

# Manual de Financiamiento Político

con perspectiva  
de género



Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA



# Manual de Financiamiento **Político** con perspectiva de género



**IDEA Internacional**  
Programa Paraguay

**Semillas para la Democracia**

Roma 1055 c/ Colón  
semillas@semillas.org.py  
www.semillas.org.py

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea, su contenido es exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea, IDEA Internacional - Programa Paraguay y Semillas para la Democracia.

**Coordinación General:** Guzmán Ibarra

**Directora de IDEA Internacional - Programa Paraguay:** Ma. de Lourdes González Prieto

**Directora Ejecutiva de Semillas para la Democracia:** Marta Stella Ferrara

**Corrección:** Ma. Irene Rodríguez

**Diseño y Diagramación:** Kathy Benitez Producciones S.A.

Primera Edición  
Tirada: 200 ejemplares

---

Se autoriza el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente.

# 1

## Antecedentes

### 1.1. Manual de Financiamiento Político con perspectiva de género

*El Manual de Financiamiento Político con perspectiva de género* fue elaborado en el marco del proyecto *Level Up, Financiamiento Político con Integridad*. Posteriormente el presente manual se ha actualizado, teniendo en cuenta las modificaciones e innovaciones del sistema electoral paraguayo.

Esta edición se realiza en el marco de la consultoría sobre el fortalecimiento de las capacidades de los actores institucionales, políticos y sociales para hacer frente a la Reforma Electoral, como parte del proyecto *Consolidación de la Democracia Paraguaya II*.

El programa Paraguay del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) tiene a su cargo la ejecución del proyecto *Consolidación de la Democracia Paraguaya II* con apoyo de la Unión Europea, durante el periodo comprendido entre 2019 y 2023.

### 1.2. Resultados del proyecto Level Up

*El proyecto Level Up, Financiamiento Político con Integridad* tuvo como objetivo mejorar los marcos regulatorios de financiamiento político y cumplimiento en Paraguay, Moldavia, y Mongolia. IDEA Internacional ha liderado la acción entre los años 2018 y 2019, trabajando junto con Semillas para la Democracia en Paraguay, con CCET en Moldavia, OSF en Mongolia, involucrando a organizaciones con amplia trayectoria como intermediarios imparciales y honestos de experiencia en finanzas políticas.

La acción puso especial énfasis en el empoderamiento de mujeres lideresas y jóvenes políticos a través del financiamiento político, y la protección de la integridad en los procesos de formulación de políticas a partir de la influencia indebida del dinero.

A continuación compartimos un resumen de los principales resultados del proyecto:

## **Sesiones de intercambio internacional sobre sistema electoral y financiamiento político con enfoque de género**

Se realizaron 10 Sesiones de intercambio internacional con especialistas de Brasil, Perú, Colombia, Chile, México y Suecia, con la participación de 214 personas, entre ellas se encuentran 174 mujeres políticas y 40 varones referentes de partidos políticos, de los cuales un 20 % representa al sector joven de los partidos y movimientos políticos.

Entre los y las especialistas se encuentran magistrados electorales, politólogos/as, investigadores reconocidos, referentes de la política y de la academia de estos países, con amplia trayectoria y experiencia en temas de financiamiento político, género y sistema electoral.

## **Diálogos Interpartidos sobre financiamiento político para la paridad democrática**

Se realizaron sesiones de diálogos entre partidos para el financiamiento político y la paridad de género. Han participado representantes claves de 11 partidos y movimientos políticos, así como mujeres políticas y congresistas que forman parte del Grupo Impulsor de la Paridad Democrática.

En estas sesiones han participado diversos partidos entre ellos: Asociación Nacional Republicana, Partido Liberal Radical Auténtico, Frente Guasu, Partido Democrático Progresista, Partido Revolucionario Febrerista, Partido Popular Tekojoja, Partido Convergencia Popular Socialista, Partido Participación Ciudadana, Partido País Solidario, Partido Fuerza Común y Movimiento La Patria Primero.

Durante estos diálogos se han realizado consultas a mujeres y jóvenes para conocer su perspectiva, y se han registrado los resultados de estas consultas en formato audiovisual para la elaboración del video en el marco del proyecto, lo cual fue publicado en las redes sociales a fin de sensibilizar a la sociedad paraguaya desde un enfoque de género hacia la inclusión de mujeres en la política.

## Construcción de una Hoja de Ruta

Se realizaron cuatro encuentros para trazar una hoja de ruta para el empoderamiento de jóvenes y mujeres, e impulsar la paridad democrática. Participaron 51 representantes de diversos grupos entre ellos el Grupo Impulsor de la Paridad Democrática, grupo de mujeres lideresas y jóvenes líderes de partidos políticos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, y referentes de la academia del país.

Durante estos encuentros en un primer momento se realizó una evaluación del proceso de formación, sesiones de diálogos e intercambio internacional impulsados por el proyecto Level Up; en un segundo momento a partir del diagnóstico y evaluación grupal se trazó una hoja de ruta teniendo en cuenta las principales acciones y objetivos en común que se pueden impulsar desde los diversos sectores.

## Capacitación en género, elecciones y financiamiento político

Se realizaron seis sesiones de capacitación dirigidas principalmente a mujeres políticas y jóvenes de los partidos políticos, además se involucró a mujeres y jóvenes del sector público que ejercen un cargo relevante en la función pública.

Un total de 133 personas participaron de estos seis talleres de capacitación, de entre ellas 99 mujeres y 34 varones, de los cuales un 57% representa al sector joven.

La mayoría de estos talleres se realizaron en el marco del “Módulo BRIDGE de Género, Elecciones y Financiamiento Político”, ofreciendo a los y las participantes un módulo intensivo de formación en estos temas y otorgando los certificados acreditados por BRIDGE.

# 2

## Introducción

El objetivo del presente material es acercar a las mujeres políticas, miembros de partidos políticos y tomadores de decisión algunos insumos básicos para discutir el rol del dinero en la política, especialmente en la vida de los partidos y su influencia en la representación política de las mujeres. Teniendo en cuenta que es un tema altamente técnico, el material busca presentar la información con un lenguaje simple y claro.

Asimismo, es un material producido en el marco de la iniciativa “Level Up” llevada adelante por IDEA-Internacional y Semillas para la Democracia. En ese marco, se busca aprovechar el cúmulo de conocimientos desarrollados por IDEA a nivel mundial sobre financiamiento político y género. A la par, Semillas para la Democracia, como organización civil paraguaya, cuenta con trabajo sistemático sobre el sistema electoral paraguayo y su sistema de financiamiento político, que también es reflejado en el material. En esta iniciativa, se han desarrollado diversos talleres, conferencias, encuentros y discusiones con múltiples partes vinculadas a los partidos políticos y a las mujeres políticas. De esos encuentros, han surgido conocimientos, aportes, consultas, dudas y preocupaciones que ayudaron a estructurar los contenidos de este material.

Las actividades organizadas se basaron en los contenidos de los talleres, sesiones de entrenamiento e intercambio, y en los talleres BRIDGE sobre Financiamiento Político y Género. En ese marco, la forma de presentación de los temas, los datos y la estructura se apoyan en algunos textos claves tales como “El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales”, “Manual sobre Financiamiento Político” publicado por IDEA Internacional, y los materiales utilizados en las sesiones de BRIDGE sobre Financiamiento Político, específicamente “Facilitators Note. Political Financing Modul V2”, así como en la Base de Datos de Financiamiento Político de IDEA-Internacional. Estas fuentes han demostrado su vigencia y resultaron claves para la estimular el debate y generar conocimiento.

El manual aborda en el primer tópico, el financiamiento político y la democracia, en esta sección se hace énfasis en los aspectos positivos como negativos del dinero en la política. Se analiza igualmente la relevancia de definir con claridad los objetivos buscados en una regulación del financiamiento político, y cuáles son los componentes –sobre la base de la evidencia comparada- que debe contener todo esquema de Financiamiento Político.

En una segunda parte, se discute la relación del dinero con los partidos políticos, al decir de Max Weber, uno de los temas más interesantes pero oscuros para entender cómo funcionan los partidos políticos. Por lo tanto, el objetivo en esta sección es ver cómo el dinero influye en la forma en que los partidos se ordenan, compiten y se relacionan con la sociedad.

En la siguiente sección, se analiza el financiamiento político en el mundo. Específicamente se presenta la Base de Datos de IDEA Internacional sobre financiamiento político, sus principales funcionalidades y cómo puede ser aprovechado por los actores políticos para nutrir la discusión. Seguidamente, se presentan algunos trabajos sobre el financiamiento político de las candidaturas de mujeres, sus principales características y algunas lecciones aprendidas que pueden ayudar a diseñar un esquema de financiamiento político sensible a la perspectiva de género.

Posteriormente, se analizan dos casos de países que tienen sistemas de voto preferente y esquemas de promoción financiera para las mujeres. El primer caso, “El sistema de Financiamiento Partidario Electoral y la representatividad femenina en el Brasil”, desarrollado por Mauro Macedo Campos y Víctor de Moraes Peixoto. El segundo caso “El financiamiento Político para las mujeres. La Experiencia chilena” elaborado por Javiera Arce.

Finalmente, se presenta una descripción del Financiamiento Político en Paraguay, sus principales reglamentaciones y dispositivos de control. Igualmente, se analizan las sucesivas modificaciones y el grado de efectividad de la norma. Por último, se discute sobre la incorporación del voto preferente en el sistema electoral paraguayo y sus posibles efectos en términos del financiamiento y la representación política de las mujeres.

# 3

## Financiamiento Político y Democracia<sup>1</sup>

Una de las bases fundamentales de la legitimidad de la democracia surge del principio que la soberanía recae en el pueblo y por lo tanto es el fundamento del poder democrático, consecuentemente, son los ciudadanos que, en el marco de un proceso reglado como las elecciones, deciden sus preferencias, eligen a los representantes y constituyen un gobierno. Este es un proceso contencioso, varias opciones compiten por representar la voluntad popular, y son los partidos políticos, como instrumentos que buscan ordenar la competencia y representar los intereses de los ciudadanos, los encargados de canalizarlos.

Así, en las democracias contemporáneas son los partidos políticos los contenientes principales, siendo considerados los guardianes de la democracia (Norris, Krook, 2011), ellos tienen como objetivo representar diferentes intereses de las sociedades, expresándolos en programas de gobierno, políticas y en acciones concretas. Los partidos políticos agregan demandas ciudadanas -sintetizan expectativas diversas- y contribuyen a ordenar la competencia por el poder político. En la búsqueda por captar las preferencias ciudadanas los partidos se enfrentan entre sí, y cada uno busca ganar la consideración popular. Pero la democracia no sólo implica una competencia por el poder de una o más opciones, sino que la misma sea significativa, vinculante y donde las diversas opiniones cuenten con las mismas posibilidades formales e informales de competir por la confianza ciudadana. Cuando un único partido o agrupación política domina de forma absoluta la competencia a lo largo de muchos años, por más que existan otras opciones que participan, difícilmente se puede hablar de que la disputa electoral es competitiva y que nos encontramos en un terreno nivelado para todos los contendientes. Y es aquí donde aparece la importancia del dinero en la política.

---

1. Esta sección busca presentar de forma resumida algunos aspectos de la estructura argumentativa expuesta en el Cap. 2. Cómo acertar con el Sistema de Financiamiento Político de Magnus Ohman (2015)

De acuerdo con Magnus Ohman (2015) el financiamiento político puede ser sumamente positivo para la democracia, pues contribuye a fortalecer a los partidos y candidatos, generar un entorno dinámico y transparente que involucre a los ciudadanos, haciéndolos mejorar su confianza en las instituciones y representantes. No obstante, el dinero y la política es una asociación compleja.

La combinación dinero-política es parte de los debates contemporáneos más importantes y se encuentra en la base de muchos escándalos de corrupción que acabaron con gobiernos electos de manera democrática. Se trata de un vínculo sumamente crítico. La percepción dominante sobre el rol del dinero en la política es negativa, pues se argumenta que puede impedir una competencia equitativa, inclinando la cancha electoral hacia los que cuentan con mayores recursos, es capaz mantener a los políticos como rehenes de los intereses específicos, puede ser usado para vulnerar la voluntad popular mediante la compra de votos, sobre-representa a los sectores de mayores recursos y limita la presencia de las minorías (BRIDGE, 2012; Ohman, 2015). Sin embargo, es imposible pensar en las elecciones sin recursos. El dinero es fundamental para que los candidatos puedan acercar sus propuestas a los ciudadanos y que estos puedan definir sus preferencias con más información. Asimismo, una distribución equitativa de los fondos puede ayudar a que sectores históricamente subrepresentados como las mujeres, cuenten con mayores recursos para nivelar la cancha y competir con mejores posibilidades.

### 3.1. Objetivos y sistemas de financiamiento político

Regular el financiamiento político es uno de los temas más complejos de los sistemas electorales, en parte esto tiene que ver con el hecho que la forma en que se determine el acceso a los recursos puede facilitar el acceso al poder de determinado grupo, y en contrapartida limitar a otros. Bajo esta perspectiva, es lógico suponer que los partidos en el poder tienen mayores posibilidades de hacer reflejar sus intereses en las nuevas normativas (Scarrow, 2004). Asimismo, los escándalos de corrupción en el financiamiento de campaña suelen ser disparadores usuales de las dinámicas reformistas. A veces la inmediatez de los hechos y la celeridad en la toma de decisiones hace que las normas regladas, aún con buenas intenciones, no sean lo suficientemente efectivas. Estas limitaciones en gran medida tienen relación con la falta de claridad de los problemas y los objetivos políticos buscados (Ohman, 2015).

Para instituir un sistema de financiamiento político es importante analizar de forma clara cuáles son los principales problemas y en qué medida estos son susceptibles de ser encarados desde una regulación o bien se relaciona con otros aspectos del sistema político, que ameritan cambios en diferentes instancias. Por ejemplo, la asimetría en la competencia o el acceso a recursos de origen dudoso en la campaña son problemas que, si bien se vinculan con el financiamiento político, guardan relación con otros aspectos del sistema político, y en todo caso deben ser abordados a partir de su multicausalidad. Las regulaciones del financiamiento político pueden contribuir a mejorar la competitividad en la disputa electoral, pero estas normas conviven con otros elementos del sistema electoral que interactúan de forma recíproca. Por lo tanto, es importante la elaboración de un diagnóstico claro, que dé cuenta de la complejidad de los temas y de sus vínculos con otros aspectos de la realidad y de la propia capacidad institucional del Estado.

Una vez definido el problema se pueden fijar cuáles son los objetivos buscados con la nueva reglamentación. Estos objetivos, deben ponderar de forma adecuada las capacidades y su entramado institucional, el conjunto de normas actualmente existentes y sus condiciones de aplicación. La acumulación de regulaciones, sin posibilidades reales de ser llevadas a la práctica, constituye una mala práctica que puede terminar generando más problemas que soluciones. Muchas veces, “las reformas más pertinentes implican el desarrollo de la capacidad de independencia, o el apoyo político a las instituciones encargadas del cumplimiento de la ley” (Omán, 2015;16).

Igualmente es importante que el proceso de definición de objetivos cuente con la participación de los diferentes actores vinculados al ciclo electoral. En la medida que los tomadores de decisión incluyan tanto a las diferentes instituciones comprometidas, como a la ciudadanía, los objetivos expresarán de forma más diáfana las diferentes perspectivas y la nueva normativa gozará de mayor legitimidad.

Finalmente, es importante señalar -a la luz de la evidencia empírica comparada- que una buena regulación del financiamiento político es siempre provisional, la realidad política es cambiante y los actores políticos se adaptan rápidamente- muchas veces para no cumplir las normas- por lo tanto, las pautas siempre deben estar sujetas a la interpelación y la actualización constante.

### 3.2. Componentes claves

Un sistema de financiamiento político implica la articulación de diferentes componentes, y que cada uno de ellos a su vez esté compuesto de regulaciones sobre aspectos concretos. Sobre la base del trabajo realizado por IDEA Internacional, en la recopilación de datos sobre financiamiento político de más de 180 países<sup>2</sup>, podemos hablar de cuatro componentes claves para entender cómo se regula el control del dinero a nivel global.

En primer término, **las prohibiciones y los límites de los ingresos**. Los mismos hacen referencia a la admisión o no de las contribuciones o donaciones de aportantes privados, tanto nominados como anónimos. Igualmente, se busca regular cuál es el límite para estos aportes y quiénes son las entidades permitidas para realizar donaciones. Por ejemplo, si las empresas privadas pueden donar a la campaña, o si empresas con contratos estatales se encuentran limitadas en su condición de financistas. Asimismo, en esta sección se busca regular el periodo de donación y el monto máximo que un candidato o partido puede recaudar para su campaña, o el monto máximo que está permitido a una empresa donar a una única campaña, o cuándo es permitido al propio candidato ingresar de sus propios recursos.

El segundo componente tiene que ver con el **financiamiento público**. Existen muy pocas democracias en el mundo que no cuenten un sistema de financiamiento público a los candidatos o los partidos. El financiamiento público puede ser un instrumento importante para lograr la equidad en la competencia y mejorar los controles. Muchos países incluyen premios/castigos financieros en la promoción de políticas de género. En esta sección se establece cómo será el financiamiento a los partidos, especialmente si las contribuciones se realizarán en función a su fuerza electoral; por lo general los Estados tienden a subsidiar directamente a los partidos a partir de la cantidad de votos, o por la cantidad de escaños alcanzados. Asimismo, se puede financiar indirectamente favoreciendo el acceso a publicidad electoral gratuita o el transporte gratuito de electores.

2 <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

El tercer componente son los **gastos de campaña**, específicamente la determinación de hasta cuánto los candidatos o partidos pueden gastar en una elección o en determinados rubros como publicidad, transporte, gastos operativos entre otros. La fijación de los límites de gastos -siempre y cuando sean controlados- es una práctica que puede contribuir a la equidad en la competencia. Por ejemplo, cuando se fija un monto como gasto máximo para la campaña de un partido o candidato, y si ese límite no es muy elevado, los otros partidos con menores recursos tendrán menor desigualdad en la competencia.

El cuarto componente es la **divulgación plena de los informes gastos y el cumplimiento de la norma**; los partidos o candidatos presentan informes de rendición de cuentas donde consignen todos los ingresos y gastos realizados durante la campaña. Estos informes son revisados y/o aprobados por los organismos pertinentes. Asimismo, son disponibilizados al público, y la ciudadanía puede informarse respecto a quiénes son los financistas de la campaña o cómo los partidos administraron esos recursos. En este proceso, la colaboración de la sociedad civil organizada y de los periodistas es muy importante para cotejar la veracidad de los informes y eventualmente realizar los reclamos o denuncias por las irregularidades detectadas.

En cuanto al **cumplimiento de la norma**, un sistema de financiamiento político eficiente necesita de normas claras y sin ambigüedades, pero fundamentalmente que las mismas sean cumplidas, y en el caso que no, los infractores sean sancionados. Para este propósito se requiere de un organismo o una multiplicidad de entes estatales con atribuciones y mandamientos sustantivos, tanto para realizar los controles como para imponer las sanciones efectivas. La aplicación de sanciones es uno de los principales desafíos del financiamiento político, y su factibilidad está relacionada con las capacidades que tiene el Estado para imponer consecuentemente la ley.

# 4

## El dinero y los partidos políticos

Desde sus albores, en la segunda mitad del siglo XIX, los Partidos Políticos constituyen un pilar esencial de la democracia. Tienen como función canalizar y agregar las demandas ciudadanas, organizar la participación política, establecer planes de gobierno, formar a las élites gobernantes, promover la integración política y dotarle de legitimidad al régimen democrático. Sin embargo, su accionar no está exento de críticas y en los últimos años la confianza en los partidos políticos viene reduciéndose de forma dramática (Latino barómetro, 2018). Asimismo, los sucesivos escándalos de corrupción ubican al factor dinero como uno de los aspectos críticos de su funcionamiento. El dinero y los partidos políticos tienen una relación tan antigua como compleja, pero que nos ayudan a entender cómo funcionan los partidos, cómo han cambiado y cómo pueden ser reglamentados.

A comienzos del siglo XX, Max Weber -uno de los primeros científicos sociales en analizar los partidos políticos- argumentaba que el aspecto financiero era uno de los más relevantes para entender a los partidos, pero a la vez uno de los más oscuros. Para Weber, cuando los candidatos asumen los gastos de campaña, los partidos se convierten en plutocracias. En cambio, cuando la dependencia es de los fondos partidarios, las cúpulas de los partidos tienden a dominar (Weber, 1998:231). Y si el financiamiento es externo, de mecenas o grupos económicos, los partidos tienden a defender intereses específicos (Bartolini, 238). En el mismo sentido, Robert Michels señala que cuando los candidatos dependen financieramente del partido genera vínculos muy difíciles de romper, se fortalece la burocracia partidaria y el poder centralizado (Michels, 2008).

Para Maurice Duverger (2012) en su análisis sobre la estructura de los partidos en el paso de Partido de Notables a un Partido de Masas el aspecto financiero es central. En el primer modelo, el financiamiento descansa en un grupo selecto de miembros, que prestan su prestigio y fortuna personal, en el segundo; el financiamiento se encuentra distribuido en las cuotas que pagan sus miembros (2012:93). La dependencia interna o externa de los recursos incide directamente en el poder de

los dirigentes del partido. En el mismo sentido, Ángel Panebianco (1990) indica que quienes administran el circuito de los recursos financieros manejan un aspecto central de la organización. Cuando los recursos provienen de una única fuente de financiamiento, la misma ejerce influencias sobre la organización, asimismo, cuando el origen externo es diversificado, el control se encuentra en mayor medida en la organización.

En su explicación sobre la evolución de los diferentes tipos de partidos, Richard Katz y Peter Mair (1995) indagan no solamente en la relación de los partidos con la sociedad civil, sino fundamentalmente con el modelo de democracia y con el Estado. Los modelos de partidos fueron modificándose a partir de su proximidad con el Estado, y en este sentido el acceso a los recursos provistos por éste juegan un papel altamente relevante. Los partidos de notables o los partidos de élites basaban gran parte de sus ingresos en el aporte de individualidades. En los partidos de masas, el aporte provenía de los simpatizantes o afiliados. Con el advenimiento de los partidos “Catch all” -atrapa todo, el financiamiento se volvió más diversificado, incluyendo aportes estatales. Con el modelo de partidos Cartel, el financiamiento es fundamentalmente estatal.

En la actualidad los ingresos estatales se han constituido en fuentes críticas de recursos en muchas democracias. Estas contribuciones no solamente se limitan a los subsidios electorales, sino también en subsidios indirectos tanto para la vida del partido como para gastos en medios de comunicación (Van Biezen, Kopecky, 2008). En el caso de América Latina en el contexto de los procesos de transición, la discusión sobre los sistemas electorales se había centrado principalmente en la búsqueda de organizar elecciones sin los altos niveles de fraude (Gutiérrez, Zovatto, 2010). No obstante, aspectos sensibles como el acceso equitativo a los medios de comunicación y al financiamiento político empezaron a convertirse en altamente relevantes. En este marco, si bien la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con sistemas de financiamiento mixto, la importancia de los recursos estatales va en aumento.

De acuerdo con Casas y Zovatto (2010) si bien la democracia no tiene un precio, si posee un costo. Regular el dinero en la política constituye un aspecto central para el correcto funcionamiento de la democracia; pues las asimetrías en su distribución inciden en la posibilidad de que los diferentes partidos acerquen sus propuestas a la ciudadanía y consigan la representación política. A la par, grupos es-

pecíficos con alta concentración de recursos cuentan con mayores posibilidades de incidir sobre los partidos, y pueden producir distorsiones importantes al ideal democrático. Para estos autores, regular el financiamiento político constituye una tarea gravitante para el sostenimiento de la democracia en la región.

En América Latina, la falta de una regulación aumenta los riesgos para el financiamiento ilegal, debilita a los partidos políticos y genera desconfianza en las instituciones democráticas. Para los autores mencionados, existen por lo menos cinco riesgos importantes:

1. **Utilización de financiamiento espurio o ilegal:** las posibilidades de que el narcotráfico penetre a los partidos políticos se encuentra presente en varios países y constituye un signo de alarma, especialmente en las instancias descentralizadas o locales.
2. **Compra de influencias y conflictos de interés:** las donaciones sin el control debido pueden facilitar el acceso a los tomadores de decisión y la creación de influencias indebidas.
3. **Las inequidades electorales graves:** si bien los recursos no garantizan la victoria electoral, la falta de ellos produce barreras importantes para que determinados sectores -por ejemplo las mujeres- cuenten con posibilidades de competir de forma pareja.
4. **La desarticulación de los partidos y los sistemas de partido:** la democracia necesita de partidos políticos y sistemas de partidos sólidos, una regulación inefectiva puede limitar las posibilidades que determinados partidos se institucionalicen y compitan de forma regular.
5. **La pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político:** una mala regulación puede ser tan negativa como una inexistente, las regulaciones deben ir acompañadas de órganos con capacidades reales de hacer cumplir las leyes (Casas, Zovatto; 2010).

# 5

## El financiamiento Político en el mundo

### 5.1. Base de datos de Financiamiento Político<sup>3</sup>

IDEA Internacional actualiza desde el año 2003 el principal recurso a nivel mundial sobre Financiamiento Político. Se trata de una base de datos que contiene información sobre 180 países, inicialmente el proyecto recopilada datos a partir de 43 preguntas, en la actualidad hay información disponible a partir de 73 preguntas, que incluyen datos sobre financiamiento público con enfoque de género.

La base de datos, igual que los componentes claves señalados en la sección 3.2, incluyen datos expedición ordenados en cuatro categorías; a) Prohibiciones y límites de ingresos privados, b) Financiamiento Público, c) Regulación sobre gastos, y d) Informes, supervisión y sanciones. Los datos pueden visibilizarse tanto a nivel mundial, como por regiones, comparando diversos países o visualizando solo uno. Pueden seleccionarse entre 1 y 73 opciones de preguntas y realizar diferentes comparaciones. Asimismo, la base datos puede ser descargada en diferentes formatos e incluye la posibilidad de visualizar determinados temas en un mapa global. El ingreso es libre, y no es necesaria la suscripción previa.

3. <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

**Fig. 1.** Países que proveen fondos públicos directos relacionados con la igualdad de género



**Fuente:** Base de Datos de Financiamiento Político: <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

Igualmente, a partir del proyecto “Level Up”, Idea Internacional elaboró un recurso denominado “Herramienta para el Diseño del Financiamiento Político” que tiene como propósito acercar información a actores claves de la sociedad, sobre diferentes opciones de regulaciones. La herramienta ordena la información a partir de los cuatro componentes claves mencionados, y permite que los usuarios puedan acceder a información clave sobre cada uno de ellos, un resumen comparativo y las diferentes opciones normativas existentes.

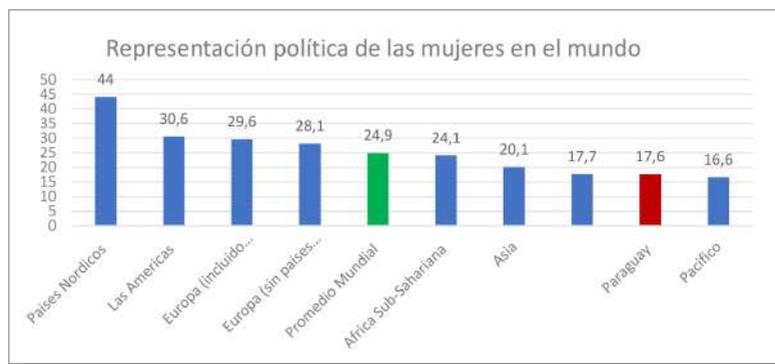
**Fig. 2** Herramienta para el Diseño del Financiamiento Político



**Fuente:** <https://www.idea.int/political-finance-tool-new#intros>

## 5.2. El financiamiento político de mujeres

La desigualdad en la representación política de las mujeres es una realidad global. A pesar de los importantes esfuerzos a nivel mundial, únicamente el 24,9% de los escaños parlamentarios corresponden a las mujeres (IPU, 2019). Si bien el continente americano se encuentra sobre el promedio mundial con 30,8%, Paraguay (17,6%) está por debajo del promedio de regiones como Oriente Medio y África del Norte (17,7%).



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de IPU. Actualizados a octubre de 2019. <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>

La asimetría en la representación política entre hombres y mujeres es el resultado de la desigualdad económica y social que se refleja en el ejercicio de los derechos políticos (PNUD, 2014). El sistema electoral -en cuanto mecanismo que traduce votos en escaños- no es un campo de juego nivelado y reproduce las desigualdades existentes en otros ámbitos de la realidad social. En consecuencia, en la medida que los sistemas electorales no introduzcan dispositivos que nivelen la competencia, aquellos que cuenten con mayores recursos serán beneficiados.

Recurrentes estudios a nivel mundial demuestran de forma diáfana que las mujeres acceden a menos recursos que los hombres. Por lo tanto, sus posibilidades de financiar campañas son menores. Un estudio realizado en Canadá, indica que las mujeres tienen un sobre costo del 10% más que los hombres (PNUD, 2007), constituyendo un obstáculo muy importante, sobre todo el proceso de nominación de las candidaturas, que es la antesala de la competencia, y en donde muchas mujeres quedan por el camino por falta de recursos. En este marco, por ejemplo, nació en los Estados Unidos una iniciativa denominada **Emily's List**, compuesto por el acrónimo **"Early Money is Like Yeast"** que significa "el dinero temprano es como la levadura", haciendo notar la importancia que tiene para mujeres recibir recursos al inicio de sus campañas (PNUD, 2007).

La forma en que esté diseñado el sistema electoral producirá determinados incentivos que podrán ser favorables o no la representación política de las mujeres. En este contexto, el financiamiento de campañas y partidos políticos inciden de forma diferenciada en los procesos de nominación y selección de candidaturas,

que son claves para que las mujeres lleguen a la representación política (Norris, Krook, 2011). Si bien es cierto que una adecuada reglamentación del financiamiento político puede ayudar a todos los competidores, y desde este sentido puede ser neutral al género, sus efectos niveladores de la competencia política, reduciendo las asimetrías entre los contendientes puede mejorar las condiciones de acceso a la representación política para las mujeres (Cigane, Ohman, 2014).

Lolita Cigane y Magnus Ohman (2014) en un documento realizado para el International Fundación for Electoral Systems (IFES) sobre “Finanzas políticas e igualdad de género” plantean cuatro elementos que pueden ayudar a nivelar la competencia electoral y generar incentivos para la participación política de las mujeres: 1) Límites a las donaciones de campaña: poner un techo a los ingresos de los candidatos ayuda a que los demás no se encuentren muy lejos de un presupuesto de campaña competitivo. Asimismo, reduce los incentivos de la postulación de candidatos y aumenta las posibilidades de promover candidaturas de mujeres. Igualmente, limita la influencia directa de los grandes donantes sobre los candidatos, y promueve un proceso de recaudación de fondos más plural. 2) Prohibición de determinados tipos de publicidad: países como Alemania, Inglaterra e Irlanda restringen la publicidad pagada para reducir el gasto de campaña y evitar que los grupos con mayores recursos compren excesivos espacios de publicidad y distorsionen el debate público. 3) Requisitos de transparencia: una regulación es eficiente en la medida en que es cumplida por todos los actores, para lo cual es necesario el establecimiento de un sistema de presentación de informes. Igualmente, la transparencia facilita que la sociedad civil, los periodistas y las ONGs especializadas participen del proceso y coadyuven a las instituciones en el control del financiamiento político. 4) Financiamiento público de partidos: los recursos públicos tienen como propósito fortalecer la independencia de los partidos, mejorar su organización y la equidad en la competencia. Asimismo, los fondos públicos pueden ayudar a las mujeres; por ejemplo, en Francia existen sanciones financieras cuando el 50% de los candidatos no son mujeres. Igualmente, disminuyen el peso relativo de los aportes privados, teniendo en cuenta que las mujeres cuentan con mayores dificultades para acceder a esos recursos, y por lo tanto contribuye a nivelar la competencia.

En términos de regulaciones específicas que promueven la igualdad de género, los citados autores (Cigane, Ohman, 2014) plantean tres modelos que se implementan en diversas partes del mundo. 1) Limitar el financiamiento público para los partidos que no incluyen mujeres: Francia castiga con el 75% de pérdida de los fondos a

los partidos que tengan 2% más de diferencia de género entre hombres y mujeres. Burkina Faso reduce en un 50% de fondos públicos a los partidos que no incluyen al menos al 30% de los géneros. Asimismo, en Irlanda los partidos que presentan listas con menos del 30% de candidatos pierden la mitad de los recursos públicos. 2) Premiar a los partidos que cumplen con las disposiciones de género: Croacia recompensa a los Partidos con el 10% más de fondos por cada candidato de un género subrepresentado. Igualmente, Corea del Sur y Rumania incluyen un 10% de fondos. 3) Financiar actividades de igualdad de género: en Panamá el 10% de la financiación pública debe ser utilizada para talleres de capacitación para mujeres.

En un trabajo posterior (Ohman, 2018) identificó tres variables que pueden incidir en la efectividad de las regulaciones de financiamiento político con perspectiva de género. La primera es la **dependencia de los partidos hacia el financiamiento público**, en la medida que los partidos dependen en un mayor nivel de los recursos públicos, los incentivos para que éstos aumenten sus recursos por nominar o promocionar a mujeres aumenta. En un segundo lugar, **la conexión entre el financiamiento público y la igualdad de género**, una parte significativa de los fondos debe estar ligada a la condición de que los partidos nominen o promuevan a mujeres en lugares elegibles. En tercer lugar, **la percepción respecto a las opiniones sociales sobre la igualdad de género**, los partidos tienen como objetivo el éxito electoral, en consecuencia, los líderes del partido no deben tener temor a perder votos por nominar a las mujeres como candidatas.

## Provisión de fondos públicos directos o estímulos financieros para fomentar la igualdad de género

Países	Provisión de fondos directos para la igualdad de género	Estímulos financieros para la igualdad de género
Chile	Los partidos reciben fondos adicionales por cada diputada o senadora electa. Asimismo, las candidatas a diputadas y senadoras tienen un desembolso adicional por cada voto.	Con los recursos extras recibidos, los partidos pueden implementar programas de inclusión de mujeres.
Colombia	El 5% del Fondo Nacional de Financiación Política se destina a los partidos en proporción a la cantidad de mujeres electas.	El 15% de los aportes estatales deberán ser destinados a la formación, capacitación política y electoral.
Panamá		El 50% de las listas deberán integrarse por mujeres.
Portugal	Estaba prevista la pérdida del 50% de los subsidios públicos por violación de la ley de paridad. Actualmente la lista que no cumpla con este requisito es rechazada <sup>4</sup> .	
Rumania	Los partidos que promuevan candidatas en lugares elegibles aumentarán sus ingresos públicos en la proporción de mujeres electas.	
Corea del Sur	Se asigna un monto por la cantidad de votos válidos obtenidos en las listas que integren mujeres.	Los partidos deberán asignar al menos el 10% de sus subsidios ordinarios para el desarrollo de políticas para mujeres.
Marruecos	Hay un fondo especial a los proyectos que fortalezcan la participación de las mujeres.	

**Fuente:** Base de datos de Financiamento Político. IDEA Internacional <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-databases>

4 Lei Orgânica n.º 1/2019

### 5.3. Financiamiento político en el cono sur

#### El financiamiento político para las mujeres. La experiencia chilena.

Javiera Arce-Riffo<sup>5</sup>

El financiamiento de las campañas electorales es un tema reciente en Chile. De hecho, no fue sino hasta mediados de la década del 2000 cuando se logró legislar al respecto, debido a un escándalo de corrupción descubierto durante la administración del expresidente Ricardo Lagos Escobar. Mediante la introducción de estas normas se decidió crear límites al gasto electoral, establecer transferencias de dinero público basado en la cantidad de votos obtenidos en el último sufragio y generar beneficios tributarios para las empresas que aportaran a las campañas electorales (Fuentes, 2018). Sin embargo, la nueva regulación se hizo insuficiente, puesto que se podía donar dinero de manera anónima mediante aportes reservados, donde los candidatos desconocían quién realizaba los aportes a su campaña, así como también escasos mecanismos para fiscalizar el cumplimiento de la normativa (Fuentes, 2018).

Todos estos antecedentes, al igual que las evidentes desigualdades económicas presentadas en los aportes a las campañas electorales entre las coaliciones, provocaron un ánimo de sospecha entre la ciudadanía respecto de los partidos políticos, los cuales obtuvieron un escaso 2% de confianza institucional según la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) presentada en enero de 2020.

Un estudio realizado por Claudio Agostini (2012) constató la diferencia relativa a los aportes privados entre las coaliciones más fuertes del sistema de partidos chileno, la cual alcanzó un 23 % a favor del conglomerado de derecha en la elección de diputados de 2009. No obstante, no fue sino hasta 2014 que los escándalos por el financiamiento ilegal de campañas y de la actividad política se tomaron la agenda nacional, afectando a los partidos más importantes del país. Las aristas políticas y judiciales de estos hechos acabaron por instalar la prioridad de cambiar sustantivamente la agenda legislativa del Gobierno, impulsando una sustantiva reforma mediante la cual: 1) se solicitó la declaración de patrimonio e intereses

5. Es Licenciada en Ciencias Políticas y Gubernamentales por la Universidad de Chile. Magíster en Ciencia Política, mención instituciones y procesos políticos por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Secretaria Ejecutiva de la Unidad de Igualdad y Diversidad de la Universidad de Valparaíso. Profesora de la Cátedra mujeres en política en América Latina de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Cátedra de Políticas Públicas del Magíster en Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Valparaíso. Forma parte de la Red de Politólogas <https://www.nosinmujeres.com/>.

para todas las candidaturas; 2) se redefinió el concepto de propaganda electoral a fin de evitar que los partidos soslayen la ley retorciendo su interpretación; 3) se generó un calendario de campañas, el cual autoriza a recolectar dinero desde 200 días previos a la elección así como a realizar manifestaciones electorales; permite realizar campañas radiales y por medios escritos a contar del día 60 previo a los comicios —fecha en la que también se autoriza la participación de simpatizantes y adherentes en las calles—; en tanto prescribe que el desarrollo de la campaña electoral propiamente tal se puede desarrollar durante los treinta días previos, la cual debe finalizar tres días antes de los comicios. Un cuarto ítem prohíbe la difusión de encuestas a lo menos 15 días antes de la elección (Fuentes, 2018). Finalmente, la ley incluye financiamiento que anticipa aportes a los partidos para las elecciones parlamentarias y locales (alcaldes y concejales) y que equivale a 0,002 unidades de fomento (UF) por voto obtenido en elecciones anteriores (Fuentes, 2018)<sup>6</sup>.

En materia específica, se integraron una serie de reformas al financiamiento de las campañas para promover la participación política de las mujeres, las que fueron aprobadas en el marco de la reforma al sistema electoral binominal llevado a cabo durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018). Fue en la reforma para las elecciones del Poder Legislativo chileno cuando se incluyó una ley de cuota nacional de un 40 %, la cual otorga por cada candidata que resulte electa —ya fuese diputada o senadora— un incentivo de 200 uf al partido, además de 0,001 uf adicionales por cada candidata a las elecciones parlamentarias por concepto de devolución de gasto electoral (Arce, 2018a).

Una última reforma que resulta importante destacar es el financiamiento público de los partidos políticos como gasto permanente, el cual es entregado directamente a estas organizaciones en base al total de la votación obtenida por cada partido de todos sus candidatos a la Cámara de Diputados en la última elección parlamentaria. Dicho monto se entrega de forma anual a los partidos y debe ser utilizado para financiar actividades y gastos permanentes para su existencia. Este fondo también contempla que un 10 % debe ser destinado a promover la participación política de las mujeres, mientras que el Servicio Electoral de Chile (SERVEL) controla no solo la ejecución de estos fondos, sino también las actividades que se realizan.

6. La unidad de fomento (UF) es una moneda de cálculo que expresa el valor del peso chileno reajustado según la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). El valor de una UF en pesos chilenos al 31 de enero de 2020 es de \$ 28 337,4 pesos; equivalente a 36 dólares americanos aproximadamente.

## La experiencia de 2017

Los primeros comicios en los que operó la reforma tanto al límite del gasto electoral, el financiamiento público y las acciones afirmativas para las mujeres fueron las elecciones parlamentarias realizadas en 2017. La cuota de género no fue exitosa a causa del sistema electoral existente en Chile —el proporcional moderado de lista abierta—. Prácticamente toda la evidencia internacional plantea que para que las cuotas de género sean efectivas, el sistema electoral requiere cumplir con ciertos mínimos. Entre ellos está un sistema electoral de alta proporcionalidad; la generación de listas cerradas, bloqueadas y con mandato de posición (alternancia entre los sexos); una baja fragmentación partidaria y reglas que contemplen altas penalizaciones a aquellos que evadan la norma.

Para las elecciones parlamentarias, sin embargo, el sistema electoral chileno contempla distritos de mediana-baja proporcionalidad (en el caso de la Cámara de Diputados se disputan entre tres a ocho escaños y en el Senado entre dos a siete escaños), listas abiertas sin mandato de posición y **enforcement**, pues el incumplimiento de las cuotas no solo implica una multa, sino la posibilidad de que el partido no pueda competir en la votación. No obstante, lo que hace aún más inefectivo este sistema de cuotas es que cada partido debe considerar un 40% de mujeres a nivel nacional y no a nivel regional (distrital o por circunscripción). Todos estos factores explicarán su bajo impacto en dichos comicios.

Aun así, la representación política de las mujeres en Chile se incrementó desde un 16 % en 2014 a un 22,7 % en 2018 (Arce, 2018a)<sup>7</sup>.

Una vez evaluadas las medidas económicas para las candidaturas femeninas, fue posible apreciar brechas de financiamiento o «techos de billetes»<sup>8</sup> (Pomares, 2014) entre las nominaciones de hombres y de mujeres. De acuerdo a datos del SERVEL (2018), se observa que, en promedio, los candidatos hombres gastaron un 63 % más que las mujeres en sus campañas y, además, los hombres recibieron un 33 % más de aportes de los partidos políticos que las candidatas para sus campañas. Asimismo, un 23 % de las candidaturas de mujeres no abrieron una cuenta bancaria para realizar campañas

7. La composición de la Cámara de Diputados para el periodo 2018-2022 es de 155 escaños, en tanto el Senado lo componen 43 representantes. Del total de congresistas, 35 son diputadas y 10 senadoras.

8. Julia Pomares plantea la frase de los techos de billetes emulando la metáfora del techo de cristal ocupado para explicar los factores aparentemente invisibles que impiden el avance de las mujeres en su carrera profesional y política.

(de hecho, no hicieron campaña), cifra que se reduce a un 17 % en los hombres, mientras que un 8 % de las candidatas no registraron gastos en sus cuentas, porcentaje que apenas alcanza un 2,5 % en el caso de los hombres (SERVEL, 2018).

Se puede determinar que la ley de cuotas tuvo efectos exiguos en su aplicación en Chile, esto debido a que los partidos no pusieron sus esfuerzos en un incremento sustantivo de candidatas; más aún, no se buscó generar equipos, sino más bien acompañantes a las candidaturas de hombres (Arce y Fernández, 2017). Lo anterior fue reconocido por los propios dirigentes durante la discusión sobre la conformación de la Convención Constitucional —que se llevó a cabo a partir de octubre de 2019— y el debate sobre la paridad de resultados que requeriría el organismo que redacte la nueva Constitución chilena. Incluso dirigentes del conglomerado de la derecha chilena admitieron:

“Sé perfectamente lo que pasó en la elección parlamentaria. Yo era secretario general, se establecieron las cuotas de género y mucho partido político dijo que esa cuota la uso solo para cumplir y llevaron candidatas que eran «galletas»<sup>9</sup>, que eran solo acompañantes” (Vargas, 2019).<sup>10</sup>

En cuanto a las diferencias económicas, es posible advertir una serie de brechas en la participación efectiva al interior de los partidos políticos. Las militantes se encuentran recluidas en los ámbitos relativos a las secretarías o vicepresidencias de la mujer, mientras la acción política de relevancia —como los procesos de negociación o decisiones de alto nivel— aún pertenece a los hombres. De hecho, las mujeres no tienen capacidad para decidir sobre sus propios recursos económicos ni tampoco de participar de las comisiones negociadoras que se constituyen para la nominación de candidaturas (Arce, 2018b). Un programa de televisión emitido en 2017 develó que, de acuerdo a la Ley 20915 (que reformó la Ley 18603 de Partidos Políticos), los gastos de carácter permanente destinados a mujeres fueron ocupados en acciones de bajo impacto en las campañas políticas de las candidatas. Es más, éste se orientó, en algunos casos, a coloquios de reflexión sobre la participación de las mujeres de carácter básico sin desarrollar herramientas para alentar la inscripción de más candidaturas tales como actividades de entrenamiento efectivo

9. En la jerga política chilena se ocupa el concepto «galleta» para describir a candidaturas inviables, que solo se ocupan para completar los asuntos formales de la inscripción de listas. Son algo así como candidaturas de relleno, por su nula viabilidad de resultar electas.

10. Afirmación del presidente de Renovación Nacional (rn), Mario Desbordes, durante una entrevista con el medio EmolTV.

para campañas como lo realizan NGOs en Los Estados Unidos como Emily's List, que se encarga de preparar directamente a las candidatas, a través de un trabajo de entrenamiento programático y discursivo, diseño de campañas, financiamiento, entre otras<sup>11</sup>. También ocuparon estos fondos para reparar la infraestructura de las sedes partidarias, actividades que tenían escasa relación con la promoción de las mujeres en política (Cordero, 2017).

Los partidos políticos son instituciones creadas por los hombres y para ellos. De hecho, poseen género masculino y actúan con una serie de mecanismos de exclusión política. Es posible apreciar una serie de comportamientos tendientes a expulsar a las mujeres de las estructuras más altas del poder y reservarles los espacios más bajos de la estructura, generalmente en los espacios territoriales, siendo las principales responsables de las campañas políticas y la elección de una serie de líderes a nivel local (Macaulay, 2006), por lo que se les podría catalogar como las «obreras de la democracia». Es así como el poder político les sigue siendo ajeno y difícil de conquistar. Las reformas institucionales con perspectiva de género requieren ser pensadas no solo para incrementar la presencia de mujeres en las estructuras formales del poder, sino también permear las prácticas informales de los partidos —las que todavía dificultan su participación efectiva—, lo que en ciencia política se denomina *gendering institutions* (Jenkins y Waylen, 2014).

No existe un sistema electoral perfecto ni tampoco un sistema de partidos perfecto, por lo que cada país requiere examinar el suyo (Nolhen, 2006). No obstante, elementos como el financiamiento público de la actividad política y a las campañas electorales, la rebaja a los límites del gasto electoral, además de la transparencia y distribución equitativa del mismo, podrían generar impactos positivos en la representación de las mujeres. Asimismo, existen factores de contexto que podrían permitir un sustantivo incremento en el número de mujeres en la actividad política, como los diseños electorales para alcanzar la igualdad (sistemas electorales de alta proporcionalidad, listas cerradas y bloqueadas con mandato de posición, alta exigibilidad al cumplimiento de la norma) que permitirían incrementar la presencia de mujeres. A pesar de ello, la dimensión informal del poder y, por sobre todo, las prácticas internas de los partidos precisan dar cuenta también del cambio en la cultura partidaria, la cual podría transversalizar el género en la estructura completa y no solo encerrarla en los asuntos y tareas «para mujeres», evitando así la reproducción de la división sexual, esta vez en el trabajo político (Arce, 2018b).

11 Para más información revisar la web de Emily's List <https://www.emilyslist.org/>

## Referencias

- Agostini, C. A. (2012). *Financiamiento de la política en Chile: campañas electorales 2009-2010*. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP) y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Arce, J. (2018a). Ley de cuotas a la chilena: notas para una autopsia. En L. Miranda y J. Suárez-Cao (eds.), *La política siempre ha sido cosa de mujeres: elecciones y protagonistas en Chile y la región*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile).
- Arce, J. (2018b). Abriendo la caja negra de los partidos políticos chilenos: expresiones de la desigualdad de género en la militancia política. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 43(97), 217-237.
- Arce, J., y Fernández, M. (24 de enero de 2017). Las acompañantes. *El Mostrador*. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2017/01/24/las-acompanantes/>
- Cordero, P. (19 de diciembre de 2017). Fondo Mujeres: Escándalo por el uso de platas para el fomento de la participación femenina en política. *Meganoticias*. Recuperado de <https://www.meganoticias.cl/reportajes/212436-fondo-mujeres-escandalo-por-el-uso-de-platas-para-el-fomento-de-la-participacion-femenina-en-politica.html>
- Fuentes, C. (2018). Cortándose las alas. Factores que explican la reforma al financiamiento electoral en Chile. *Colombia Internacional* (95), 109-136. <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.05>
- Jenkins, L., y Waylen, G. (2014). *Understanding Institutional Change from a Gender Perspective*. (Working Paper in Gender and Institutional Change n.º 1). Manchester: The University of Manchester. <https://doi.org/10.3927/242857>
- Ley que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización (20915) (11 de abril de 2016). *Diario Oficial de la República de Chile*, 41433, 2016, 15, abril. Recuperado de <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/media/2016/04/15/do-20160415.pdf>
- Macaulay, F. (2006). *Gender Politics in Brazil and Chile. The role of parties in national and local policymaking*. Chippenham: Palgrave Macmillan.
- Nohlen, D. (2006). La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 191-202.

Pomares, J. (8 de junio de 2014). Un «techo de billetes» entre las mujeres y la política. La Nación. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/un-techo-de-billetes-entre-las-mujeres-y-la-politica-nid1698865>

Servicio Electoral de Chile-SERVEL. (2018). Presentación de Patricio Santamaría en la Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado en [https://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmid=135427](https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=135427)

Vargas, F. (19 de diciembre de 2019). Desbordes respalda paridad de género: «No quiero una convención con un 75 % hombres y 25 % mujeres, se vería espantoso». EMOL. Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/12/19/970940/RN-Desbordes-Paridad.html>

## El Sistema Electoral de Financiamiento y la Representación Femenina en Brasil

Por: Mauro Macedo Campos  
<http://lattes.cnpq.br/9868180374193429>  
 Vitor de Moraes Peixoto  
<http://lattes.cnpq.br/4676437210734787>

Brasil tiene un sistema multipartidista, con 32 partidos registrados en el Tribunal Superior Electoral, que se postula para un cargo electoral en un modelo federativo con tres entidades federadas (Unión, 27 Estados Federados y 5.570 Municipios). El sistema electoral está condicionado principalmente por dos factores: la fórmula electoral; y el sistema de lista abierta. Las elecciones en Brasil tienen lugar en años pares, siendo elecciones generales y municipales (tabla 1).

**Tabla 1: Elecciones y cargos electivos en Brasil**

Elecciones Generales	Cargos en Disputa	Candidatos Electos
Mayoría	Presidente y Vice	2
	Gobernador y Vice	54
	Senadores	81
Lista abierta de proporciones	Diputados Federales	513
	Diputados de Estado	1.081
Elecciones Municipales	Cargos en Disputa	Candidatos Electos
Mayoría	Alcalde y Vice	11.140
Lista abierta de proporciones	Diputados Federales	513
	Concejales	≈ 52.000

Es un sistema complejo con proporciones significativas, cuyo costo requiere muchos recursos. El sistema de financiamiento político en Brasil está regulado por diferentes leyes: (1) el financiamiento de los partidos políticos; y (2) financiamiento electoral. Es un financiamiento mixto, donde los recursos de origen público y privado (solo individuos, con un límite del 10% del ingreso anual) están en vigor. La Tabla 2 muestra las principales fuentes de financiamiento de partidos y elecciones que existen. Las regulaciones se rigen por leyes específicas para cada elección.

**Tabla 2: Fuentes de financiamiento para partidos y elecciones en Brasil**

Financiamiento de campañas electorales		Financiamiento de partidos políticos
Recursos propios del candidato		Actividades cuasi económicas del partido (rentas de capital, venta de productos y servicios, etc.)
Recursos del partido		Contribuciones regulares de los miembros
Donaciones de campañas privadas (personas físicas)		Contribuciones especiales de miembros en cargos públicos
Recursos públicos (directos e indirectos)		Donaciones privadas extraordinarias (volumen variable; ciudadanos)
Fondo Especial de Financiamiento de Campañas		Recursos públicos (directos e indirectos)

Con respecto a la Justicia Electoral, la Constitución establece una jerarquía organizativa entre sus diversos órganos, con un órgano superior, el Tribunal Superior Electoral (TSE), los órganos máximos en cada Estado de la Federación, los TRE (Tribunales Electorales Regionales) y, operando como Primera Instancia en los distritos electorales tenemos los Jueces Electorales.

Para monitorear los mecanismos de control de este sistema, los tribunales definen la responsabilidad específica de los partidos y las elecciones. En el caso de los partidos políticos, deben presentar sus cuentas cada año a los tribunales, distribuidas en cada caso. En los años electorales, los candidatos y los comités electorales son responsables en dos etapas: una presentación de cuentas parcial y otra al final de las elecciones. El sistema de lista abierta proporciona un volumen significativo de cuentas para ser analizadas por los tribunales.

En términos de financiación de partidos y elecciones, los recursos públicos más importantes son: el fondo del partido y el fondo electoral especial. El primero se refiere a una transferencia mensual a los partidos políticos (de acuerdo con los criterios de proporcionalidad de los diputados federales elegidos), que consta de recursos presupuestarios (Ley N° 9.096 de 1995), por encima de los US \$ 250 millones. El fondo electoral se creó en 2017, con la prohibición de donaciones de empresas

a campañas. Para el año 2020, el monto que se distribuirá a las partes de aproximadamente US \$ 500 millones fue sancionado por el Presidente de la República. En este fondo hay una distribución obligatoria del 30% del total para solicitudes de mujeres (a través de la intervención del Tribunal Federal Superior).

### Cuotas de género

Los mecanismos de cuotas de género son soluciones institucionales que se utilizan para mitigar la subrepresentación política femenina. Las cuotas se han extendido e implementado en las democracias modernas, gradualmente desde finales del siglo XX. En Brasil, el número total de candidatas ha aumentado progresivamente, sin embargo, tímidamente desde 1996. Esta situación ha cambiado desde la Ley N° 12.034, de 2009, con la obligación de los partidos o coaliciones de llenar el mínimo del 30% y el máximo, 70% para aplicaciones de cada sexo. El resultado de esta legislación produjo cambios en las acciones electorales de género afirmativas y en el número de candidatos y representantes electos. Por lo tanto, después de la mini reforma de 2009, el porcentaje de solicitudes femeninas se estableció por encima del 30% requerido por la ley. Este aumento absoluto y porcentual en las candidatas puede entenderse como un efecto de la cuota electoral de género.

En 20 años de competencia electoral en Brasil, debido a las cuotas electorales de género, el número de candidatas ha aumentado proporcionalmente más que los candidatos masculinos, a pesar de que las tasas de éxito de las mujeres no han seguido, o incluso se han acercado, a las de hombres. Sin embargo, esta diferencia disminuye con los años, en gran parte debido a las cuotas y, a partir de 2018, a los recursos del fondo electoral para campañas de mujeres.

### Lecciones aprendidas

El financiamiento público, ya sea en forma directa o indirecta, asume un peso significativo como parte de este costo. El primer formato se refiere a la asignación de recursos presupuestarios realizados directamente a los partidos, ya sea permanentemente (independientemente de que ocurran elecciones) o durante periodos electorales específicos. Este modelo liberaría a ambas partes (así como a los candidatos) de buscar financiamiento en el mercado. Además, el uso de recursos privados podría implicar riesgos de acceso desigual a los recursos y, por lo tanto, de representación. Por lo tanto, la presencia de financiación pública en la financiación del sistema electoral del partido tendría un “carácter instrumental”.

Sin embargo, un modelo de financiación del sistema electoral-partido con un carácter exclusivamente público no podría evitar las donaciones privadas más allá de lo permitido, por lo tanto, de forma ilegal. Incluso considerando la presencia de restricciones, el control de este procedimiento sería, en la práctica, inofensivo. Y no lo serían por varias razones. Entre ellos, están los criterios para la distribución de fondos públicos entre los partidos, lo que podría significar, por un lado, una concentración de recursos en los partidos más grandes, debido a la fuerza electoral, excluyendo así a las pequeñas asociaciones del acceso al dinero, de manera competitiva. Por otro lado, convertiría al sistema de partidos en un “negocio” para capturar fondos públicos del presupuesto, además del hecho de que podrían distanciar a los votantes de las organizaciones del partido, ya que no podrían ejercer el derecho libre de donar sus recursos a nadie.

Los problemas derivados de la participación excesiva del mercado en la conducta financiera de los partidos y en las elecciones podrían causar distorsiones en la representatividad democrática. Esto se debe a que se sabe que el peso del dinero en las elecciones no es insignificante, lo que tenderá a concentrar el éxito electoral en manos de los partidos (o candidatos) con mayor acceso a los recursos financieros. Por lo tanto, puede haber una descalificación del sistema representativo, ya que los partidos con mayor poder para recaudar fondos privados estarían en mejores condiciones para ganar más escaños y, en consecuencia, más recursos que, a su vez, en una próxima elección, podrían proporcionar más escaños, lo que les permite tener más recursos.

### Recomendaciones

En un sistema de competencia electoral, con este modelo de financiamiento y con listas abiertas, las debilidades relacionadas con el control e inspección de las finanzas de los partidos políticos y las elecciones en Brasil se reflejan en casos de malversación de los recursos, ya sea en las elecciones o en las cuentas partidarias. En este sentido, el sistema de control, operado por los tribunales, busca en cada elección establecer mecanismos que puedan hacer que las disputas sean más equitativas y justas.

De esta manera, se crean condiciones para cambios recurrentes para resolver nuevos problemas. Como es el caso de las cuotas de mujeres, donde la realidad de las competencias electorales ha demostrado que la obligación de los partidos de lanzar una cuota de candidatas ha significado que muchas mujeres hayan sido utilizadas como “naranjas electorales” (o “candidatas falsas”), haciendo que una gran parte de las candidatas tengan cero votos. Y aquellas mujeres que realmente se postularon quedaron con baja competitividad por la legislación electoral, que

impide que las candidatas con menos del 10% del cociente electoral tomen un lugar en elecciones proporcionales.

En términos prácticos, los resultados de las últimas elecciones atrajeron mucha atención debido al número de “candidatas fantasmas femeninas”. En general, esta estrategia sugiere que la causa de estos resultados radica en la táctica de eludir el sistema actual y obligatorio de cuotas electorales. Más serio de lo que parece, principalmente en términos de representación, pero impactando a todo el sistema político.

#### 5.4. Financiamiento político en Paraguay

El sistema de Financiamiento Político paraguayo es mixto, está compuesto por recursos de origen público y privado.

Los fondos estatales pueden ser de dos tipos: subsidios electorales y los aportes anuales. En el primer caso, se entregan luego de cada elección nacional (municipal o general) a razón del 15% de un jornal por cada voto válido<sup>12</sup>. En las elecciones generales se tienen en cuenta los votos al Congreso y en las municipales los votos a la Junta Municipal para calcular la asignación. Estos recursos tienen como finalidad cubrir los gastos vinculados a las campañas electorales, específicamente publicidad, alquiler de locales, gastos de transporte y financiamiento de créditos entre otros.

En el segundo caso, los aportes anuales son entregados a razón de entre 10 y 15% de un jornal por cada voto válido para el Congreso. Únicamente aquellas organizaciones que superen el 2% de los votos del padrón electoral tienen derecho a estos fondos.<sup>13</sup> Los aportes tienen como objetivo solventar los gastos ordinarios, excluyendo los gastos electorales. Asimismo, deben invertir por lo menos el 30% de los fondos anuales en la formación de ciudadanos, capacitación de simpatizantes y afiliados e investigación de la realidad social del país.

En cuanto a los fondos privados, los partidos políticos pueden recibir contribuciones tanto para las campañas electorales como para los gastos ordinarios de los partidos fuera del periodo electoral.

En términos de límites para el gasto, la Ley 4743/12 establece que el máximo posible de gasto es el 10% de un jornal por la cantidad de electores habilitados en la

12. Ley 4743/12

13. Ley 4743/12

circunscripción donde se candidata, para las internas es el 5% de un jornal, pero no especifica si es un partido, movimiento, pluralidad de candidatos o uno solo. En caso de violación del tope en las elecciones generales se sanciona con la pérdida de financiamiento público entre 3 a 5 años y el pago de una multa por el doble del monto excedido, mientras que, en las elecciones internas, se aplica una multa de pago del doble del monto superado. No está reglamentado el monto máximo total que puede contribuir una persona física o jurídica en una campaña electoral, como tampoco el monto que un candidato puede donar a su propia campaña. Las donaciones en especies no se encuentran regladas.

Como un importante aporte a los procesos de control del financiamiento político, la Ley 6501/20, que modifica la ley nº 4773/2012 “que regula el financiamiento político, que fuera modificado por Ley nº 6167/2018 y modifica la Ley nº 834/1996 que establece el Código Electoral Paraguayo”, viene a complementar al marco normativo vigente volviéndolo más rígido y colocando el tema de la trazabilidad del financiamiento de las campañas como un elemento clave en dicho proceso.

Esta nueva ley, establece herramientas y procedimientos específicos<sup>14</sup> como la **Declaración de Ingresos y Gastos de Campaña**, que consiste en una descripción realizada por el/la candidata/a acerca de los recursos disponibles y sus gastos para solventar su campaña, sean bienes o efectivo, y su origen. Además, establece la **Declaración De Interés Económico Vinculado**, en la que el/la candidata/a hace una declaración sobre el grado de vinculación con empresas, sociedades, asociaciones, aunque sin precisar cantidad de acciones, bienes o montos.

Igualmente, crea la Unidad Especializada De Fiscalización, que es una dependencia del Tribunal Superior de Justicia Electoral encargada de realizar controles de autenticidad, completud y correspondencia de los ingresos y gastos de campaña, y ordena al TSJE que incluya en su organigrama una dependencia encargada de las políticas y procedimientos para la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo en financiamiento de campañas electorales, conforme a reglamentación de SEPRELAD.

Sobre las agrupaciones políticas, la nueva ley establece además que los partidos, movimientos, alianzas y concertaciones se constituyen en sujetos obligados conforma a la Ley Nº 1015/1997 “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes” (lavado de dinero), para lo cual las agrupaciones políticas con o sin

14. Art. 1 de la Ley 6501/2020 que modifica el artículo 1 de la Ley 4749/2012.

personería deberán adoptar mecanismos de control y registro de sus operaciones financieras con un enfoque basado en riesgos para su cumplimiento efectivo.

Al adentrarnos más a profundidad en la nueva Ley 6501/20, podemos observar que se amplían los términos de las modificaciones realizadas al Código Electoral por la Ley 4743, dado que establece procedimientos específicos para las internas, durante las elecciones generales y municipales y posterior a ellas<sup>15</sup>, lo que significa una innovación en materia jurídica de control del financiamiento político.

Tal es así que, en las internas y posterior a ellas, cada candidato/a está obligado a llevar un registro de ingresos y gastos de campaña, realizar su Declaración de Ingresos y Gastos de Campaña ante su movimiento interno, que envía todas las declaraciones a la Sub Secretaría de Estado de Tributación que, a su vez, otorga al movimiento un Identificador Tributario (RUC). Junto a estas declaraciones, cada candidato/a y su cónyuge con régimen matrimonial sin separación de bienes (comunidad de gananciales) debe informar ante el movimiento interno su participación o vinculación con alguna empresa, sociedad o asociación sin especificar cantidad de acciones, bienes o montos, lo que se denomina Declaración De Intereses Económicos Vinculados, declaración en la que se consignarán sociedades donde sean accionistas, donde tengan inversiones de renta fija, donde participen a cualquier título o se controlen al menos el 10 % del capital.

Durante las internas, el movimiento interno presenta ambas declaraciones al Tribunal Electoral Partidario, y éste al TSJE, quien debe publicar en su portal web.

Las donaciones que se realicen deberán estar respaldadas por recibos con membrete y el identificador tributario del movimiento respectivo, detallando los datos completos del aportante, quedando prohibido apoyar con recursos del partido a cualquier movimiento interno.

Por su parte, en las Elecciones Generales o Municipales, cada candidato de cada movimiento político, alianza o concertación debe realizar su Declaración De Ingresos Y Gastos De Campaña ante su movimiento político, alianza o concertación, que envía todas las declaraciones de los/as candidatos/as a la SET, y éste le otorga un RUC. El movimiento político, alianza o concertación presenta las declaraciones al

15. Art. 2 de la Ley 6501/2020 que modifica los artículos 64, 66, 68, 278 y 281 de la ley n° 834/1996 “que establece el Código Electoral Paraguayo” y que fueran modificados por las leyes 4743/2012 y 6167/2018.

TSJE y éste publica en su portal web. Las documentaciones de los registros contables deben ser conservados por la autoridad partidaria durante cinco años.

Todos los gastos electorales realizados el día de la elección deben estar justificados con comprobantes legales, para lo cual, la Unidad Especializada De Fiscalización del TSJE realizará controles de ingresos y gastos presentados y excluirá documentaciones que no reúnan los requisitos establecidos, sancionando con suspensión de 10 años para cargos electivos de cualquier tipo a quienes incurran en falta a este apartado en particular.

Además, cada partido, movimiento, alianza o concertación remitirá al TSJE el balance de ingresos y egresos, y un registro contable de contribuciones o donaciones indicando su origen, aparte de su informe anual sobre los aportes anuales. Para todos estos puntos mencionados, la SET y la SEPRELAD coadyuvarán en las actividades de fiscalización del TSJE.

Igualmente, la nueva legislación establece que los partidos, movimientos, alianzas y concertaciones, y sus movimientos internos, no podrán aceptar contribuciones o donaciones de entidades extranjeras, autárquicas o descentralizadas, de personas que se encuentran en condición de subordinación administrativa o relación de dependencia, de gremios, contribuciones o donaciones anónimas, individuales superiores o equivalente a diez mil jornales mínimos para actividades diversas no especificadas por año. (843.400.000), de personas condenadas por crímenes según la legislación penal, especialmente tráfico de drogas (Ley 1340/98), lavado de dinero (Ley 1015/97), trata de personas (Ley 4788/2012), terrorismo (Ley 4024/2010), tráfico de armas (Ley 4036/2010) y contrabando (Ley 2422/2004), a más de que, en todos los casos, los aportes en dinero efectivo que fueran superiores a diez salarios mínimos (21.928.390) deberán hacerse con cheques nominativos o transferencias formales.

Asimismo, cada partido, movimiento, alianza o concertación está obligado a designar un administrador de campaña (que no puede ser candidato), y abrir una cuenta única en una institución financiera de plaza donde se depositarán los fondos de campaña especificando su origen. Dicha institución financiera está obligada a la apertura de las cuentas bancarias en un plazo de 48 horas. De no hacerlo deberá fundamentar los motivos en el mismo plazo, de lo contrario la cuenta se considerará habilitada. Al no justificar correctamente su negativa el caso pasará a la Superintendencia de Bancos del BCP para la apertura de un sumario a la entidad financiera.

Las cuentas documentadas de todos los gastos e ingresos de campaña con un informe anexo de contribuciones y donaciones recibidas serán elevadas al TSJE. La no remisión de documentos respaldatorios determinará la suspensión de aportes, subsidios o subvenciones hasta tres años y dos elecciones según el caso, pudiendo ser la quita de hasta el 100 %. El TSJE correrá vista a la Contraloría General de la República en el plazo de 60 días para la realización de una auditoría de la rendición final.

De la misma manera, la nueva Ley 6501/2020, introduce modificaciones en relación a los gastos electorales<sup>16</sup>, considerando gastos electorales los que realicen los/as candidatos/as, partidos, movimientos, alianzas desde el día siguiente a la oficialización de las candidaturas hasta el día de las elecciones y que versen sobre propaganda y publicidad para promover el voto a sus candidaturas, arrendamientos para la campaña, remuneraciones del personal vinculado a las candidaturas, gastos de transporte de candidaturas y personal, servicios de comunicación, gastos de organización y funcionamiento de oficinas y servicios para las elecciones e intereses de créditos obtenidos para la campaña hasta recibir la subvención estatal.

Finalmente, esta nueva normativa que rige el financiamiento político, ordena que los partidos, movimientos, alianzas y concertaciones adecuen sus estatutos y documentaciones constitutivas a las disposiciones de dicha ley.

Al hacer una evaluación de las distintas normativas que rigen en el marco del control del financiamiento político, encontramos que, hasta ahora, una parte importante de las mencionadas disposiciones fueron cumplidas parcialmente o no fueron implementadas. Por ejemplo, la ley 4743/12 no fue aplicada sino hasta el año 2015, la ley 6167/18 fue promulgada luego de las elecciones generales del año 2018 y por ende aún no pudo ser aplicada, y la ley 6501/20 se aplicará por primera vez en las elecciones municipales del 2021. Sin embargo, marcan un avance en términos de control en torno al origen de los recursos que conforman el financiamiento político. Con las modificaciones introducidas, se busca obtener la trazabilidad del financiamiento, y también se aumenta la carga que tendrán las agrupaciones políticas en términos de rendición de cuentas.

16. Art. 3° de la Ley 6501/2020 que modifica el art. 7° de la Ley 4743/2012.

## El Voto preferente

La baja calidad de la representación y la desconfianza en los partidos políticos constituyeron dos argumentos importantes para la inclusión del voto preferente en el sistema electoral paraguayo. En ese contexto, se sostuvo que dotándole a los electores de la opción de elegir de forma nominal -con menor intermediación de la cúpula de los partidos- aumentaría el poder de éstos, se podrían seleccionar a los mejores candidatos y las posibilidades de rendición de cuentas -o castigos por el incumplimiento de las promesas de campaña- aumentaría y por lo tanto los representantes electos se verían en la necesidad de mejorar su desempeño.

La Ley 6318/2019, “Que incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales”, denominada popularmente como “Ley de Desbloqueo”<sup>17</sup> permite a los electores seleccionar a una persona, de una pluralidad de candidatos, tanto en las internas como en las generales. Luego, de acuerdo con la cantidad de votos preferenciales que obtiene cada candidato, la lista se ordena empezando por el candidato con más votos. La cantidad de escaños que le corresponden a cada partido o movimiento se realiza mediante la Formula D’hondt, a partir de los cocientes resultantes de la suma de la totalidad de los votos preferenciales de la lista, dividido por el número de escaño en competencia.

Un sector importante de la sociedad paraguaya tiene altas expectativas en que la inclusión del voto preferente redundará en beneficios. Sin embargo, la evidencia comparada no es muy alentadora y algunos autores (Zovatto, Aguilar, 2012) indican que los efectos negativos son mayores que los positivos, especialmente en términos del financiamiento político y la representación de las mujeres. Los efectos encontrados son: a) **Debilita a los partidos:** el voto preferente estimula la disputa al interior de las listas, lo cual cambia la lógica de competencia, pues los rivales a ganar son los compañeros de lista y no los otros partidos; los candidatos se ven obligados a cultivar una reputación personal y diferenciarse (Carey, Shugart, 1995) generando conflictos internos (Zovatto, Aguilar, 2012. b) **Aumento del costo de las campañas:** como lo importante es la visibilidad individual de cada candidato, aumentan la inversión financiera, elevando los costos y generando importantes complicaciones al proceso de control del financiamiento político (Carey, Shugart 1995;

17. Ley 6318/2019 “Que modifica la Ley N° 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, modificado por la Ley N° 3166/07 “Que modifica los artículos 106, 170, 246, 247,248 y 258 de la Ley N° 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo” e incorpora el sistema de listas cerradas desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales”.

Tuesta, 2012). c) **Predispone a la corrupción:** teniendo en cuenta que el lugar en la lista no asegura el ingreso de los candidatos, la incertidumbre electoral aumenta, y en entornos institucionalmente débiles puede generar mayor propensión para que los candidatos cometan actos de corrupción en la búsqueda de recursos para la campaña (Chang, 2005). d) **Limita la presencia de mujeres:** afecta la efectividad de las cuotas de género (Gorecki, Kukulowicz, 2014; Valdés, 2013), pues los electores pueden cambiar el orden de la lista, las campañas son individuales y sus costos más elevados, por lo tanto, las mujeres -que tienen mayores limitaciones que los hombres en la recaudación de fondos- ven reducidas sus posibilidades de alcanzar una banca (Sachet, 2018; Norris, Krook, 2011).

El otro aspecto limitante de la inclusión del voto preferente en Paraguay es que sólo modificó un aspecto del sistema electoral, y no observó el impacto en otros ámbitos como por ejemplo en el financiamiento político. Es decir, teniendo en cuenta que el voto preferente genera incentivos para la realización de campañas individuales, los candidatos contarán con mayores posibilidades teóricas de ser electos y por lo tanto aumentarán su gasto electoral en busca de los escaños. En este sentido, es importante remarcar que el sistema anterior, basado en el control a partidos y movimientos, contaba con falencias sustantivas que con la nueva legislación se ven potenciadas.

Un aspecto clave del financiamiento político en sistemas con voto preferente es que existen tantas campañas susceptibles de ser analizadas y controladas como candidatos (Tuesta, 2013). Por lo tanto, la lógica de control de gastos e ingresos en sistemas con votación preferente debe acompañar la lógica de competencia; el proceso debe ser individual para cada candidato. En la región sudamericana, países con voto preferente - o alguna forma de voto personalizado- como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú establecen controles a nivel de candidaturas.

Asimismo, el voto preferente impacta en otros ámbitos del sistema electoral como por ejemplo en la publicidad, pudiendo generar mayores asimetrías. Con el sistema de listas cerradas la publicidad es por partidos o por listas, el voto preferente obliga a que cada candidato desarrolle su propia publicidad para destacar sobre sus compañeros y sumar la mayor cantidad de votos individuales. La ley actual, únicamente establece límites de tiempo para los partidos o movimientos, y no contempla la forma de distribución del espacio gratuito o pagado a nivel de candidaturas individuales.

### 5.4.1. Experiencias de empoderamiento de la mujer

A continuación compartimos imágenes y frases de los encuentros realizados con mujeres de los partidos políticos para el empoderamiento y la paridad, en el marco del proyecto Level Up.



*“No se puede tener un desarrollo nacional sin la mirada de la mujer. La experiencia de otros países en cuanto al sistema electoral y el financiamiento político tiene relación con lo que estamos viviendo en Paraguay, porque hay una modificación también en la ley electoral, y estuvimos analizando y no encontramos como algo favorable para la participación de la mujer en el tema de la paridad, la participación electoral y el financiamiento político”. Eulalia Hermosilla, representante de la sociedad civil organizada.*



*“La sociedad está conformada por hombres y mujeres, y esa conformación de la sociedad debe estar representada en todos los estamentos de poder. Por eso es muy interesante que las mujeres nos presentemos en las elecciones y demos opción a la ciudadanía para que voten por mujeres”.* Josefina Duarte, Presidenta del Partido Revolucionario Febrerista.



*“Trabajar en este taller, dos temas como financiamiento político y también la participación de las mujeres, fue demasiado importante que son fundamentales para promover las candidaturas de las mujeres en nuestros partidos políticos”.* Dina Cabañas, Secretaria de Género, Partido Participación Ciudadana.



*“El desafío hoy es hacer que realmente el financiamiento político sea cada vez más transparente y que la ciudadanía realmente participe”. Olga Paredes, Partido Liberal Radical Auténtico.*



*“Yo rescato mucho este tipo de talleres porque hace que nosotras las mujeres podamos sentirnos un poco más informadas y más participes para poder formar parte de lo que es la política hoy día. Y creo con el financiamiento político nosotras podemos ir viendo mejores lugares, posicionarnos en mejores espacios dentro de la política”. Claudia De Amoriza, Partido Democrático Progresista.*



*“Estoy convencida que lo fundamental y lo principal para que realmente tenga un impacto este taller es que aquellas mujeres que quieren participar realmente de la vida política, participen, pero por sobre todas las cosas que este taller realmente se multiplique”. Tatiana Gabaglio – ANR.*



*“Estoy muy contenta con la invitación, aprendí muchísimo, aprendí que no estamos solas, y la verdad que la experiencia de otras mujeres en la política me motiva muchísimo a continuar por este camino”. María Ríos, Partido Revolucionario Febrerista.*



*“Las mujeres paraguayas están en política, las mujeres paraguayas forman parte fundamental de las elecciones en nuestro país, por lo tanto su lugar en la política es un lugar ya ganado”.* Celeste Gómez, IDEA Internacional, Programa Paraguay.



*“Invitamos a las mujeres en política que se presenten como candidatas e invitamos a que los partidos refuercen la presencia de mujeres en todos los niveles, es muy importante para mejorar la calidad de la política y porque la igualdad de género es benéfica para todas las personas y la sociedad en su conjunto. Es muy importante que las mujeres participen, ya están participando, más importante aún que lleguen a los espacios de tomas de decisión y a los espacios electivos”.* Ma. de Lourdes González Prieto, Directora del Programa Paraguay, IDEA Internacional.

*“Uno de los mayores logros en el proceso y el desarrollo de este proyecto fue el poder intercambiar con representantes de diversos países, compartir experiencias de personalidades y académicos extranjeros que aporten su visión desde un análisis comparado”. Marta Ferrara, Directora Ejecutiva de Semillas para la Democracia.*



*“Lo que buscamos con este proyecto es instalar el tema del financiamiento político como un elemento central para la participación política de las mujeres y los jóvenes. Con todos estos talleres de formación e intercambio entre partidos y con especialistas de otros países nos queda mirar hacia adelante con mucha más fortaleza, con la unidad de las mujeres, articulando entre diversos sectores, diversos partidos hacia el objetivo de una mayor inclusión de mujeres y jóvenes en la política”. Mariene Rodríguez, Semillas para la Democracia.*

# 6

## Conclusiones

Regular el dinero en la política es una tarea compleja y crítica. Implica no solo contar con claridad conceptual en términos de los problemas y objetivos de política buscados, sino también la necesidad de articular consensos políticos para promover normativas que afectan la competencia y por lo tanto la llegada al poder. Es compleja pues el dinero se encuentra en interdependencia con el sistema electoral, con el sistema político y la realidad social. Asimismo, es una tarea crítica, pues una regulación ineficiente incide de forma directa en la competencia electoral, sosteniendo o aumentando las asimetrías, y reduciendo la legitimidad de los procesos electorales y de la propia democracia. Consiguientemente, el costo de no regular adecuadamente puede ser muy caro para la democracia (Casas-Zovatto, 2010).

En América Latina vivimos en un momento en donde una parte importante de la ciudadanía desconfía de los partidos políticos, manifiesta sus reservas respecto a instituciones claves como el Congreso, y aumenta su insatisfacción hacia la democracia. Asimismo, en varios países se pasó de los indicios de regresión autoritaria a regímenes no democráticos. El populismo y el discurso de la anti-política parecen gozar de buena salud. Bajo este contexto, los Partidos Políticos están obligados a pensar críticamente su relación con la sociedad, e introducir reformas que mejoren su vínculo con la ciudadanía, demuestren transparencia y generen confianza. Regular adecuadamente el financiamiento político, puede ayudar a integrar a los sectores sociales emergentes al sistema político, mejorar las condiciones de representación de las minorías y contribuir así a la legitimidad democrática.

Diversos estudios demuestran de forma fehaciente que el financiamiento político inadecuado constituye uno de los principales obstáculos para que las mujeres mejoren su representación política. No obstante, existe un cúmulo importante de experiencias, buenas prácticas y regulaciones en materia de financiamiento político

que muestran su efectividad para promover la participación de las mujeres. Constituye una obligación para los actores políticos y la sociedad paraguaya, promover estos esquemas. La mayor presencia de las mujeres en los espacios de decisión no solo es un requisito elemental de un sistema democrático, sino es fundamentalmente una necesidad para la revitalización del régimen.

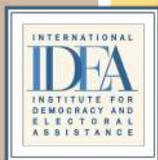
# 7

## Bibliografía

- Bartolini, Stefano (1995). Partidos y Sistemas de Partidos EN Manual de Ciencia Política. Alianza Editorial.
- Carey, Jhon; Matthew Soberg Shugart (1995). Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. Electoral Studies. 1995-12) vol.14: n°4, p.417-439.
- Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2011). "Para llegar a tiempo: apuntes sobre regulación del financiamiento político en América Latina". En: Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (Coordinadores). Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina. 2.a Ed. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, International IDEA, OEA y UNAM.
- Chang, Eric (2005). "Electoral Incentives for Political Corruption under Open-list Proportional Representation." Journal of Politics 67 (3): 716-730.
- Cigane, Lolita; Ohman, Magnus (2014). Political Finance and Gender Equality. International Foundation for Electoral Systems. White Paper.
- Duverger, Maurice (2012). Los partidos políticos. FCE. México.
- Górecki, M. A., & Kukołowicz, P. (2014). Gender quotas, candidate background and the election of women: A paradox of gender quotas in open-list proportional representation systems. Electoral Studies, 36, 65–80. <https://doi.org/cicco.idm.oclc.org/10.1016/j.electstud.2014.06.009>
- IDEA Internacional (2015). El Financiamiento de los Partidos Políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político.
- Ingrid van Biezen & Petr Kopecký (2001) On the predominance of state money: Reassessing party financing in the new democracies of Southern and Eastern Europe, Perspectives on European Politics and Society, 2:3, 401-429,DOI: 10.1080/1570585018458770

- Katz, R. S., & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1(1), 5– 28. <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>
- Michels, Robert (2008). *Los partidos políticos*. Amorrortu. Buenos Aires.
- Norris, Pippa; Krook, Mona Lena (2011). *Gender Equality in Elect Office a Six Step Action Plan*. ODHIR.
- Ohman, Magnus (2018). *Gender-targeted Public Funding for Political Parties. A comparative analysis*. IDEA Internacional.
- Omhan, Magnus (2015). *Introducción al Financiamiento Político*. En *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales Manual sobre financiamiento político*.
- PNUD (2007). *Electoral Finance to advance Women ´s Political Participation. A guide for UNDP Support*.
- PNUD (2014). *Ciudadanía Política. Voz y Participación ciudadana en América Latina. Siglo XXI*.
- Sacchet, Teresa (2018). “Why Gender Quotas Don’t Work in Brazil? The Role of the Electoral System and Political Finance”. *Colombia Internacional*, n.o 95 : 25-54.
- Scarrow, Susan (2004). *Explaining Political Finance Reforms. Finance Competition and Context*. *Party Politics*. Vol 10. No.6 pp. 653–675.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (2013). *Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú*. *Revista de Derecho Electoral*, 203. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsdoj&AN=edsdoj.6d0f31f7f-27d435f841b4ef5b630f6e48lang=es&site=eds-live>
- Weber, Max (1998). *Economía y Sociedad*. FCE. México.
- Zovatto, Daniel; Ileana Aguilar Olivares (2015). *Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos*. *Revista de Derecho Electoral*, (15), 210. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsdoj&AN=edsdoj.8166eb7c291b4f45bdd0d6cef89e55be&lang=es&site=eds-live>





**Semillas**  
para la Democracia

Roma 1055 c/Colón  
(595 21) 420 323  
semillas@semillas.org.py  
www.semillas.org.py

Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA