcionarles bienes y servicios en forma directa, como en Etiopía (ver los incentivos que aparecen más adelante) y Bahrein (ver cuadro 10), cuidando evitar que esto se interprete como contribuciones de campaña.

**Investigación:** Los patrones de financiamiento de campaña y gastos de los partidos políticos son notoriamente difíciles de definir; el género es un tema casi invisible. La investigación sobre el financiamiento de campañas de las mujeres podría arrojar una nueva luz sobre los factores en juego en países individuales, y apoyar tanto programas de financiamiento potenciales como aquellos que persiguen las metas globales de aumentar la participación política de las mujeres y fortalecer la gobernabilidad democrática. Podría también aumentar la visibilidad del tema por medio de un listado de la participación de catedráticas, comités políticos y grupos nacionales de mujeres.

“ Los expertos en financiamiento de campañas advierten acerca de las reformas que pueden ser muy precipitadas o demasiado idealistas. Los límites de donación, por ejemplo, pueden ser más pragmáticos que las prohibiciones terminantes de financiamiento privado, aun cuando no aseguren de inmediato una distribución de recursos más equitativa. ”

**Reforma al financiamiento de campañas:** En muchas naciones existe la urgente necesidad de reformar el financiamiento de campañas, tanto en términos de la legislación básica como de mecanismos para hacer cumplir las leyes (consultar en el cuadro 14 un ejemplo de consenso de alto nivel sobre los tipos de reformas que se requieren en América Latina). El PNUD podría abogar por insertar consideraciones de género, incluyendo la promoción de la participación de las mujeres en la conformación de la agenda para la reforma. Las mujeres, que están menos obligadas con las fuentes de financiamiento existentes, podrían ofrecer percepciones más independientes, o bien podrían estar dispuestas a movilizar a la opinión pública para apoyar reformas que enfrenten al status quo.

Los expertos en financiamiento de campañas advierten acerca de las reformas que pueden ser muy precipitadas o demasiado idealistas. Los límites de donación, por ejemplo, pueden ser más pragmáticos que las prohibiciones terminantes de financiamiento privado, aun cuando no aseguren de inmediato una distribución de recursos más equitativa. Podría requerir tiempo para construir un consenso viable entre partidos u otras fuerzas políticas acerca de lo que constituye un financiamiento deseable y cómo debe distribuirse, incluyendo las que consideran el tema de género. Es necesario que las mujeres participen en este proceso, y pueden estar más preparadas para hacerlo mediante el desarrollo de habilidades relacionadas con la recaudación de fondos, la negociación y la defensa de sus derechos políticos.

**Incentivos:** Varios países han experimentado con incentivos para alentar a los partidos para

que postulen más mujeres (ver también el cuadro 15). Timor Oriental proporciona más tiempo aire en medios de comunicación a partidos con mujeres candidatas. En Etiopía, en las elecciones de 2005, organizaciones internacionales proporcionaron en forma conjunta una canasta de fondos con asignaciones de bienes y servicios para partidos y candidatos individuales. Los partidos que presentaron candidatas recibieron una asignación extra.

**Sistemas electorales:** Algunas opciones reducen costos y refuerzan la capacidad de inclusión, proporcionando oportunidades más accesibles para las candidatas. Puede haber oportunidades para defender estos sistemas durante las reformas políticas o en países que acaban de sufrir una crisis, creando nuevas estructuras de gobernabilidad.

**Comisiones electorales:** Los organismos para el manejo del sistema electoral son los supervisores más comunes de la reglamentación para el financiamiento de campañas (otras opciones

#### CUADRO 15. FRANCIA: UN ENLACE ENTRE PARIDAD Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El principio de paridad en Francia requiere que el 50 por ciento de candidatos en las listas de partidos deben ser mujeres. Incluye las elecciones para el Parlamento Europeo, la Asamblea Nacional y las asambleas provinciales y municipales (con excepción de las comunidades con menos de 3,500 personas).

El principio de paridad está relacionado con sanciones para financiamiento público. Cuando la diferencia en el número de candidatos de cualquier sexo es mayor a dos por ciento del total, se aplican sanciones, que se elevan progresivamente de acuerdo con la magnitud de la diferencia.

incluyen dependencias de gobierno y agencias regulatorias especiales). Las reglamentaciones se enfocan en general a los candidatos, más que a los partidos políticos. Una mayor conciencia y apoyo ayudarían a asegurar que se apliquen las leyes tanto a los hombres como a las mujeres de manera imparcial y que por tanto

éstas obtengan recursos, por ejemplo, bajo esquemas de financiamiento público.

#### CUADRO 16. RECOMENDACIONES PARA ELIMINAR OBSTÁCULOS

En el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de 2003, organizado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), un seminario investigó si el financiamiento es un obstáculo para la participación política de las mujeres, e hizo las siguientes recomendaciones:

- El financiamiento en política y la igualdad de género no son variables independientes una de otra. Todo análisis debe estar estrechamente relacionado con los regímenes electorales, sistemas de partido y formas de gobierno.
- La participación política de las mujeres deber verse como un proceso con múltiples etapas. Es importante ilustrar la manera en que los temas del financiamiento afectan cada etapa del proceso --desde la primera, en la que un ciudadano es elegible para aspirar a un cargo político, hasta que lo obtenga en la etapa final -- y qué medidas correctivas pueden promover un mayor equilibrio de género.
- El financiamiento debe ser estudiado en términos que vayan más allá de una simple interpretación monetaria. Los costos indirectos o no evidentes, las contribuciones en especie, micro créditos y dinero semilla son de igual importancia que los grandes flujos de dinero.
- El éxito de la Emily's List demuestra que la naturaleza diversa y multidimensional de los obstáculos que enfrenta la participación política de las mujeres requiere dar atención prioritaria a ciertas áreas. Esta priorización permitirá el uso efectivo de recursos limitados y maximizar su impacto. En los Estados Unidos, por ejemplo, se decidió atacar el problema del financiamiento con una estrategia monetaria anticipada. En otros países las prioridades podrían incluir la integración de las mujeres en las cerradas estructuras de partido, atender distorsiones regulatorias o alentar el reclutamiento de mujeres líderes.
- Es pertinente también estudiar a fondo la antipatía o aparente falta de interés en la actividad política de las mujeres. Estudios y entrevistas preliminares efectuadas en los Estados Unidos, Canadá y América Latina muestran que estos sentimientos también podrían ser un factor importante en la explicación de los bajos índices de participación de las mujeres.
- Es necesario enfatizar el valor que tiene para las mujeres en la política las campañas para motivar y crear conciencia... muchas mujeres participan en el proceso político sólo cuando reciben motivación externa para hacerlo.

**Reforma interna de partidos políticos:** El estudio *El dinero en la política* (Bryan y Baer 2005) encontró que la mitad de los 22 países encuestados reportaron como su mayor reto la falta de organización de los partidos políticos. La confusión y la poca transparencia resultantes pueden dificultar que las mujeres señalen la manera en que se está gastando el dinero y cómo pueden o no pueden estarse beneficiando. El trabajo de promoción y desarrollo de capacidades puede apoyar las iniciativas de reforma dentro de los partidos, mientras que aumenta la conciencia de igualdad de género y de los derechos de las mujeres. Las iniciativas específicas podrían centrarse en la transparencia en la toma de decisiones, el establecimiento de sistemas de conteo, acuerdo sobre códigos de conducta y revisión de estatutos y actas constitutivas de los partidos. En todas éstas puede haber oportunidad para insertar las disposiciones de género.

#### Socios potenciales: ¿Quién más podría involucrarse?

Al igual que con otros programas del PNUD, aquellos que apoyan el financiamiento electoral para las mujeres deben enfatizar su cooperación y participación. Debido a las posibles sensibilidades políticas de las campañas electorales, las asociaciones sólidas con organizaciones nacionales e internacionales pueden ser particularmente cruciales para ayudar a construir un consenso de apoyo, ampliar los impactos del programa, conectar diferentes formas de experiencia y crear un fondo común de recursos.

Debe prestarse especial atención a las afiliaciones que los socios aporten, ya que estas pueden tener también ramificaciones políticas. El propósito del PNUD podría ser trabajar con candidatas de todo el espectro político, por ejemplo, mientras que algunos organismos internacionales pudieran estar dispuestos a trabajar sólo con aquellos candidatos de partidos con una orientación específica.

A nivel nacional, los posibles socios incluyen:

- **Partidos políticos**, como los patrocinadores más comunes de las candidatas;

Fuente: OEA 2003

- **Comités políticos legislativos**, que pueden estar dispuestos a trabajar a través de los partidos e impulsar las reformas del financiamiento de campañas que apoyan la participación política de las mujeres;
- **Grupos de mujeres**, en particular aquellos con experiencia en la promoción y apoyo de los derechos políticos de las mujeres;
- **Instituciones académicas y/o comités de expertos**, que tienen la capacidad de conducir investigaciones sobre género y financiamiento de campaña, o que ya han tenido experiencia en éstas o en otras cuestiones relacionadas con la participación política de las mujeres; y
- **El sector privado**, como una fuente de financiamiento, considerando su interés en una democracia funcional, estable e incluyente.

Entre los participantes en programas internacionales se podría incluir:

- El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM por sus siglas en inglés), cuyos principales componentes son el programa de gobierno, las reformas legales y una mayor participación política;
- La OEA, que trabaja con partidos, candidatos y sociedad civil en América Latina y el Caribe, incluso asociada con el Banco Interamericano de Desarrollo;
- Organismos bilaterales, tales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que ha elaborado el “Manual del dinero en la política” (*Money in Politics Handbook*) (USAID 2003);



- Organizaciones que trabajan sobre normas de financiamiento político, incluyendo la OEA, el Consejo Europeo, el Banco Mundial, La Unión Africana, el Banco Asiático de Desarrollo y la Asociación de Funcionarios Electorales del Centro y Este de Europa (Association of Central and Eastern European Election Officials);
- Asociaciones parlamentarias internacionales, como la Asociación Parlamentaria del Commonwealth y la Unión Interparlamentaria, que ofrecen capacitación para los parlamentarios;

Debido a las posibles sensibilidades políticas de las campañas electorales, las asociaciones sólidas con organizaciones nacionales e internacionales pueden ser particularmente cruciales para ayudar a construir un consenso de apoyo, ampliar los impactos del programa, conectar diferentes formas de experiencia y crear un fondo común de recursos.

“Algunas organizaciones internacionales han hecho una amplia investigación sobre el tema del financiamiento de campañas, con alguna referencia en cuanto a género.”

- Organizaciones que proporcionan asistencia a partidos políticos, como el Instituto para la Democracia Multipartidaria (para obtener más información, consulte el Manual sobre el trabajo con partidos políticos [*A Handbook on Working with Political Parties*], UNDP 2006); y
- El Departamento de Asuntos Políticos y la Unidad de Mejores Prácticas del Departamento para el Mantenimiento de la Paz, ambos del Secretariado de la Organización de las Naciones Unidas, han compilado las lecciones aprendidas al promover la participación de las mujeres en las elecciones, en particular en elecciones efectuadas después de un conflicto. Para obtener más información consulte <http://www.un.org/Depts/dpa/ead/> y <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>.



Algunas organizaciones internacionales han hecho una amplia investigación sobre el tema del financiamiento de campañas, con alguna referencia en cuanto a género. El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA por sus siglas en inglés) ha elaborado un informe titulado "Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales" (*Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA 2005), que tiene un enfoque regional e incluye recomendaciones sobre la reforma y regulación del financiamiento de campañas. El IDEA colaboró con la OEA en una investigación e informe relacionados: *Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en el Continente Americano (Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*. Griner y Zovatto 2005).

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés) ha compilado investigaciones sobre las fuentes de financiamiento, patrones de gasto e iniciativas legales y legislativas para partidos políticos, de conformidad con su Iniciativa de Financiamiento para Partidos Políticos en África. En 2005, llevó a cabo la encuesta "El dinero en la política" (*Money in Politics*). (Bryan y Baer 2005). El PNUD ha colaborado con el NDI en proyectos de gobernabilidad en varios países.

La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés) es un grupo no lucrativo con base en los Estados Unidos que desarrolla un programa de financiamiento político y ética pública ([www.moneyandpolitics.net](http://www.moneyandpolitics.net)). Está trabajando con un grupo de participantes internacionales para redactar y construir consensos alrededor de un conjunto de normas globales de financiamiento político.

# Referencias

- Ashiagbor, Sefakor. 2005. *Party Finance Reform in Africa: Lessons Learned from Four Countries—Ghana, Kenya, Senegal and South Africa*. Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington, DC.
- Ballington, Julie. 2003. *Gender Equality in Political Party Financing*. Artículo presentado en el taller *Is Financing an Obstacle to the Political Participation of Women?* Patrocinado por el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, OEA. 16 Diciembre, Washington, DC.
- Barrow-Giles, Cynthia. 2005. *Political Party Financing and Women's Political Participation in the Caribbean*. En Griner y Zovatto 2005.
- Brambilla, Paola. 2001. *Gender and Monitoring: A Review of Practical Experiences*. ENLACE (desarrollo-género), Instituto de Estudios para el Desarrollo, Sussex, Reino Unido.
- Bryan, Shari y Denise Baer, eds. 2005. *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries*. Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington, DC.
- Foro de Mujeres Parlamentarias de Ruanda. 2003. Reporte de la reunión *Rwandan Women and the Electoral Campaign*. 30-31 de julio, Kigali.
- García Quesada, Ana Isabel. 2004. "Financiamiento público y perspectiva de género". En "De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina", Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.), OEA/International IDEA, San José, Costa Rica.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto. 2005. *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*. OEA e International IDEA, San José, Costa Rica.
- IFES. sin fecha *Achieving Consensus: Global Standards on Political Finance*. Washington, DC.
- International IDEA. 2003. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Estocolmo.
- UIP. 2006. *Women in Politics: 60 years in retrospect*. Ginebra.
- Matland, Richard E. 2005. *Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems*. En *Women in Parliament: Beyond Numbers*, International IDEA, Estocolmo, pp. 93-111.
- OEA. *Is Financing an Obstacle to the Political Participation of Women?* Reporte final para el trabajo del mismo nombre. Patrocinado por el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, OEA. 16 Diciembre 2003, Washington, DC.
- Spees, Pam. *Gender Justice and Accountability in Peace Support Operations*. International Alert: Londres, Febrero 2004. [http://www.international-alert.org/our\\_work/themes/gender\\_peace\\_support.php](http://www.international-alert.org/our_work/themes/gender_peace_support.php)
- ONU. Comité Permanente Inter-Agencia. *Guidelines on the Prevention of Gender-Based Violence in Humanitarian Settings*. ONU: New York, 2005. [http://www.womenwarpeace.org/issues/violence/GBV\\_Guidelines\\_English.pdf](http://www.womenwarpeace.org/issues/violence/GBV_Guidelines_English.pdf)
- ONU/ECOSOC. 52a. Sesión de ECOSOC, 1997. <http://www.un.org/womenwatch/asp/user/list.asp?ParentID=10314>
- ONU/OSAGI. *Concepts and Definitions* (sitio web). <http://www.un.org/womenwatch/osai/conceptsanddefinitions.htm>
- ONU. *The Declarations on the Elimination of Violence Against Women. A/RES/48/104. 1993*. <http://www1.umn.edu/humanarts/instree/e4devw.htm>
- PNUD. sin fecha. *A Handbook on Working with Political Parties*. Grupo Demócrata de Gobierno, Oficina para Políticas de Desarrollo, New York.
- . 2004. *Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, New York.

- . 2006a. *CORE: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections*. Grupo Demócrata de Gobierno, Oficina para Políticas de Desarrollo, New York.
- . 2006b. *Mission Report: A Fund for Women Candidates in the Forthcoming Parliamentary Elections in Bahrain*. Preparado después de la misión conjunta de asesores en gobierno y política de género, Instalaciones de recurso subregional —Estados Árabes. Del 31 de marzo al 4 de abril.
- . 2007a. *Quick Entry Points to Women's Empowerment and Gender Equality in Democratic Governance Clusters* (de Nadia Hijab). En la serie *Gender and Democratic Governance*, No. 1. Grupo para la Gobernabilidad Democrática, Dirección de Política de Desarrollo: New York.
- . 2007b. *Gender Equality and Justice Programming: Equitable Access to Justice for Women* (de Sarah Douglas). En la serie *Gender and Democratic Governance*, No. 2. Grupo para la Gobernabilidad Democrática, Dirección de Política de Desarrollo: New York.
- . *A Primer on Corruption and Gender Relations: Five Dimensions for Democratic Governance* (de Celestine Nyamu-Musembi). En la serie *Gender and Democratic Governance* No. 5. (borrador de Octubre 2007).
- UNESCO. *UNESCO's Gender Mainstreaming Implementation Framework (GMIF) for 2002-2007*. UNESCO, Sección "Las Mujeres y la igualdad de género": París, 2003. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001318/131854e.pdf>
- UNIFEM y el Consorcio Internacional de Asistencia Legal (ILAC). *Report of the Conference on Gender Justice in Post-Conflict Situations (S/2004/862)*. UNIFEM/ILAC: New York, 2004. <http://www.women-warpeace.org/issues/justice/docs/conferencereport.pdf>
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 2003. *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Oficina de Democracia y Gobierno de la Oficina para la Democracia, Conflictos y Asistencia Humanitaria, Washington, DC.
- Weiner, Timothy y Kenneth R. Mayer. 2005. *The Impact of Public Election Funding on Women Candidates: Comparative Evidence from State Elections*. Preparado para la reunión de 2005 de la Asociación para la Ciencia Política de la Región Central de los Estados Unidos, Chicago, Illinois, 7-10 Abril.

## Recursos adicionales en internet

- La red de conocimiento electoral Ace, con datos comparativos sobre elecciones, asesoría y materiales electorales y un calendario de votaciones ([http://aceproject.org/ace-en/topics/pc/topic\\_index](http://aceproject.org/ace-en/topics/pc/topic_index))
- La página de "Democracia y género" de International IDEA, que incluye información sobre cuotas, parlamentos y votaciones ([www.idea.int/gender/index.cfm](http://www.idea.int/gender/index.cfm))
- "La base de datos global de cuotas para mujeres", administrada por International IDEA y la Universidad de Estocolmo, con información por tipo de cuota y país ([www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org))
- El programa IFES sobre financiamiento político y ética pública, con noticias, investigación y otros recursos de todo el mundo ([www.moneyandpolitics.net/index.php](http://www.moneyandpolitics.net/index.php))
- La red internacional de conocimiento de mujeres en política, con noticias, recursos regionales y comités de discusión ([www.iknowpolitics.org](http://www.iknowpolitics.org))
- Las mujeres de la UIP en parlamentos nacionales, con estadísticas exhaustivas sobre las mujeres en el parlamento, incluyendo la base de datos PARLINE sobre los parlamentos nacionales ([www.ipu.org/wmn-e/world.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm))
- El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Programas globales para la participación de las mujeres ([www.ndi.org/globalp/women/women.asp](http://www.ndi.org/globalp/women/women.asp))
- Gane con las mujeres, una estrategia del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés) para apoyar el liderazgo político de las mujeres ([www.winwithwomen.ndi.org](http://www.winwithwomen.ndi.org))



## FOTOGRAFÍAS

Pág. 2. Una campaña de firmas para cuotas, organizada por el Buró Regional del PNUD para los Estados Árabes. (PNUD)

Pág. 5. Dinero en efectivo que cambia de manos en las Filipinas. (Adam Rogers/UNCDF)

Pág. 7. Gente formada para votar en Guinea Bissau. (PNUD/Fondo de Fideicomiso Temático del Grupo de Gobernabilidad Democrática)

Pág. 8. Mujeres que asisten a clases de educación para el elector patrocinadas por el PNUD en la República Democrática del Congo. (PNUD)

Pág. 9. Bajo la mirada de observadores internacionales, una mujer obtiene las credenciales de elector para la elección de consejeros regionales en Cancuzo, Burundi. (Martine Perret/Foto de la ONU)

Pág. 10. Miembros del parlamento de Lesotho reciben capacitación sobre tecnología en información en Maseru. (N. Motsamai, vocero de la Asamblea Nacional)

Pág. 13. Mujeres de la cultura matriarcal de Minangkabau votan en Indonesia. (PNUD)

Pág. 15. Una cliente en el Centro para la Agricultura y Desarrollo Rural (CARD), una organización no gubernamental de microfinanciamiento en las Filipinas, CARD está comprometido a proporcionar el acceso continuo a servicios financieros a una base de clientes en expansión organizando y empoderando a las mujeres del medio rural que no poseen tierras. (Adam Rodgers/UNCDF)

Pág. 17. Una mujer participa en un seminario. (PNUD)

Pág. 23. Conteo de votos. (Kenesh Sainazarov/IFES)

Pág. 24. Taller en Deir Ezour, Siria. (PNUD)

Pág. 26. Una mujer participa en un seminario. (PNUD/Fondo de Fideicomiso Temático del Grupo de Gobernabilidad Democrática)

Pág. 29. Mujeres participando en un canto y danza tradicional en la Misión de las Naciones Unidas en Eritrea y Etiopía. (UNMEE)

Pág. 33. Una mujer da una entrevista a la prensa en Nigeria. (PNUD/Fondo de Fideicomiso Temático del Grupo de Gobernabilidad Democrática)

Pág. 34. Una mujer emite su voto en una casilla de votación en un suburbio de Maputo, Mozambique. (P. Sudhakaran/Foto ONU)

“Dado su mandato, experiencias y relaciones estrechas con sus contrapartes nacionales, el PNUD tiene una posición ideal para promover el avance de la discusión y la acción sobre el financiamiento electoral y las mujeres. Al hacerlo, ayudará a cerrar brechas que han permanecido abiertas por mucho tiempo y que de otra manera, continuarán debilitando otras iniciativas para lograr un gobierno democrático así como el avance en la defensa de los derechos de la mujer y la búsqueda de sociedades más equitativas.”



MANUALES SOBRE GÉNERO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Financiamiento electoral para fomentar la participación política de las mujeres:  
Guía para la programación del PNUD



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
304 Calle 45, FF-piso 6  
New York, NY 10017  
Tel: (+1) 212 906 5368  
Fax: (+1) 212 906 6057  
[www.undp.org/women](http://www.undp.org/women)