

# El financiamiento público como una vía para promover la representación política de las mujeres en México, Colombia y Brasil

*Erika Estrada Ruiz*<sup>1</sup>

## Introducción

La entrega de incentivos económicos a los partidos políticos se ha convertido en una práctica, distinta a las leyes de cuotas o a la paridad de género, para incentivar la incorporación de las mujeres en las candidaturas y fomentar su participación en los cargos de representación popular. Esta medida, innovadora para las democracias latinoamericanas, está centrada en entregar recursos públicos para el empoderamiento de las mujeres, en la imposición de una sanción por parte de la autoridad electoral a los partidos que no cumplan con la exigencia de que haya mujeres en las candidaturas e incluso, de manera más reciente, como un incentivo económico otorgado a los partidos en función del número de candidatas electas.

Estas herramientas son ejemplos de cómo algunos países en América Latina han buscado nuevos medios para fomentar la participación de las mujeres en la política, encaminados a proporcionar recursos económicos para combatir las limitaciones que encuentran las mujeres al interior de los partidos políticos y cuando quieren desarrollar una campaña electoral. La creencia respecto a la limitada capacidad de las mujeres para desempeñarse en los cargos de elección popular, la ausencia de experiencia política, la presencia de estereotipos de género y arraigadas tradiciones culturales, así como prácticas que relegan a las mujeres en el ejercicio del poder son algu-

<sup>1</sup> Instituto Nacional Electoral.

nos de los obstáculos a los que se han enfrentado cuando han decidido participar en política.<sup>2</sup>

En diversos países de América Latina, como Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití, México y Panamá, se contemplan normas que obligan a destinar una parte del financiamiento público recibido por los partidos al fortalecimiento de las capacidades de las mujeres. El objetivo de este capítulo es comparar las legislaciones de tres de estos países: Brasil, Colombia y México para conocer de qué manera se ha abordado, desde el punto de vista normativo, la exigencia de que las mujeres ocupen más candidaturas y puestos de elección a través de incentivos económicos. El argumento es que, a través del uso de recursos, se superan los *techos de billetes* (Pomares, 2014) a los que se enfrentan las mujeres cuando compiten por una candidatura y que, además, se logran combatir limitaciones basadas en creencias, estereotipos y prácticas sexistas.

Así, el capítulo aborda las disposiciones legales en tres países de la región, Colombia, Brasil y México, los cuales cuentan con legislaciones que abordan el tema del financiamiento político con la intención de contribuir a que las mujeres accedan a los cargos de elección popular. Finalmente, se presentan una serie de recomendaciones para que el uso de los recursos otorgados a través del financiamiento público logre un mayor impacto en el acceso de las mujeres a los cargos de representación política.

## Las medidas de igualdad y el financiamiento público de apoyo a la representación de las mujeres

La equidad descansa sobre un concepto de justicia que comprende que hombres y mujeres tienen una igualdad de consideración como seres humanos (Dworkin, 1993). Esto pone en evidencia que, desde el punto de vista del ejercicio de derechos fundamentales, las personas deben contar con un piso equilibrado que brinde igualdad de circunstancias en su ejercicio. Ese reconocimiento de derechos fundamentales y su ejercicio en un plano de igual-

<sup>2</sup> Sobre los obstáculos que enfrentan las mujeres en la vida política en América Latina, véase Muñoz Pogossian y Finn (2017) y Freidenberg (2017).

dad ha sido un tema de la agenda pública desde hace varias décadas. El papel de las mujeres dentro de la sociedad y su inclusión en las instituciones públicas ha trascendido del reconocimiento de sus derechos a un ejercicio efectivo que cada vez contribuye más a acortar la brecha existente entre mujeres y hombres.<sup>3</sup>

Una vez reconocidos los derechos sustantivos de la mujer, el centro de atención se ha orientado a cuestiones más instrumentales (Ferreira Rubio, 2009: 2), ideando nuevos mecanismos para fortalecer la presencia de las mujeres, pues este reconocimiento formal de los derechos políticos no alcanzó para producir la incorporación de la mujer a la política en condiciones de igualdad (Ferreira Rubio, 2013: 78). Estos nuevos mecanismos tienen que ver con la creación de comisiones especializadas para la atención de temas de género en los Congresos, la formación de áreas responsables del tema de igualdad en las estructuras de los órganos electorales –como las unidades de género o los observatorios políticos de participación de las mujeres–, los incentivos para los partidos políticos que postulan mujeres a los cargos de elección popular y las sanciones para los partidos que no destinan recursos económicos legalmente establecidos para la capacitación y el fortalecimiento de los liderazgos femeninos.

El hecho de que el Estado otorgue recursos públicos o permita el acceso a recursos privados a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades es un tema recurrente en los debates sobre la democracia y su calidad (Ferreira Rubio, 2013; Zovatto y Casas-Zamora, 2015). La discusión se ha abordado desde diversas vertientes con la intención de conocer y reconocer en qué medida el hecho de proveer recursos a los partidos políticos contribuye o no a mejorar las prácticas internas de los mismos y si con ello se mejora el papel de las mujeres dentro de los partidos que, históricamente, las han relegado.

De acuerdo con la base de datos del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), en los países de América Latina se ha privilegiado la entrega de financiamiento público a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias y también de sus actividades de campaña. El argumento principal que sostiene esta tendencia es que el otorgamiento de recursos públicos protege de la incursión de

<sup>3</sup> El Artículo 4 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* reconoce la igualdad entre el varón y la mujer ante la ley.

intereses privados –los cuales podrían distorsionar o alterar los intereses de los partidos–, favorece la fiscalización de los recursos, contribuye a la transparencia en las finanzas y proporciona equidad en la contienda electoral (Córdova Vianello y Murayama, 2006: 19).

De modo similar, al hablar del costo de la democracia, se ha señalado que el financiamiento político es parte de la normalidad y la salud de la vida democrática. En efecto, como mecanismo, dotar de dinero a los partidos políticos aminora la utilización de financiamiento de origen ilícito, reduce la inequidad entre los participantes y la influencia de intereses privados en la política (Zovatto y Casas-Zamora, 2015: 2).

El financiamiento es entregado a los partidos políticos para cubrir distintas necesidades que van desde el mantenimiento ordinario de las estructuras partidistas, actividades para la promoción y la movilización de los votantes, así como, en algunos casos, actividades específicas para el desarrollo de la cultura democrática y del fortalecimiento de la militancia. De 18 países de la región, 15 otorgan a los partidos políticos financiamiento público de manera permanente y cuatro sólo lo hacen para las actividades relacionadas con los procesos electorales.

La forma como los recursos económicos son utilizados por los partidos políticos obedece al grupo o fracción que ejerce el poder dentro de los mismos. Los partidos han sido integrados y dirigidos, históricamente, por hombres (Llanos y Rozas, 2012). Esto ha limitado el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y su autonomía en la toma de decisiones intrapartidarias, privilegiando que sean las élites masculinas las que decidan dónde canalizar sus esfuerzos, recursos y estrategias de campaña.

Ahora bien, a pesar de los obstáculos que las mujeres han enfrentado históricamente en América Latina, en las últimas décadas, se ha dado un avance importante con respecto a su representación descriptiva, gracias a la introducción de leyes de cuotas de género y paridad (Došek *et al.*, 2017; Caminotti, 2016; Krook y Norris, 2014). Este cambio normativo ha permitido que un mayor número de mujeres contienda por un cargo de elección popular y que, eventualmente, tengan más oportunidades para conseguir un escaño legislativo.

En los países analizados en este capítulo, la representación de las mujeres en el Poder Legislativo nacional varía desde un porcentaje de 10% para la

Cámara Baja (Brasil) y 37% para la Cámara Alta (México). Los tres países cuentan con normas que incentivan la participación política de las mujeres en la postulación a un cargo de elección popular. Mientras Colombia y Brasil cuentan con cuotas de género que posicionan a 30% como máximo de un mismo sexo, en México, la reforma electoral en 2014 modificó el Artículo 41 constitucional introduciendo la paridad en candidaturas a legisladores federales y locales.

**Tabla 1. Representación política de las mujeres y reglas electorales orientadas a la igualdad de género**

Representación en el legislativo			Igualdad o paridad normativa
	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Texto de la legislación
Brasil	10%	13.5%	<i>Ley 12.034</i> , 29 de septiembre de 2009: Artículo 10. "Del número de vacantes resultantes de las normas establecidas en el presente artículo, cada partido o coalición completará un mínimo del 30% y un máximo de 70% de candidatos de cada sexo"
Colombia	En la última elección fueron electas 68 diputadas en 25 departamentos, esto es el 16.3% del total de los electos para estas corporaciones públicas		<p><i>Constitución Política de Colombia</i>. Artículo 43. "La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada".</p> <p><i>Constitución Política de Colombia</i>. Artículo 107. "Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos"</p>
México	42.4% de las 500 curules son ocupadas por mujeres	36.7% de las 128 curules son ocupadas por mujeres	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> . Artículo 41. "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales"

FUENTE: Elaboración propia a partir de la normativa legal.

Si bien los países de la región han construido sistemas específicos para, por un lado, proveer recursos a los partidos políticos y, por otro, fiscalizarlos a través de distintas reformas legales y ajustes provocados por sentencias de órganos jurisdiccionales, la característica común entre los tres países estudiados es que han optado por destinar recursos públicos de manera preponderante frente al financiamiento privado. El cálculo, diferente en cada país, obedece a

una base legal sobre la cual se determina cómo, cuándo y qué montos serán otorgados por cada Estado para que los partidos políticos desarrollen sus actividades de la vida cotidiana o en la contienda electoral.

En las últimas décadas, en los países de América Latina, se ha consolidado el reconocimiento al ejercicio de derechos políticos electorales como el derecho a votar y poder ser electas a cualquier cargo; en la actualidad, las discusiones son aún más complejas y tienen que ver con cómo hacer efectivo el derecho a ser votadas en condiciones de igualdad con los hombres. El reconocimiento a las mujeres como titulares de derechos se encuentra ahora en la necesidad de que, efectivamente, se eliminen barreras estructurales que van desde la falta de oportunidades en la recolección de fondos, la limitación de apoyo al interior de los partidos políticos para lograr una candidatura, los arraigados estereotipos de género, las barreras personales, entre otros.

Brasil, Colombia y México disponen de normas que abordan uno de los problemas más acuciantes que enfrentan las mujeres al querer participar en la política: los *techos de billetes* (Pomares, 2014). Esta es una de las dimensiones donde se encuentra uno de los principales *cuernos de botella* para la inclusión de las mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular (Freidenberg y Estrada, 2013: 15). Los partidos ofrecen poco o nulo financiamiento a las mujeres para el desarrollo de sus campañas. Estos *techos de billetes* condicionan los alcances que cualquier candidato, sea hombre o mujer, puede dar a su campaña. Lo anterior no significa que el éxito esté condicionado al uso de más recursos, pero éste es un factor a tomar en cuenta, pues posibilita el diseño de estrategias con mayores alcances, diversificación en el uso de herramientas tecnológicas y el despliegue de un equipo mejor calificado al momento de movilizar el voto a favor de una candidatura.

Los procesos de selección de candidaturas de los partidos políticos son el primer gran filtro que las mujeres deben superar (Hinojosa y Vázquez Correa, en este volumen). Los precandidatos acostumbran financiarse con recursos propios y no partidarios; las mujeres suelen no contar con éstos dado el rol que juegan en el núcleo familiar y por tener contactos limitados para generar apoyos. En el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* (2014) se evidencia que las mujeres son menos proclives a mencionar un contacto a la hora de acceder a un derecho. La encuesta refiere que las mujeres tienen cuatro puntos más de probabilidad de estar aisladas que los hom-

bres. En resumen, las mujeres cuentan con menores recursos para participar en la política, pues, tradicionalmente, su participación se ha visto relacionada a cubrir otro rol en la sociedad.

## Características de los casos analizados

Colombia, en la ley 1475 de 2011, reconoció la necesidad de dar recursos económicos para favorecer la presencia de mujeres; el Artículo 17 de la ley señala que 5% del financiamiento total que reciban los partidos o movimientos políticos se distribuirá en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas; sin embargo, no se advierten sanciones significativas o pronunciamientos jurisdiccionales que *golpeen* de manera contundente el incumplimiento de los partidos políticos a la norma en este país. En las elecciones de 2014, ésta se puso en marcha por primera vez; sin embargo, los presidentes de los partidos argumentaron que no había el número de mujeres suficientes o que no querían ponerlas de relleno.<sup>4</sup>

Los resultados señalan que el implementar una norma, por sí sola, no genera un cambio cultural y operativo a nivel subnacional, por lo que no se logra una transformación significativa en la representación de los grupos subrepresentados (Puyana, Ruiz y Vargas, 2016). Por el contrario, a nivel nacional, sí se percibieron esfuerzos para fortalecer esa participación. Como lo destaca Battle:

la ley abordó el tema de la participación política de las mujeres en dos sentidos. Por un lado, incentivando la llegada de mujeres a las listas electorales y, por otro, en relación con el apoyo del Estado a los partidos políticos en términos de financiación, con un incentivo económico a las organizaciones que contaran con mujeres electas (2016).

La presencia de recursos económicos es reconocida como una acción afirmativa que incentiva el empoderamiento de las mujeres. En Colombia, sin embargo, la entrega de los recursos a los partidos depende del éxito que las mujeres

<sup>4</sup> Disponible en <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_457094.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_457094.pdf)>.

tengan en las elecciones. La experiencia muestra que propiciar escenarios favorables a las mujeres, a través de recursos económicos, genera diferencias significativas en el desarrollo de sus capacidades y la generación de escenarios favorables para que logren competir en un plano de igualdad, por lo que resulta poco alentador que los recursos se condicionen de este modo.

Del financiamiento estatal que es entregado a los partidos y movimientos políticos en Colombia, al menos 15% debe emplearse para actividades de los centros de pensamiento, cursos de formación política y electoral, así como para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas. La falta de regulación específica acerca de cómo emplear los recursos genera un área de discrecionalidad dentro de cada movimiento y partido, la cual desvanece la posibilidad de que los recursos se empleen eficazmente y se distribuyan de manera equitativa entre las candidaturas. Para cumplir con la rendición de cuentas, los partidos y movimientos presentan, dentro de los primeros cuatros meses del año, la declaración de patrimonio, ingresos y gastos mediante el formato aprobado previamente ante el Consejo Nacional Electoral (CNE).

Los informes de campaña de los partidos se encuentran disponibles en la página del CNE, pero no hay acceso público a los informes de las actividades ordinarias, por lo que el uso de recursos en favor de las mujeres queda oculto en el ámbito de la vida interna, lo cual no permite analizar si se cumplió con la norma desde un punto de vista cuantitativo o, incluso más a fondo, qué actividades realizaron los sujetos obligados para la inclusión efectiva de mujeres. La carencia de información respecto al cumplimiento de la disposición limita la posibilidad de conocer, tan sólo en un nivel primario, si existe voluntad y compromiso de las élites políticas para la efectiva incorporación y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres en las instituciones políticas.

Brasil contempla un fondo partidario en favor de los partidos políticos que, de acuerdo a la ley 9.096 de 1995, se integra por multas y sanciones pecuniarias impuestas en virtud del Código Electoral y las leyes relacionadas. En la normativa se establecen los recursos financieros que se asignan por ley, donaciones de personas físicas o jurídicas, y lo asignado por el presupuesto de la Unión. El Artículo 44 de esta ley dispone que el organismo de dirección nacional de los partidos políticos está obligado a destinar un porcentaje de sus recursos tanto para la creación como para el manteni-



miento de programas de promoción y difusión de la participación política de la mujer. Este porcentaje no puede ser inferior al 5% del total de recursos que reciben.

Los partidos políticos en Brasil, para la administración de los recursos encaminados al fortalecimiento de las mujeres, deben abrir cuentas bancarias específicas para la promoción y difusión de programas orientados a ese fin, de acuerdo a lo dispuesto en la ley 23.464 del 17 de diciembre de 2015. Esta misma ley contempla que los partidos políticos no deben simular el uso de recursos, sino que deben garantizar su utilización sin que sea admisible que en la contabilidad se refleje su existencia sin un uso real.

En la legislación de Brasil existe un precepto excepcional respecto a los recursos que se destinan para las mujeres. En la ley 23.424, Artículo 22, se posibilita a la Secretaría de la Mujer<sup>5</sup> para no utilizar los recursos que se encuentran plenamente identificados en una cuenta bancaria, durante varios periodos, y reservarlos para las mujeres candidatas del partido en proceso electoral. Esta visión reorienta la forma en que los recursos pueden emplearse, pues no sólo reconoce la necesidad primaria de generar espacios de capacitación para las mujeres, sino visibiliza la desventaja en la que éstas se encuentran dentro de los partidos políticos con respecto al acceso a recursos.

Ahora, el financiamiento que se otorga a los partidos políticos no se integra únicamente por recursos en dinero, sino que hay otras formas de financiar la política –mecanismos indirectos– como lo es el otorgarles tiempo en radio o televisión para que difundan mensajes. Brasil y México, no así Colombia, utilizan estos mecanismos, pero solamente Brasil cuenta con disposiciones (Artículo 45) que señalan que de los espacios dados a los partidos políticos se debe destinar al menos 10% para la promoción y difusión de la participación política de las mujeres. Contar con acceso a los medios de comunicación masiva para el empoderamiento de la mujeres resulta una herramienta fundamental para hacer política con perspectiva de género, pues aun cuando las redes sociales se han convertido en espacios relevantes para el acceso a información, reflexión y difusión, no puede soslayarse el papel que siguen jugando la radio y televisión (Llanos, 2012).

<sup>5</sup> En ausencia de la Secretaría, será la Fundación de Investigación, Doctrina y Educación Política la encargada de tomar la decisión.

En Brasil no sólo los partidos políticos deben destinar un espacio a mensajes que favorezcan el empoderamiento femenino, sino la propia autoridad electoral, en este caso el Tribunal Superior Electoral, en año electoral, promueve la participación femenina en la política. Así, el Artículo 93-A de la legislación señalada determina que entre el 1 de abril y el 30 de junio se utilicen hasta cinco minutos diarios en emisoras de radio y televisión.

En los tres países analizados, los candidatos pueden aportar recursos económicos a sus campañas, circunstancia que favorece a los hombres, pues son los que de manera habitual se han desarrollado profesionalmente y han generado las redes personales que les permiten obtenerlos. La actividad económica y política han sido campos de acción preponderantemente masculinos, por lo que es factible decir que las mujeres cuentan con un acceso limitado a fondos y relaciones que les permitan contar con capital económico y redes para poder financiar una campaña electoral.

Finalmente, en Brasil la *Ley de Partido Político* contempla que la parte que no cumpla con las disposiciones relativas a destinar financiamiento en favor de la mujer, en años posteriores, atreguará 2.5% de sus ingresos de la caja del partido para ese fin.

En México, la participación política de las mujeres en espacios institucionales –puestos de elección popular– ha tenido un avance paulatino. En la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, de acuerdo con el resultado del proceso electoral federal 2008-2009, hubo una integración de 28% de mujeres en la Cámara de Diputados (la elección de 2006 integró 23% en la de Senadores). La LXIII Legislatura federal tiene una composición de 42.4% de mujeres de las 500 curules que integran la Cámara Baja y de 36.7% correspondientes a la Cámara Alta.<sup>6</sup>

Uno de los factores determinantes para que se aumentara la presencia de mujeres fue la Sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) identificada con el expediente JDC-12624/2011 y acumulados; por la cual la autoridad jurisdiccional interpretó una norma en el sentido de que los métodos utilizados por los partidos políticos para la selección de candidatos son, en todos los casos, democráticos y, por lo tanto, se debe de observar la regla que impone el propio Código

<sup>6</sup> Instituto Nacional Electoral, disponible en <http://genero.ife.org.mx/legislativo\_sen.html> (fecha de consulta: 2016).

con respecto a que al menos 40% de las candidaturas tienen que ser de un mismo género.

La reforma electoral del año 2014 al Artículo 41 constitucional introdujo la paridad de género en los cargos de elección popular federales y locales. Este principio fue abordado por la Sala Superior del TEPJF en la tesis de jurisprudencia publicada bajo el rubro: “Paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal”.<sup>7</sup>

En materia de financiamiento, la reforma electoral de 2008 introdujo una medida para visibilizar a las mujeres dentro de sus partidos políticos; específicamente, la reforma determinó que debían destinarse recursos públicos para fomentar y fortalecer acciones internas en los partidos orientadas a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres.<sup>8</sup> Esta acción afirmativa obligó a los partidos políticos a destinar, inicialmente, 2% del financiamiento público que reciben para actividades específicas para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer (Artículo 78, inciso a, fracción V del *Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales*).<sup>9</sup> Con este paso legal, una parte considerable de los recursos públicos con los que cuentan los partidos políticos ya no puede ejercerse libremente.<sup>10</sup>

En 2014, la reforma constitucional en materia político electoral creó al Instituto Nacional Electoral (INE), lo dotó de nuevas competencias y homologó las disposiciones en materia de financiamiento en todo el país. La fórmula constitucional del cálculo de financiamiento debe observarse a nivel federal y por cada una de las entidades federativas, en tanto que las

<sup>7</sup> La Sala Superior sostuvo que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión: asegurando tanto la paridad vertical como la paridad en el registro de candidaturas, desde un enfoque horizontal, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. Disponible en <<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=7/2015>>.

<sup>8</sup> “Las diputadas y senadoras estaban conscientes de la barrera *no hay mujeres* por ello se necesitaba propiciar dentro de los partidos políticos el recurso económico, siempre inexistente, para su capacitación, crear espacios para que las militantes pudieran no sólo acceder a las herramientas necesarias del ejercicio político, sino para compartir experiencias y planear estrategias de consolidación en un espacio tan masculino como hasta ahora ha sido la política” (Cárdenas Morales, 2011: 23).

<sup>9</sup> El Artículo sostiene que para la “capacitación, promoción, desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar, anualmente, el 2% del financiamiento público ordinario”.

<sup>10</sup> En el primer ejercicio que se aplicó la norma, se afectó parte del financiamiento público 2008 por \$49 513 242 millones de pesos distribuidos en ocho partidos políticos.

disposiciones y funciones en materia de fiscalización son ejercidas únicamente por la autoridad nacional. De este modo, la regulación contenida en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) se trasladó a dos nuevas leyes: la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* y la *Ley General de Partidos Políticos*; esta última señala, en el Artículo 3, que los partidos políticos deben buscar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos y en la postulación de sus candidaturas.<sup>11</sup>

El financiamiento y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos están regulados en la Ley de Partidos Políticos. Esta nueva norma estableció la obligación de destinar 3% de los recursos para el empoderamiento de las mujeres. La regulación específica de esta norma (Reglamento en materia de Fiscalización) indica que esos recursos sólo pueden ser gastados en: *a)* tareas editoriales, *b)* investigación, y *c)* capacitación.

En 2010, se realizó el primer ejercicio de aplicación de la norma y la autoridad electoral examinó los gastos correspondientes al informe anual de ingresos y gastos de 2009. La revisión evidenció que los partidos no realizaron actividades que contribuyeran al posicionamiento y visibilidad de la mujer, incluso, en algunos casos, se reportaron conceptos como enseres domésticos, estudios clínicos, pagos de nómina, artículos utilitarios, pago de prestaciones de seguridad social, entre otros, bajo el argumento de que eran gastos relacionados con y para las mujeres y, por lo tanto, debían ser considerados para el debido cumplimiento de la norma.

Ese año, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) reportó, en su informe anual, gastos relativos al pago de nómina, reconocimientos por actividades políticas, servicios, viáticos, sueldos de dirigentes, papelería y gasolina. De acuerdo con el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), esos gastos no significaban actividades orientadas a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Debido a ello, el órgano máximo de dirección del IFE sancionó al partido con 6.9 millones de pesos.<sup>12</sup> El PRD inconforme con la resolución del Consejo

<sup>11</sup> Ese mismo Artículo reconoce que corresponde a cada partido determinar criterios objetivos que garanticen la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales, así como la prohibición expresa de no destinar, exclusivamente, a alguno de los géneros a los distritos perdedores.

<sup>12</sup> De \$9 129 411 pesos sólo se destinó \$1 397 719.

General impugnó ante la Sala Superior del TEPJF, donde este órgano resolvió lo siguiente:<sup>13</sup>

- a. Los gastos operativos, servicios personales y generales de las Secretarías de la Mujer de los partidos políticos nacionales u órganos equivalentes únicamente serán válidos cuando se relacionen de manera directa y exclusiva con la realización del evento o la organización de la actividad con la que dichos institutos políticos den cumplimiento a la obligación.
- b. Se debe demostrar documentalmente que el dinero fue utilizado para la realización de actividades en virtud de las cuales de manera exclusiva o, por lo menos principalmente, se promoció, capacite o desarrolle el liderazgo político de las mujeres mediante conferencias, congresos y cualquier otro tipo de actividad que cumpla con la finalidad establecida por la ley.
- c. Las medidas deben aplicarse al mayor número de personas posibles (universalidad) sin discriminación alguna (igualdad) y con programas dirigidos a cumplir con dichos objetivos (planeación previa) a efecto de que el partido cumpla con la misma de la manera más amplia posible y con la posibilidad de evaluar los correspondientes resultados.
- d. La inclusión de sueldos y otro tipo de gastos ordinarios únicamente es válido cuando tales gastos se relacionan de manera directa y exclusiva con la realización del evento o la organización de la actividad con la que el partido pretende dar cumplimiento a la obligación legal de mérito, puesto que de lo contrario se desvirtuaría la finalidad de la norma consistente en cumplir determinadas actividades que promuevan, desarrollen o capaciten a las mujeres en el liderazgo político.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Recurso de apelación identificado como SUP-RAP-175/2010. Disponible en <<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00175-2010.htm>>.

<sup>14</sup> Estas consideraciones del órgano jurisdiccional se incluyeron en el Artículo 304 del *Reglamento de Fiscalización*, en el que expresamente se dice: “No se considerarán como gastos programados: a) Actividades ordinarias permanentes de los partidos, incluidas las referentes a los gastos operativos y servicios personales y generales de las Secretarías de la Mujer de los partidos u órganos equivalentes, cuando no se relacionen de manera directa y exclusiva con las actividades específicas y el correspondiente a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres”.

Estas definiciones jurisdiccionales contribuyeron a aclarar algunos de los conceptos en los que los partidos políticos pueden invertir los recursos, pero no solucionaron el dilema de qué actividades sí fortalecen la participación de las mujeres. En 2011, la intervención de activistas por los derechos de las mujeres mexicanas, agrupadas en la llamada red de Mujeres en Plural, motivó una reacción por parte de la autoridad electoral al plantear dudas sobre cómo estaban ejerciendo los recursos los partidos políticos, a qué grupos de la sociedad se dirigían, qué entidades o regiones del país eran las beneficiadas y qué criterios de distinción se realizaban para determinar si un gasto correspondía o no al empoderamiento de las mujeres.

La actitud de las mujeres y el reconocimiento de la autoridad electoral sobre la ambigüedad de las normas motivaron reformas a la reglamentación en materia de fiscalización. En julio de 2011, el Consejo General del IFE aprobó disposiciones reglamentarias que buscaron dar claridad respecto a qué significaba “capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político”. En el acuerdo CG201/2011, la autoridad electoral decidió

que los partidos políticos deberán programar el gasto, estableciendo objetivos, metas e indicadores con el fin de medir la eficacia y la eficiencia del destino de los recursos para el desarrollo de las actividades específicas y el correspondiente a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

El modelo adoptado por la autoridad electoral se basó en una lógica de *gasto programado*; esto supone que los partidos deben seguir reglas contables basadas en la planeación, presupuestación, evaluación y seguimiento. Los partidos consideraron que, para cumplir la norma, debían diseñar estrategias internas. Sin embargo, la Unidad de Fiscalización del INE ha tenido que intervenir para corregir el rumbo, lo que evidencia las limitaciones que tuvieron las organizaciones partidistas para poner en práctica la nueva normativa.

No obstante, lo positivo es que se involucró a los partidos políticos en una lógica de rendición de cuentas que los obliga a informar, programar y planear el gasto de los recursos públicos a través de lo que se ha denominado como Programas Anuales de Trabajo (PAT), los cuales deben ser entregados dentro de los 30 días siguientes a la aprobación del financiamiento público. Los PAT suponen un sistema de evaluación del desempeño del gasto programado que comprende la revisión de los proyectos, es decir, la evidencia del grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en los indicadores registrados. Su

objetivo es “establecer los instrumentos metodológicos a los que deben sujetarse los partidos políticos nacionales, para el registro de los gastos en la aplicación de recursos destinados a los proyectos destinados para este financiamiento”, en términos de lo dispuesto por los lineamientos que emite la Unidad Técnica respecto al Plan Anual de Trabajo.

Después de seis años de vigencia de la norma del 3%, y luego de revisar los informes rendidos por los partidos políticos y los dictámenes de la autoridad electoral, la conclusión es que se ha avanzado en el reporte y ejercicio del gasto respecto de las actividades para el empoderamiento de las mujeres. En efecto, los partidos políticos han adoptado buenas prácticas en el ejercicio del recurso, generalmente, motivadas por las mujeres militantes. Asimismo, la autoridad electoral incentiva la rendición de cuentas al verificar los eventos realizados por los partidos políticos a través de la presencia de auditores, quienes de manera previa reciben asesorías con perspectiva de género. Estos últimos no se limitan a realizar una valoración cuantitativa de los recursos empleados por el partido, sino a calificar la pertinencia del evento para este fin, así como el grado de cumplimiento de metas e indicadores, y el seguimiento a la planeación que los partidos hicieron a través de los PAT.<sup>15</sup>

Respecto a las prácticas que aún subsisten, el 10 de marzo de 2014, el Consejo General del IFE impuso una sanción al Partido Acción Nacional (PAN) por no cumplir con el porcentaje destinado a esta actividad específica, pues con motivo de la revisión del Informe Anual 2012 se generó la duda de si los recursos que aplicó para el liderazgo de las mujeres cumplían con los criterios adoptados en el *Reglamento de Fiscalización*.<sup>16</sup> Concretamente, se cuestionó al partido político acerca de las actividades que desarrolla la Secretaría de Promoción Política de la Mujer, pues en los informes que rindió ante la autoridad electoral, omitió la descripción pormenorizada de las actividades en las que participa la citada Secretaría, dado que en una primera revisión se advertía que no existía un vínculo directo con el Programa Anual de Trabajo presentado por el citado partido.

El partido en su defensa argumentó que debían tomarse en cuenta, dentro del gasto, las actividades realizadas por el personal de la Secretaría de Promo-

<sup>15</sup> En el año 2018, los nueve partidos políticos que cuentan con registro nacional obtendrán como financiamiento público para el empoderamiento de las mujeres \$ 128 889 997.

<sup>16</sup> Resolución CG242/2013, respecto de las irregularidades encontradas en el *Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos Nacionales correspondientes al ejercicio 2012*. Disponible en <<http://ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.110045b65b-20f23517bed910d08600a0/?vgnextoid=d33eb37727e1a310VgnVCM1000000c68000aRCRD>>.

ción, correspondientes a la asistencia a cursos impartidos por el IFE, así como la reproducción de material denominado *Video Promocional de la Equidad de Género*. El Consejo General determinó que “las actividades enunciadas por el partido político si bien refieren a cursos, entregas de reconocimientos, reuniones y concursos en los que participó personal de la Secretaría de Promoción, éstos no implicaron un gasto en beneficio del empoderamiento de las mujeres, sino insumos para el personal con la finalidad de brindarles herramientas replicables al interior del partido.”<sup>17</sup>

Adicionalmente, en la resolución se razonó que la Secretaría no sólo posee funciones relacionadas con las actividades de capacitación, promoción y desarrollo político de la mujer, sino que además llevaba a cabo actividades relacionadas con el cumplimiento de otras obligaciones formales que el partido tiene en materia de fiscalización, o bien de representación ante el IFE. Con respecto al video promocional se argumentó que la reproducción del mismo no podía considerarse como un gasto adicional, pues los recursos que se erogaban como nómina a las personas que colaboran en su retransmisión no evidenciaban empoderamiento alguno en favor de las mujeres.

## Conclusiones

Las acciones afirmativas emprendidas por Brasil, Colombia y México deben acompañarse por reformas legislativas que motiven un cambio radical en la manera como se integran precandidaturas y candidaturas en los partidos políticos, aunque sin dejar de lado la facultad de autodeterminación que tienen los partidos políticos. La participación política de hombres y mujeres en igualdad de circunstancias debe contar con mecanismos que les permitan hacer efectiva la participación política en los espacios internos y contribuir a pasar la barrera de aspirantes a candidatas y de ahí a electas.

La experiencia comparada llama la atención sobre la necesidad de la elaboración de un *Manual o Protocolo de Buenas Prácticas* que contribuya a

<sup>17</sup> Acuerdo del Consejo General CG111/2014 respecto al procedimiento oficioso identificado como P-UFRPP 46/13. Disponible en <[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2014/Marzo/CGext201403-10/CGex201403-10\\_rp\\_3\\_3.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2014/Marzo/CGext201403-10/CGex201403-10_rp_3_3.pdf)>.



identificar y guiar de qué manera pueden emplearse estos recursos para que logren que tanto hombres como mujeres reconozcan la existencia de brechas y la necesidad de erradicarlas. En este sentido, se deben diversificar esfuerzos para traspasar la barrera de lo nacional y lo regional, orientando buenas prácticas que se repliquen vertical y horizontalmente en los partidos políticos. La suma de esfuerzos internos que integren a todos los sectores que conforman cada partido contribuye a visibilizar las malas prácticas y potenciar las buenas.

La evidencia muestra la obligación de identificar las necesidades de cada partido político a nivel regional para emplear los recursos públicos de manera asertiva, pues el nivel de desarrollo y empoderamiento de las mujeres muestra distintos niveles, dependiendo de la zona, sector y objetivo que se pretenda alcanzar. De esta manera, un diagnóstico sobre las necesidades contribuirá a emplear mejor los recursos públicos que se entregan a los partidos. La evaluación muestra que los recursos para el empoderamiento no tienen que provenir necesaria y exclusivamente del recurso etiquetado para el empoderamiento de las mujeres. En ese sentido, sería un buen gesto de los partidos que los recursos se complementaran con otras de sus fuentes de financiamiento.

Trascender de la apariencia del buen hacer a un hacer efectivo es un trabajo primario en las estructuras partidistas para que las mujeres contiendan en condiciones de igualdad y no sólo en aquellos distritos, municipios o estados en los que se considere la batalla pérdida desde un inicio. Para fortalecer la presencia de mujeres en las contiendas electorales, el esfuerzo es significativo en materia de financiamiento, dado que se ha logrado permear en los partidos políticos el reconocimiento y la necesidad de medidas efectivas y eficaces para el empoderamiento de la mujer; sin embargo, es necesario avanzar en el tema a una supervisión efectiva de cómo se gastan los recursos.

La ambigüedad de las normas, al menos en el caso mexicano, no ha permitido obtener resultados visibles o de gran calado, pues el modelo que se utilizó para invertir los recursos fue el mismo que se utilizaba para las actividades específicas que desarrollan de manera cotidiana los partidos políticos para alcanzar uno de sus fines primarios: promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática y la difusión de la cultura política.

El incremento del porcentaje de recursos que actualmente se asignan en los tres países analizados para este fin no es la única medida para lograr el empode-

ramiento de la mujer. Mientras no existan acciones internas en los partidos políticos que impidan la simulación y generen competencia en igualdad de circunstancias, no lograremos disminuir y eliminar la violencia institucional y política que se ejerce en contra de las mujeres.

## Bibliografía

- ANSOLABEHERE SESTI, Karina (coord.), *Género y Derechos Políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- CAMINOTTI, Mariana, “Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016, pp. 193-202.
- CÁRDENAS MORALES, Natividad, *El financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el desarrollo político del liderazgo de la mujeres*, en Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Ciro Murayama Rendón, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- DOŠEK, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio. Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo*, Buenos Aires, Planeta Agostini, 1993.
- FERREIRA RUBIO, Delia María, *Financiación Política y Género en Iberoamérica*, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.
- FERREIRA RUBIO, Delia María, “Financiamiento Político, Género y Equidad en la Competencia Electoral”, *Revista Andamios*, núm. 7, 2013, pp. 78-86.
- FREIDENBERG, Flavia, “¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, obstáculos y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina”, en Karla Valverde Viesca, Enrique Gutiérrez Márquez, J. Arturo Flores López y Carlos A. González (coords.), *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*, México, UNAM /IEDF/IBERO/La Biblioteca, 2017.
- FREIDENBERG, Flavia y Erika Estrada Reyes, “Paridad+democracia interna+=democracia”. *Revista Voz y Voto*, núm. 260, 2014, pp. 35-38.

- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, IFE, 2013.
- LLANOS, Beatriz, “Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de 8 países: género, campañas electorales y medios en América Latina”, en Nérida Archenti y María Inés Tula (Coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires, Eudeba, 2014.
- LLANOS, Beatriz y Vivian Roza, “Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos”, en Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek (eds.), *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, México, Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Tomáš Došek, “Women, Politics, and Democracy in Latin America: An Introduction”, en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2017, pp. 1-11.
- ONU-MUJERES, *Participación Política de las Mujeres en México. A 60 años del reconocimiento al derecho del voto femenino*, México, ONU, 2013.
- POMARES, Julia, “Un ‘techo de billetes’ entre las mujeres y la política,” Buenos Aires, *La Nación*, 8 de junio de 2014, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1698865-un-techo-de-billetes-entre-lasmujeres-y-la-politica> (consultado el 15 de julio de 2015).
- PUYANA, José Ricardo, Mario Alberto Ruiz y Daniela Lucía Vargas, “Reformas políticas en Colombia (2003-2011): avances y efectos sobre la organización interna de los partidos”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016, pp. 487-488.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Equidad de Género y Derecho Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- ZOVATTO, Daniel y Casas-Zamora, Kevin, *El costo de la democracia. Ensayo sobre el financiamiento político en América Latina*, México, IDEA Internacional e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (Serie Ensayos Jurídicos), 2015