



ELECCIONES EN LATINOAMÉRICA 2013: RETROSPECTIVAS



Organización de los
Estados Americanos



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

opalc

Elecciones en Latinoamérica 2013: Retrospectivas



Organización de los
Estados Americanos

General Secretariat of the Organization of American States

José Miguel Insulza
Secretario General

Albert R. Ramdin
Secretario General Adjunto

Kevin Casas Zamora
Secretario de Asuntos Políticos

Gerardo de Icaza
Director

Departamento para la Cooperación y Observación Electoral

opalac

Observatorio Político de América Latina y el Caribe (OPALC)

Olivier Dabène
Presidente

Frédéric Louault
Vice-Presidente

Charles André Goulet
Coordinador de estudios electorales

Canada



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Esta es una publicación de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) y del Observatorio Político de América Latina y el Caribe (OPALC) de Sciences Po (Paris, Francia).

Las publicaciones de la OEA son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ni de sus Estados Miembros.

No está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni de su tratamiento informático, ni su transmisión de ninguna forma.

© Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Observatorio Político de América latina y el Caribe 2014

Editores: Sara Mía Noguera, Jefa de la Sección de Estudios y Proyectos del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (DECO/OEA) y Olivier Dabène, Profesor titular del Instituto de Estudios Políticos de Paris (Sciences Po) y Presidente del Observatorio Político de América Latina y el Caribe (OPALC)

Asistente Editorial: Cristóbal Dupouy, Yerutí Méndez y Marcela Garzón, Especialistas del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (DECO/OEA).

Autores de los capítulos:

Lucas Gómez, Universidad Externado de Colombia - OPALC

Frédéric Louault, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica - OPALC

Darío Rodríguez, Sciences Po, Francia - OPALC

Damien Larrouqué, Sciences Po, Francia - OPALC

Isabelle Brouillard, Universidad de Québec en Montréal, Canadá - OPALC

Para solicitar permisos para reproducir o traducir partes o la totalidad de esta publicación, favor contactar:

SG/OEA 17th St. & Constitution Ave., N.W. Washington, DC 20006 USA	OPALC Sciences Po/CERI 56 rue Jacob 75006 Paris, Francia
---	---

OAS Cataloging-in-Publication Data

Elecciones en Latinoamérica 2013 : Retrospectivas / [Preparado por la Sección de Estudios y Proyectos Electorales del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral; el Observatorio Político de América Latina y el Caribe (OPALC); y el Instituto de Estudios Políticos de Paris (Sciences Po) y editado por Sara Mía Noguera y Olivier Dabène] p.; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.D)

ISBN 978-0-8270-6354-9

1. Political campaigns. 2. Campaign funds. 3. Elections—Ecuador. 4. Election monitoring—Ecuador. 5. Elections—Honduras. 6. Election monitoring—Honduras. 7. Elections—Paraguay. 8. Election monitoring—Paraguay. 9. Women—Political Activity—Latin America. I. Noguera, Sara Mía. II. Dabène, Olivier. III. Organization of American States. Secretariat for Political Affairs. Department of Electoral Cooperation and Observation. IV. Observatorio Político de América Latina y el Caribe. V. Instituto de Estudios Políticos de Paris (Sciences Po). VI. Series. VII. Series: OEA/Ser.D/XX/SG/SAP/III.35

OEA/Ser.D/XX/SG/SAP/III.35

ÍNDICE

Prefacio	5
Introducción	6
CAPÍTULO 1: Financiamiento del Sistema Político-Electoral en Ecuador, Paraguay y Honduras 2013	8
1. Financiamiento de la Vida Política y de los Partidos en América Latina: una cuestión por resolver	10
2. Contextos Electorales y Cultura Política: un acercamiento al financiamiento de las campañas en Ecuador, Paraguay y Honduras	12
2.1 Elecciones Generales en 2013: Ecuador, Paraguay y Honduras	12
2.2 Equidad y Transparencia del Financiamiento del Sistema Político	15
3. Conclusión y próximos pasos	22
CAPÍTULO 2: Equidad de Género en Ecuador, Paraguay y Honduras 2013	25
1. Análisis de la Información Recaudada a través de la Metodología de Género en las Elecciones de Ecuador, Honduras y Paraguay en 2013	27
1.1 Marco Normativo para Promover la Equidad de Género en las Elecciones	27
1.2 Elecciones Competitivas desde la Perspectiva de Género	29
Bibliografía	42

PREFACIO

Al celebrarse veinte años de la primera Cumbre de las Américas, protagonizada por Jefes de Estado y de Gobierno elegidos democráticamente, somos testigos de la evolución que han experimentado los sistemas políticos y electorales de la región. La democracia y los procesos que la envuelven han ofrecido a las ciudadanas y ciudadanos del hemisferio vías conducentes para alcanzar un desarrollo más pleno y un sistema político más inclusivo, a través de un recorrido no exento de problemas, como consecuencia de procesos políticos complejos en el marco de un sistema siempre perfectible.

En ese contexto, la observación electoral que realiza la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha acompañado desde su ámbito de competencia gran parte de estos procesos que ha vivido la región, siendo testigo del fortalecimiento institucional en materia electoral y de la consolidación de marcos normativos, mecanismos y herramientas que promueven elecciones más equitativas, transparentes e inclusivas.

Con el objetivo de promover el intercambio de ideas y el análisis crítico de la información recabada por las Misiones de Observación Electoral¹, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la OEA y el Observatorio Político de América Latina y el Caribe (OPALC) del Instituto de Estudios Políticos de Paris (Sciences Po), han emprendido un esfuerzo conjunto para profundizar en el estudio comparado de los procesos electorales que hoy vive el continente.

Producto de lo anterior, presentamos la primera edición de *Elecciones en Latinoamérica 2013: Retrospectivas*, en el cual se analizan los procesos electorales celebrados en 2013 en tres países de la región: Ecuador, Paraguay y Honduras. Esta publicación busca contribuir a la identificación de prácticas exitosas para mejorar las condiciones de equidad en la competencia electoral y el ejercicio efectivos de los derechos políticos de las ciudadanas y ciudadanos del hemisferio.

Anhelamos continuar con este emprendimiento, a manera de consagrar una herramienta que contribuya a promover el diálogo y el debate y que permita, al mismo tiempo, continuar abriendo espacios para el fortalecimiento de los ciclos electorales y la calidad de democracia en nuestro continente.

Gerardo de Icaza
Director DECO

Olivier Dabène
Presidente del OPALC

¹ El OPALC agradece al Office franco-québécois pour la jeunesse y al Office Québec-Amérique pour la jeunesse por el apoyo brindado para la participación de observadores en las Misiones de Observación Electoral de la OEA.

INTRODUCCIÓN

El año 2013 marcó sin lugar a dudas el inicio de un nuevo ciclo electoral que se extenderá más allá del 2015, periodo dentro del cual 26 países del hemisferio celebrarán elecciones tanto presidenciales como legislativas. Las elecciones llevadas a cabo en la región se desarrollaron en un contexto de deceleración del crecimiento económico, comparado con un crecimiento relativamente importante en el periodo 2010-2012.

En este escenario, la calidad de la democracia en el continente es un tema que se viene discutiendo en un debate, por cierto saludable, en el que generalmente se admite que en años recientes se han producido indiscutibles avances en materia de gobernabilidad democrática, pero estos avances se contrastan con algunos retrocesos importantes que no deben ser ignorados.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) a través de su Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO/OEA) ha venido apoyando a los países de la región en su esfuerzo por fortalecer sus procesos democráticos a través del despliegue de Misiones de Observación Electoral (MOEs/OEA) las cuales, tal y como lo señala el Artículo 23 de la Carta Democrática Interamericana, constituyen una de las herramientas más importantes de la organización para la promoción de “procesos electorales libres y justos”.

Partiendo de la necesidad de desarrollar herramientas técnicas que permitan a la OEA realizar una observación más integral de los procesos electorales en base a los estándares articulados en los diversos instrumentos jurídicos del Sistema Interamericano, el DECO/OEA ha diseñado y puesto en práctica una serie de herramientas técnicas o “metodologías” que le permiten a la OEA, en el marco de las Misiones de Observación Electoral recaudar información clave sobre la “calidad de los procesos electorales”. La creación de estas metodologías refleja además el cambio de paradigma en la observación internacional de elecciones—de un enfoque en el “Día de la Elección”—a una visión más integral de “Ciclo Electoral”.

Desde el 2006 hasta el 2015 se han desarrollado seis metodologías para observar temas clave del ciclo electoral tales como: la inclusión política, la integridad electoral y la organización y administración de los procesos electorales. La información que se recauda a través de la implementación de estas metodologías le ha permitido a la OEA hacer recomendaciones a los Estados Miembros con una sólida base técnica sobre los aspectos que requieren mejoras para fortalecer los procesos democráticos.

Dentro de estas herramientas encontramos la “Metodología para la Incorporación de la Perspectiva de Género en las MOEs/OEA” la cual permite observar las condiciones de equidad para la participación de hombres y mujeres en los procesos electorales en todos sus niveles, y la “Metodología para la Observación de los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral” la cual provee conceptos, procedimientos y herramientas que permiten analizar los sistemas de financiamiento político en las elecciones observadas por la OEA.

Durante el año 2013 y por invitación de los Estados Miembros, la OEA desplegó Misiones de Observación Electoral en Ecuador, Honduras y Paraguay donde se implementaron estas dos metodologías. El contexto político electoral en el cual se desarrollaron estos procesos electorales, permitió a la OEA recabar información, en muchos casos inédita, sobre la calidad de los procesos electorales de estos tres países desde una perspectiva comparada sobre dos temas de suma importancia como son: el financiamiento de las campañas y la participación de las mujeres en los procesos electorales.

Con el fin de contribuir con elementos sustantivos al debate de los avances y retos pendientes, se presenta a continuación el análisis de la información recaudada en el marco de estas tres Misiones de Observación Electoral de la OEA en 2013. El análisis comparativo presentado en esta obra, recoge no solo las principales conclusiones alcanzadas por medio de la observación e implementación de estas dos metodologías, sino que brinda además recomendaciones dirigidas al fortalecimiento de las instituciones democráticas de la región.

CAPÍTULO 1



FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO-ELECTORAL

Ecuador – Paraguay – Honduras 2013

Lucas Sebastián Gómez García – Margarita Batlle

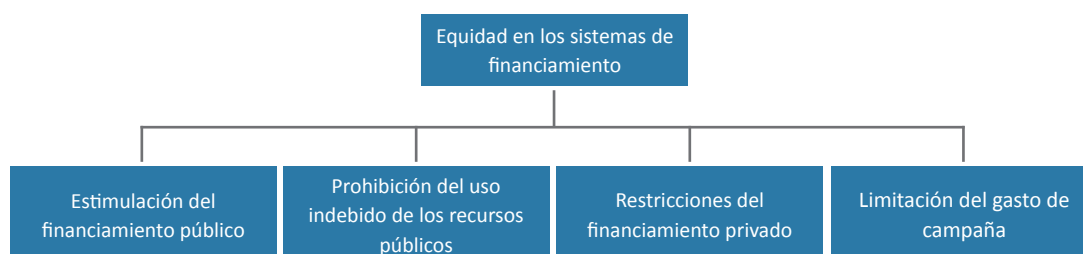
Durante el año 2013, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO), de la Organización de Estados Americanos (OEA), aplicó en los diferentes comicios electorales una metodología concebida para observar los sistemas de financiamiento político-electoral en el marco de las Misiones de Observación Electoral de la OEA.

Tal y como ha sido presentada por el DECO, esta metodología “provee conceptos, procedimientos y herramientas que permiten analizar los sistemas de financiamiento político en las elecciones observadas por la OEA. La metodología evalúa en qué medida los sistemas de financiamiento favorecen la equidad y la transparencia en los procesos electorales, tanto en la etapa pre-electoral como en la post-electoral. Incluye la elaboración de un estudio previo y visitas al país observado para recolectar información y mantener entrevistas con actores clave. La información compilada se utiliza para elaborar un informe final, que incluye las conclusiones y recomendaciones sobre el sistema de financiamiento observado”.

En este sentido, el presente informe temático sobre el financiamiento del sistema político – electoral de los comicios del año 2013, pretende analizar comparativamente los resultados de la observación realizada por el DECO para las elecciones de Ecuador, Paraguay y Honduras. En los diferentes informes redactados por esta dependencia de la OEA, sobresalen como elementos estructuradores del análisis dos criterios fundamentales de observación: *la equidad y la transparencia*.

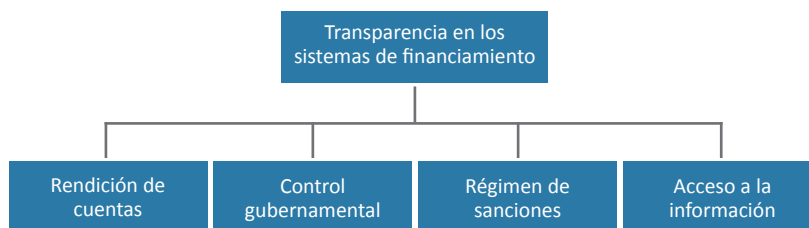
De acuerdo con el manual metodológico, publicado por la OEA sobre este tema, “un sistema de financiamiento político equitativo es aquel que busca garantizar la igualdad de las condiciones para el ejercicio de los derechos de elegir y ser electo mediante los recursos de las campañas” (OEA, 2012: 12). La equidad en el financiamiento se constituye, entonces, en un elemento objetivo de observación sobre las condiciones en las cuales se desarrolla la competencia electoral. Para este fin, la observación del sistema de financiamiento político–electoral se fundamenta en cuatro indicadores de base para la determinación del estado de equidad en cada uno de los países (figura 1).

Figura 1 - Indicadores de la Equidad de los Sistemas de Financiamiento



Fuente: OEA, 2012: 14

Del mismo modo, la observación de la transparencia, que para fines del análisis metodológico se entiende como “el sistema político transparente que busca garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho de acceso a la información sobre el flujo de recursos económicos de las campañas de los partidos” (OEA, 2012: 20), requiere de un proceso de objetivación del problema a observar, y por lo tanto de la definición de indicadores de seguimiento (figura 2).

Figura 2 - Indicadores de la Transparencia de los Sistemas de Financiamiento

En este orden de ideas, la construcción cognitiva realizada por el DECO para la observación del financiamiento del sistema político–electoral ofrece un marco metodológico de análisis que permite determinar las condiciones en las cuales se desarrollan el juego político y la competencia electoral. Es así como, teniendo como eje transversal el análisis de los dos criterios principales observados, anteriormente identificados: la equidad y la transparencia, el presente documento se estructura alrededor de tres secciones. La primera presenta una aproximación académica al financiamiento de la vida política y de los partidos políticos en América Latina. La segunda, retoma los ejes de análisis de los informes finales del DECO y presenta de manera comparativa los elementos característicos del financiamiento del sistema político–electoral en el Ecuador, Paraguay y Honduras. Finalmente, la tercera parte realiza una reflexión sobre el marco presentado a manera de conclusión.

1. Financiamiento de la Vida Política y de los Partidos en América Latina: *una cuestión por resolver*

La situación de crisis que viven los partidos políticos en la actualidad así como de desconfianza por parte de la ciudadanía, específicamente en América Latina, no es posible interpretarla sin tener en cuenta las múltiples variables que intervienen en la relación entre ciudadanos, partidos y políticos. En ese sentido, el funcionamiento interno de los mismos teñido, a menudo, por la falta de transparencia en la toma de decisiones así como de prácticas ilegales, son algunas de las variables más importantes al intentar dar cuenta de esta compleja relación y por consiguiente, del desprestigio de los partidos ante la ciudadanía. Teniendo en cuenta que los partidos son responsables por representar los intereses ciudadanos en una democracia, llama la atención que en un análisis realizado por Latinobarómetro durante el año 2011, estas entidades se sitúan en la última posición dentro de las instituciones que generan confianza en los ciudadanos obteniendo apenas el 22% de reconociendo como institución confiable (Latinobarómetro 2011: 48).

El origen y los montos de los recursos que financian las campañas políticas surge como uno de los temas que ponen en evidencia la falta de transparencia de los partidos y sus representantes frente a la ciudadanía, contribuyendo, en gran medida, a la construcción de una imagen de espacios poco democráticos en donde los recursos, incluso públicos, son utilizados y aprovechados por intereses específicos, sectoriales e incluso personales.

Las diferentes modalidades y combinaciones existentes para el financiamiento de la política en América Latina, se pueden analizar a partir de variables como el origen de la financiación; las características y el alcance de la regulación en la materia; la existencia de topes de gasto preestablecidos por ley y la obligatoriedad de rendir cuentas por parte de partidos y candidatos.

Primero, ¿quién puede financiar? Las opciones son tres: a) financiamiento completamente público; b) financiamiento privado y c) financiamiento mixto, con participación de dineros de origen público y privado. Según sostiene un informe de la OEA del año 2011, el financiamiento mixto sigue siendo la apuesta predominante, aunque con el tiempo se han incluido cada vez más recursos públicos directos (Gutiérrez y Zovatto, 2011:5).

Segundo, ¿hasta dónde llega la ley en el tema de la regulación del financiamiento de las campañas electorales? América Latina presenta una pluralidad de marcos regulatorios, relacionados específicamente con diferentes tipos de relaciones entre dinero y política (Gutiérrez y Zovatto, 2011:4). En los últimos años, la región ha tendido a aumentar las leyes en esta materia. Muchas veces la regulación del financiamiento no se encuentra contemplada en una ley electoral o de partidos sino en legislación que las complementa.

Tercero, ¿existen topes establecidos en términos de costos de una campaña electoral? ¿en qué medida estos topes concuerdan con lo que sucede en la realidad? Alguna regulación plantea los montos exactos que deben respetarse en una campaña electoral. En ese sentido, es interesante contrastar lo dispuesto por la ley con la realidad del financiamiento de la política para poder determinar la posibilidad de cumplir con las exigencias de la ley y, de ese modo reflexionar sobre las sanciones.

Finalmente, ¿los partidos y los candidatos, están obligados a rendir cuentas sobre sus finanzas? Si bien este aspecto suele estar normado por la ley, en muchos casos son los mismos partidos políticos los que buscan llevar a cabo políticas de transparencia al interior de sus filas, con el objetivo doble de que la ciudadanía y el Estado tengan relativa claridad sobre el origen y destino de los fondos así como, en muchas ocasiones, con el fin de establecer de alguna manera mayores instancias de control y publicación de sus finanzas, probablemente para desligarse, al menos en el papel, de posibles nexos con dineros de orígenes no tan claros. Sin embargo, es común en la región que sean los propios organismos electorales las instancias responsables por fiscalizar las cuentas de los partidos y campañas y varía la facilidad de acceso a las mismas por parte de los ciudadanos y ciudadanas en los diferentes países.

A partir de las variables mencionadas, fundamentales para analizar el tema de la compleja relación entre el dinero y la política, es muy importante tener en cuenta que la realidad muchas veces no corresponde con lo que la ley estipula. En este sentido, se originan prácticas informales que permiten, en muchos casos, obviar la legislación vigente. Asimismo, se cuenta con poca información sobre el tema de financiamiento de las campañas electorales, lo que hace aún más difícil las comparaciones en términos de gasto, origen y sanciones en los diferentes países de la región.

Hoy en día uno de los focos principales del análisis y las recomendaciones emitidas a procesos electorales se centran precisamente en el tema del financiamiento de las campañas electorales y, en particular,

en lo relativo al acceso equitativo a los medios de comunicación (Gutiérrez y Zovatto, 2011:3). En ese sentido, si bien se ha avanzado en términos de regulación, acceso a la información y transparencia de las cuentas y prácticas de los partidos, candidatos y candidatas en época electoral, este aspecto continúa siendo uno de los más complejos a la hora de analizar un proceso electoral, probablemente por lo novedoso de este tema de análisis y la dificultad de contar con datos confiables y de fácil acceso (García Quesada, 2004:147). Las relaciones entre dinero del narcotráfico, grupos al margen de la ley y la capacidad que incluso sectores dentro de la legalidad han tenido para permear las elecciones, constituye una señal de que todavía queda mucho camino por avanzar en el conocimiento de este fenómeno. A lo anterior se suma la necesidad de contar con marcos regulatorios más eficientes que no solamente permitan el acceso oportuno y transparencia en la información sino que, sobretodo, fortalezcan la auditoría ciudadana de los recursos con los que se financian las campañas electorales.

En definitiva, el conjunto de variables que deben ser tenidas en cuenta al momento de observar y analizar los sistemas político–electorales implican, más allá de los criterios de objetivación metodológicos identificados por el DECO, una contextualización y puesta en perspectiva comparativa de los resultados encontrados. En este sentido, la segunda parte del presente informe busca analizar los principales hallazgos del proceso de observación en el marco de las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA) para las elecciones generales del Ecuador, Paraguay y Honduras en el año 2013.

2. Contextos Electorales y Cultura Política: un acercamiento al financiamiento de las campañas en Ecuador, Paraguay y Honduras

Durante el año 2013 se realizaron en América Latina tres elecciones generales en donde la Organización de los Estados Americanos aplicó la metodología de observación de los sistemas político–electorales. En orden cronológico, los comicios de Ecuador (febrero), Paraguay (abril) y Honduras (noviembre) permitieron a los observadores y al grupo de analistas del DECO, emitir informes sobre las condiciones de equidad y transparencia que en materia de financiamiento marcaron los procesos electorales llevados a cabo en estos tres países.

Tal y como se señaló anteriormente, al análisis objetivo de los indicadores definidos para la caracterización del sistema, se le debe sumar una aproximación contextual del proceso electoral y de la tradición jurídica y cultural que cada uno de los países. Por tal razón, esta segunda parte se divide en dos momentos. En primer lugar, se presentarán algunas de las características principales de cada país en materia de financiamiento del sistema político–electoral y del contexto en el cual se realizaron las Elecciones Generales de 2013. En segundo lugar, a partir de los resultados encontrados se establecerán una serie de tendencias transversales a los tres países, al mismo tiempo que se presentarán comparativamente las particularidades propias de cada país analizado.

2.1 Elecciones Generales en 2013: Ecuador, Paraguay y Honduras

En el año 2013, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) fue invitado a observar los diferentes comicios electorales llevados a cabo en Ecuador, Paraguay y Honduras.

Estos tres países fueron objeto de un seguimiento en materia de financiamiento del sistema político-electoral, en donde cada uno de ellos presenta características propias que determinan en gran medida el análisis de las condiciones de equidad y transparencia. Variables como el sistema de partidos, la legislación electoral, el número efectivo de partidos, la reelección presidencial, el porcentaje de renovación del congreso o el tipo de voto (obligatorio vs. voluntario), etc. son todos elementos que construyen una cultura política-electoral única para cada país y que deben tenerse en cuenta como marco de referencia para el análisis del sistema de financiamiento.

2.1.1 Ecuador: reelección y reforma constitucional en el centro del debate electoral

A manera de presentación es necesario subrayar algunas características propias del sistema político y la organización electoral ecuatorianas, tal y como se encuentra presentado en el informe emitido por la OEA sobre el financiamiento del sistema político-electoral del Ecuador.

La transición democrática en este país se caracterizó por un periodo relativamente largo de reajustes institucionales que confluyeron, finalmente, en la promulgación de una nueva Constitución en 2009. En esta nueva Carta Magna se reafirma un sistema presidencialista y una administración de gobierno descentralizada (CN Art.1). La organización del poder se compone de cinco funciones, entre ellas la función electoral, encabezada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). El CNE se encarga de “ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales” incluyendo la propaganda y publicidad (CN, Art.219). El TCE se encarga de “sancionar por el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda y gasto electoral” (CN Art.221). La legislación vigente está contenida en el Código de la Democracia.

En este contexto, la viabilidad y pertinencia que tienen las garantías institucionales para el ejercicio de la política en medio de un proceso de reelección, representan una cuestión central para las elecciones presidenciales del 2013 en donde se representaron ocho candidatos de diferentes partidos y movimientos políticos: Rafael Correa - Alianza País (AP), Lucio Gutierrez - Partido Sociedad Patriótica (PSP), Alberto Acosta del Movimiento Popular Democrático (MPD) en alianza con Pachakutik, Norman Wray - Ruptura 25, Guillermo Lasso del Movimiento Creando Oportunidades (CREO), Alvaro Novoa por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), Nelson Zavala del Partido Roldonista Ecuatoriano (PRE) y Mauricio Rodas de SUMA.

De hecho, las elecciones generales de 2013 fueron las primeras con la nueva constitución en donde se presentaba la reelección. Así, estos comicios ponían a prueba, tanto la seguridad jurídica para los partidos de oposición, como las condiciones de equidad y transparencia del sistema de financiamiento político-electoral. En definitiva, la conjugación de la reelección y de la puesta en marcha de las reformas estructurales del Estado ecuatoriano, actuó como telón de fondo de unos comicios en donde las encuestas señalaban una clara tendencia a la victoria del oficialismo.

Previa a la aprobación de la Constitución de Montecristi (2009), la legislación electoral referente al financiamiento se encontraba en diferentes leyes: Ley Orgánica de Elecciones, la Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y Propaganda Electoral, la Ley de Partidos Políticos (2000). Igualmente por la Ley Orgánica para el Ejercicio del Derecho de los Ecuatorianos Domiciliados en el Exterior del 2002.

2.1.2 Paraguay: *el desafío de retomar la confianza en la democracia*

Las elecciones generales de abril de 2013 constituyeron para el pueblo paraguayo un desafío que va mucho más allá de la consolidación del régimen democrático. La transición puede darse como un hecho, así como su asimilación por parte de los dirigentes políticos y el pueblo paraguayo. No obstante, los comicios de 2013 podrían ser considerados como un elemento de medición de la confianza del pueblo paraguayo en la democracia luego de la destitución, por parte del congreso, del presidente Fernando Lugo (quien para las elecciones de abril se presentó como candidato a Senador).

En este contexto, las elecciones generales, que se realizan cada cinco años, y que permiten la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Diputados, ofrecían una oportunidad a los paraguayos para retomar la confianza en la democracia y expresarse libremente frente a las diferentes opciones políticas propuestas. Así, es de resaltar la presentación de candidaturas por parte de los siguientes partidos, movimientos políticos y alianzas en estos comicios electorales: Asociación Nacional Republicana, Alianza Paraguay Alegre, Concertación Avanza País, Frente Iguazú, Patria Querida, UNACE, Movimiento Kuña Pyrenda, Partido del Movimiento Independiente Comunero, Partido Humanista, Partido de los Trabajadores y Partido Blanco.

En definitiva, los comicios electorales de abril 2013 ratificaron la vocación democrática del pueblo paraguayo lo cual se vio demostrado con la diversidad de partidos políticos representados y la alta participación en las urnas. Adicionalmente, estos comicios fueron el escenario de la puesta en marcha de esquemas novedosos de regulación de la vida política y la contienda electoral. La ley 4.473 de 2012 que regula el financiamiento de los partidos políticos se enfrentaba por primera vez a unas elecciones generales con la pretensión de marcar un precedente en el país en lo referente a la equidad y la transparencia de la competencia política.

2.1.3 Honduras: *la consolidación de la democracia, una cuestión aún por resolver*

Honduras es un Estado de Derecho constituido como República libre, democrática e independiente, cuya soberanía reside en el pueblo. La forma de gobierno se ejerce por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Desde el año 1981 el país inició una nueva etapa en su historia política al instaurarse progresivamente la democracia como forma permanente de Gobierno. Desde entonces, este Estado ha mantenido elecciones periódicas cada cuatro años y ha buscado ofrecer mecanismos institucionales que fortalezcan y consoliden la democracia.

En este sentido, se expidió en 1977 la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (LEOP), que fue reformada posteriormente en 1981 y en 1985, y que dio un marco legislativo jurídico a los procesos electorales. En 2001, con la suscripción del Manifiesto de los Partidos Políticos al Pueblo Hondureño, el Congreso Nacional aprobó y ratificó las reformas constitucionales que dieron pie a una nueva Ley Electoral y de Organización Políticas (LEOP), la cual armonizó el ordenamiento electoral con la normativa constitucional y estableció las normas que regulan sistemas de financiamiento político-electoral en Honduras.

Para las elecciones generales del 24 de noviembre de 2013, se eligieron los cargos de Presidenta o Presidente, designados presidenciales (3); diputados al Congreso Nacional (128 propietarios + 128 suplentes); diputados al PARLACEN (20 propietarios + 20 suplentes); alcaldes (298 + 298 vice alcaldes); y regidores o concejales municipales (2,092). Con respecto a la elección de presidente, los siguientes partidos presentaron candidaturas: Partido Liberal de Honduras (PL), Partido Nacional de Honduras (PN); Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH), Partido Innovación Nacional y Unidad Social Demócrata (PINU-SD), Partido Libertad y Refundación (Libre), Partido Frente Amplio Político Electoral en Resistencia (FAPER), Partido Alianza Patriótica Hondureña (APH), Partido Anticorrupción (PAC) y el Partido Unificación Democrática (UD).

No obstante, la voluntad institucional de regular la actividad política y ofrecer garantías institucionales a la diversidad de movimientos y partidos políticos presente en el país, aún hay retos pendientes para afirmar la consolidación del régimen democrático en Honduras. En este sentido, las elecciones de noviembre 2013 se desarrollaron en un contexto de particular contestación y oposición institucional en donde, algunos candidatos emitieron a lo largo de la campaña, fuertes críticas a las instituciones electorales con respecto a la equidad y la transparencia del sistema político-electoral del país.

Los contextos particulares, de cada una de las tres elecciones observadas por la OEA desde la perspectiva del financiamiento de las campañas electorales, permite proyectar análisis adaptados a las realidades propias de cada país y realizar ejercicios de comparación a partir de los elementos objetivos de la metodología desplegada. En este sentido, la segunda parte de esta sección presenta los elementos comunes y transversales en el ámbito de la equidad y la transparencia de estos tres países.

2.2 Equidad y Transparencia del Financiamiento del Sistema Político

Tal y como se señaló previamente las variables más significativas para el análisis del financiamiento de las campañas electorales y del sistema político son la equidad y la transparencia. Cada una de ellas busca establecer la manera como el ordenamiento jurídico facilita o dificulta el acceso de los actores políticos a los recursos públicos, así como, la relación que pueda existir entre la esfera de lo público y la presencia de actores privados. En este orden de ideas, esta segunda parte busca analizar comparativamente los resultados de los informes finales de las Misiones de Observación Electoral de la OEA desplegadas en el Ecuador, Paraguay y Honduras en materia de financiamiento.

2.2.1 La Equidad en el Financiamiento: *la búsqueda de la regulación estatal en los procesos electorales*

Se entiende el juego político como una confrontación entre actores que pretenden acceder al poder democráticamente con el fin de gobernar. Por su parte, los Estados son los garantes de la democracia y de regular la competencia electoral y ofrecer las condiciones de equidad a los actores políticos que participan en las contiendas. En este sentido, a partir de los indicadores identificados para la observación de la equidad en el financiamiento de las campañas, se realizará una presentación de los elementos más sobresalientes dentro de los tres países comparados.

a) Estimulación del Financiamiento Público

En cada uno de los tres países se puede identificar que existe una voluntad del Estado de aumentar los recursos destinados al financiamiento de las campañas de los partidos políticos. Así, por ejemplo, en Ecuador el Fondo de Promoción Electoral prevé el financiamiento equitativo de la publicidad electoral, en Paraguay la Ley 834 de 1996 determina aportes para gastos estructurales de la organización partidaria, y en Honduras, el artículo 49 de la Constitución establece la obligación del Estado de contribuir a financiar los gastos de los partidos políticos.

La implementación en la legislación de estos tres países de medidas sobre el financiamiento público para las campañas electorales refleja, por lo menos jurídicamente, la voluntad de que, a través de este financiamiento, el Estado logre promover mejores condiciones de equidad en la contienda electoral a través de los diferentes organismos de regulación de las competencias electorales. No obstante, el marco institucional para el financiamiento público, que puede ser directo o indirecto, no siempre provee los elementos necesarios para hacer frente a coyunturas políticas particulares o las realidades mismas de los sistemas políticos.

En este sentido, en Honduras, la legislación determina el financiamiento público sobre la base del número de votos obtenidos en las elecciones anteriores, lo cual excluye por completo de la entrega de recursos públicos a los nuevos partidos o movimientos que deciden participar por primera vez. Algo similar ocurre en Paraguay, en donde el financiamiento también se determina sobre la base del número de votos obtenidos, privilegiando y consolidando a los partidos políticos más fuertes y tradicionales, en detrimento de movimientos disidentes y partidos políticos minoritarios.

A estos inconvenientes relacionados con la financiación directa, se puede también sumar que en el marco de la financiación indirecta se identificaron algunas dificultades por parte de partidos para acceder a los recursos públicos. Para el caso ecuatoriano, por ejemplo, aunque se reconoce por parte de los partidos un avance en términos de acceso y uso de la promoción electoral, de acuerdo con lo consignado en el artículo 207 del Código de la Democracia, se identificaron algunas dificultades de tipo técnico (entrega tardía de claves de acceso al sistema informático de promoción electoral (SPE), dificultades en el ingreso, cancelación y asignación de espacios al SPE) que indican que la puesta en marcha de las reformas recientes se deben aun consolidar y asimilar por parte de todos los actores políticos.

Finalmente, se puede afirmar que en los tres países observados existe una voluntad por parte del Estado de regular el acceso a los recursos públicos para el financiamiento de las campañas. No obstante, excluyendo el caso ecuatoriano, las legislaciones de Paraguay y Honduras al aplicar el sistema de financiamiento directo sobre la base de los comicios electorales anteriores están creando desigualdades entre los actores políticos tradicionales y los emergentes.

b) Prohibición del Uso de Recursos del Estado

Como principio básico del desarrollo de la democracia, durante las campañas electorales se debe “impedir la utilización del presupuesto, los bienes o servicios estatales y la investidura de los cargos públicos con propósitos electorales” (OEA, 2012: 16). En este sentido, en los tres países estu-

diados se cuenta con una legislación que prohíbe explícitamente el uso de los recursos públicos en las campañas políticas.

En Paraguay el Código Electoral prohíbe recibir directa o indirectamente contribuciones o donaciones de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales. En Ecuador, tanto el Código de la Democracia (art. 207), como la Constitución (art.115) son explícitos en prohibir en cualquier circunstancia el uso de los recursos y la infraestructura del Estado para propaganda y publicidad electoral, proselitismo político, compra de votos y clientelismo. Finalmente, en Honduras, la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas establece una serie de prohibiciones sobre el uso de recursos estatales y del comportamiento de funcionarios públicos (Art. 83 y 142):

- Donaciones de funcionarios públicos a las campañas de los partidos y movimientos, a menos que éstos lo autoricen previamente;
- Asistir a reuniones de carácter político durante los días y horas hábiles;
- Utilizar la autoridad, medios e influencias de sus cargos para favorecer personas u organizaciones políticas;
- Utilizar los actos de gobierno para hacer propaganda partidista de cualquier tipo;
- Utilizar recursos financieros o bienes del Estado para hacer propaganda política y;
- Utilizar los medios de comunicación del Estado con fines políticos, como lo establece el artículo 17 del Reglamento de Propaganda Electoral, Acuerdo No. 008-2013, emitido por el TSE.

Desde esta perspectiva, las reglas del juego político se encuentran relativamente bien definidas en los tres países observados. Sin embargo, en el contexto particular de Ecuador, la posibilidad de la reelección, pone a prueba la estrecha línea que existe entre la figura del presidente y la del candidato. Aunque no existe ninguna condena por parte del órgano electoral en este sentido, partidos de oposición señalaron casos de supuestas transgresiones a la ley durante la campaña del presidente Rafael Correa.

c) Restricción del Financiamiento Privado

Uno de los elementos que puede incidir directa o indirectamente en las condiciones de equidad de la contienda electoral es sin duda la inclusión dentro de las cuentas de campaña de capitales privados. Conscientes del peligro que esto puede generar, tanto Ecuador, como Paraguay y Honduras han buscado regular este tipo de aportes a los partidos políticos. Los artículos 83 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de Honduras, 219 del Código de la Democracia de Ecuador, y 282 del Código Electoral de Paraguay; se centran en la reglamentación de este tipo de prácticas. No obstante, aunque la voluntad es común a los tres países, el alcance de la regulación es bastante dispar.

El caso paraguayo parece ser el más restrictivo de los tres, al prohibir explícitamente el financiamiento de cualquier fuente extranjera y al limitar a sólo cinco mil jornales⁵ el aporte de las personas naturales o de las empresas.

⁵ Sueldo que cobra un trabajador por cada día de trabajo.

En el Ecuador por su parte, se busca definir la fuente del financiamiento buscando excluir cualquier tipo de fuente ilícita o donaciones anónimas y de personas naturales o jurídicas que tengan alguna relación contractual con el Estado, de personas que se encuentren en litigio con el Estado, instituciones, empresas o países extranjeros, medios de comunicación y congregaciones religiosas. A estas exclusiones se les suma una serie de parámetros que regulan los otros tipos de donaciones y que están contenidos en el Código de la Democracia, tales como:

- Aportes voluntarios de personas naturales ecuatorianas residentes en el exterior y por extranjeros residentes en Ecuador. Los aportes pueden ser hasta por el 5% del límite total máximo de gasto electoral para cada cargo a elegir (Art. 221);
- Cuotas de afiliados y de candidatos a sus campañas. Los candidatos no podrán aportar más del 10% del límite total máximo de gasto electoral para cada cargo.
- Préstamos hasta por un 20% del límite total máximo de gasto electoral para cada cargo a elegir. Éstos serán respaldados por el patrimonio del partido (Art. 223); y
- Rentas provenientes de inversiones y actividades promocionales, hasta por 50% del límite total máximo de gasto electoral autorizado por cargo a elegir (Art. 221).

Finalmente, para el caso hondureño las prohibiciones explícitas de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas se enumeran en el artículo 83:

- Contribuciones o donaciones anónimas, salvo las obtenidas en colectas populares;
- Contribuciones de ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles que tengan concesiones con el Estado y las que explotan los juegos de azar o vinculadas con actividades mercantiles ilícitas, prohibición que es extensiva a empresas matrices subsidiarias, sucursales y personas particulares;
- Subvenciones o Subsidios de Gobierno, Organizaciones o instituciones extranjeras; y,
- Contribuciones o donaciones de Personas Naturales o Jurídicas extranjeras, cualquiera que sea la forma en que actúen.

Estas prohibiciones resultan insuficientes frente a elementos tan importantes como los “topes” o límites al financiamiento privado o la permisividad de financiamiento proveniente de los medios de comunicación o del sector bancario.

La participación de actores privados en política no debe ser considerada en ningún caso como un atentado directo a la democracia y a la equidad. Sin embargo, la ausencia de criterios para regular esta intervención o brechas entre lo que establece la legislación y la práctica generan desequilibrios importantes en el desarrollo de la competencia política y por ende provocar disparidades y distorsiones durante las elecciones.

d) Limitación del Gasto de las Campañas

El establecimiento de topes en las campañas también se constituye como uno de los elementos básicos para garantizar la equidad entre los contrincantes políticos. Es así como se busca a su vez restringir los costos totales de las campañas y los tiempos de duración. Frente a este indicador específico, la observación de los tres países brindó resultados muy dispares.

En primer lugar, en dos de los tres países, Paraguay y Honduras, no existe ninguna legislación que defina los topes o límites de gasto para las campañas electorales. La observación de las MOEs/OEA en ambos países constató que tanto para los actores estatales como para los partidos políticos es imposible identificar los gastos de campaña con claridad. Del mismo modo, se debe señalar que además de la ausencia de legislación o reglamentación sobre los topes económicos, en Paraguay también existe una ausencia normativa que defina la duración del periodo de campaña electoral.

En segunda instancia, se debe precisar que para el caso Hondureño, el acento reglamentario está puesto en el límite del periodo de campaña, que según la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas es fijado a un periodo de 90 días anterior a la celebración de las elecciones. Esto corresponde exactamente al doble de tiempo definido por el Código de la Democracia Ecuatoriano (art 202) el cual, busca regular y reducir el tiempo de campaña como medida para promover mejores condiciones de equidad entre los participantes en la competencia electoral.

Por último, y en el mismo sentido de lo que define el Código de la Democracia del Ecuador, es necesario resaltar la transformación que en materia de topes ha efectuado este país. Si partimos de la base que en materia de campañas, la publicidad y propaganda actúan como disparadoras del gasto, el esfuerzo hecho por el Consejo Electoral y la Dirección de Promoción Electoral (DPE) de concentrar el manejo de la promoción electoral en un organismo del Estado, favorece el control de los límites definidos y determinados para la campaña.

2.2.2 La Transparencia del Financiamiento: *las cuentas claras de la democracia*

El seguimiento y control del financiamiento de las campañas y de los esquemas de financiamiento de los partidos políticos, que deben ejercer los Estados para garantizar el normal desarrollo de los procesos democráticos, y evitar la presencia de dineros provenientes de actividades ilícitas, implica la puesta en marcha de mecanismos institucionales que se fundamentan en principios de transparencia y acceso a la información.

Así para la observación de los tres países objeto de este análisis, se toman como referencia los cuatro indicadores determinados por la metodología de observación del financiamiento político-electoral de la OEA los cuales son: la rendición de cuentas, el control gubernamental, el régimen de sanciones y el acceso a la información.

a) Rendición de Cuentas

En medio de la opacidad con la que históricamente se han manejado en los países americanos las cuentas de campaña, el análisis del componente de rendición de cuentas, permite al Estado y sus organismos de control acercarse a la contabilidad de las finanzas de los partidos políticos y a tener acceso a los libros donde se registran los gastos de campaña.

Para esto, se hace necesario analizar los mecanismos de registro de los ingresos, de administración de los recursos y registro de los egresos, así como, los reportes financieros integrados.

En este sentido, como elemento transversal a los tres países observados, se puede afirmar que todos cuentan con una legislación que establece de manera clara, detallada y suficiente los procedimientos y el manejo contable que los sujetos políticos deben darle a sus ingresos y egresos. (Reglamento de Gastos N° 074 – art. 17-30 en Ecuador, Ley Electoral y de Organizaciones Políticas – art 15 en Honduras y el Código Electoral en Paraguay). Sin embargo, a pesar de esta normatividad clara, la realidad presenta algunas dificultades para el seguimiento transparente de las campañas políticas.

En este orden de ideas, se observó que de manera general tanto en Ecuador, como en Paraguay y en Honduras, la ausencia de un formato único de rendición de cuentas dificulta el seguimiento y/o la sanción de los partidos infractores. Del mismo modo, se debe mejorar la calidad de la información que se solicita y que se suministra con el fin de ofrecer elementos comparables de transparencia entre todos los actores políticos.

b) Control Gubernamental

En un contexto en el cual se busca ofrecer transparencia por medio de la rendición de cuentas, el Estado debe ejercer un control gubernamental objetivo y neutro. Este hace referencia, entonces, a “la obligación de las instituciones públicas de fiscalizar el flujo de recursos de las campañas de los partidos” (OEA, 2012: 22).

Las diferentes reformas institucionales dadas en el ámbito del control electoral y del desarrollo de la democracia, en cada uno de los tres países, han buscado establecer instituciones gubernamentales en aras de controlar la actividad política. Así por ejemplo en Honduras, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) recibe de la ley electoral y de organizaciones políticas las competencias de exigir a los partidos, la presentación de sus estados financieros al finalizar cada ejercicio fiscal, así como reglamentar y supervisar el financiamiento de los partidos políticos (Art. 15).

Por su parte en Paraguay, el Tribunal Superior de Justicia Electoral es quien se encarga de controlar y verificar la rendición de cuentas de los partidos y movimientos políticos, mediante el examen de los registros y estados contables que entregan los partidos. Por último, en el Ecuador la responsabilidad recae sobre el Consejo Nacional Electoral como principal autoridad en el control, fiscalización y examen de cuentas en lo relativo al “monto, origen y destino de los recursos que se utilizan en las campañas electorales” (CD Art. 211).

El desempeño de estas instituciones depende en gran medida de los medios y los recursos que tienen disponibles para cumplir su función a cabalidad. Así, el control se encuentra limitado por la falta, en muchos casos, de recursos tecnológicos y humanos, como es el caso de Paraguay; o la falta de facultades legales para el ejercicio de funciones de control que afronta el TSE de Honduras, en donde los datos permiten afirmar que no hay control gubernamental en materia de financiamiento. En contraste, el caso de Ecuador permite afirmar que si los recursos son acordes con los objetivos institucionales, el desempeño del control gubernamental puede ser adecuado. En este sentido, la conjugación de instancias y departamentos al interior del Consejo Nacional Electoral permiten una especialización temática y un mejor control de las acciones de los partidos. Por ejemplo, la creación al interior del CNE, de la Dirección de Control y Fiscalización (DCF) y de la Di-

rección de Promoción Electoral (DPE) han facilitado la veeduría estatal de los recursos, tanto desde la perspectiva contable, como de la publicidad que actúa como disparador del gasto electoral.

c) Régimen de Sanciones

La veeduría de los Estados y la búsqueda de control del gasto no pueden estar desconectadas de un régimen de sanciones acorde con la pretensión del control de las campañas políticas. Este componente, es transversal a los otros, en el sentido de que sin un régimen de sanciones, no se motiva la rendición de cuentas y se dificulta considerablemente la actividad de control por parte de las instituciones anteriormente mencionadas.

En referencia a esto, una vez más de manera transversal los tres países observados comparten un conjunto de normas legales para sancionar las transgresiones a las reglas del juego en materia de financiamiento. En el Ecuador el Código de la Democracia, establece sanciones por el incumplimiento en la rendición de cuentas, infracciones por rebasar los límites de gasto de campañas establecidos o las prohibiciones contempladas (art. 276, 288); en Paraguay el Código Electoral determina que las sanciones, dependiendo de la infracción, pueden ser administrativas (como la extinción del partido en caso de auxilio económico por parte de organizaciones o gobiernos extranjeros, o el cese de los aportes o subsidios del Estado, en caso de no cumplir con la remisión de la cuenta de ingresos y gastos de la campaña), pecuniarias (como las multas a responsables de entidades públicas, sindicatos o personas físicas, cuya contribución o donación está expresamente prohibida por la ley) y penales (como las que pueden recaer en el administrador que falsifique las cuentas de campañas o se apropie de los fondos destinados a tal fin); y por último en Honduras, la LEOP establece sanciones por violaciones relacionadas con las prohibiciones en temas de uso de recursos del Estado, por las prohibiciones en donaciones y a los límites de propaganda electoral. Actualmente, aunque se encontró referencia a un proceso (sin sanción) en el 2008 en Honduras, en ninguno de los tres países se ha aplicado el régimen sancionatorio.

d) Acceso a la Información

Como uno de los elementos complementarios al análisis de la transparencia, el acceso a la información permite medir el diálogo democrático entre los partidos políticos y los votantes. Garantizar el acceso a la información sobre los sistemas de financiamiento de las campañas implica entonces, acabar con la opacidad tradicional y ofrecer herramientas objetivas al electorado.

En este sentido, tanto en Honduras como en Ecuador, el Estado buscó dar respuesta a esta necesidad por medio de la promulgación, en los dos casos, de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Honduras 2006 y Ecuador 2004). Ambas leyes tienen como fin promover una política de transparencia para combatir la corrupción y la ilegalidad de los actos del Estado y hacer efectivo cumplimiento de la rendición de cuentas por parte de las entidades y servidores públicos. Se debe resaltar, que en este esfuerzo, el Estado que actualmente se encuentra más adelantado en la implementación de este mecanismo de transparencia es el hondureño con la creación en julio de 2013 del Portal Único de Transparencia que constituye un valioso aporte para promover el acceso a la información financiera de los partidos políticos en campaña.

Por otra parte, el caso paraguayo ha demostrado un retraso considerable frente a los otros dos países, puesto que no dispone de ningún instrumento de reglamentación sobre el acceso a la información pública.

3. Conclusión y próximos pasos.

a) Consideraciones específicas frente a los casos analizados

La observación realizada por la OEA de los sistemas de financiamiento político–electoral en el marco de los procesos electorales del Ecuador, Paraguay y Honduras en 2013, constituye un marco de referencia para el análisis de las condiciones de equidad y transparencia en los procesos electorales en América Latina.

Tal y como se presentó en la primera sección de este documento, una de las observaciones transversales a los países de la región y a los partidos políticos latinoamericanos es la falta de confianza de la ciudadanía hacia la clase dirigente y las instituciones de control. El análisis del financiamiento de la vida política resulta en este sentido un análisis más profundo sobre las condiciones mismas del ejercicio de la democracia en la región.

Observar y analizar las condiciones de equidad en el financiamiento obedece entonces a la voluntad de entregar resultados sobre las oportunidades que brinda la democracia a todos los sectores de la sociedad, así como a la manera como el Estado garantiza el normal funcionamiento de las elecciones, y a la forma como los actores políticos interactúan con las normas y los organismos de control.

Los tres estudios de caso observados por la OEA en 2013, nos permiten ver los avances realizados por estos países sobre todo en materia de aumento del financiamiento público y regulación del financiamiento privado así como, el surgimiento de instituciones especializadas en el control de las finanzas de los partidos y de las elecciones. Sin embargo, también es posible afirmar que el desarrollo de los mecanismos de control y de seguimiento sigue siendo dispar entre ellos.

Por un lado, la promulgación del Código de la Democracia en Ecuador representa un avance considerable en las condiciones de equidad aunque subsistan algunos elementos por mejorar. Por otro lado, las condiciones en Honduras y Paraguay requieren del fortalecimiento institucional para realizar de manera efectiva el control del financiamiento y sancionar a los infractores del mismo.

En este mismo sentido, también es necesario resaltar que frente al tema de la transparencia aún persisten elementos que impiden tanto a los ciudadanos como a las instituciones del Estado efectuar una veeduría sobre los actores políticos. Los esfuerzos realizados, particularmente por Honduras y el Ecuador con la promulgación de leyes de transparencia y acceso a la información pública, se quedan cortos frente al objetivo último de brindar confianza a los electores sobre el uso de los recursos del Estado en la vida política y el origen de los dineros provenientes de fuentes privadas para el financiamiento de las campañas.

En definitiva, el análisis de los sistemas de financiamiento político–electorales en el Ecuador, Honduras y Paraguay arroja elementos objetivos sobre la situación de estos países en materia de equidad y transparencia. La comparación de estas variables otorga, a su vez, algunos indicios sobre la calidad de la democracia en estos Estados y sobre el desarrollo de los procesos electorales de 2013. No obstante, para llegar a conclusiones más contundentes se deben continuar los esfuerzos de recaudar y sistematizar la información de las Misiones de Observación Electoral de la OEA y constituir una base de datos amplia que contribuya a una mejor comprensión de las realidades propias a cada uno de los países observados.

b) Consideraciones finales sobre financiamiento de las campañas en América Latina

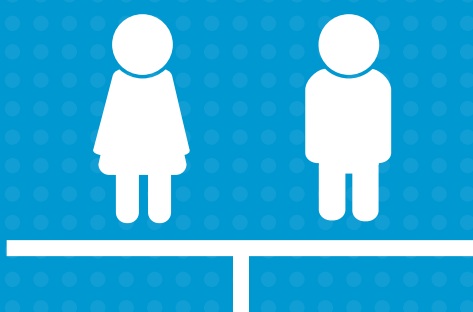
La cuestión del financiamiento de las campañas políticas en América Latina, tal y como pudimos apreciarlo a lo largo de este capítulo, ha sido objeto de un proceso de reflexión tanto por los países miembros de la OEA, como de la misma organización que busca ofrecer herramientas para la medición de este componente central de la competencia política. Así variables como la equidad del financiamiento y la transparencia en la utilización de los recursos públicos en las campañas electorales hacen parte de las discusiones sobre el desarrollo de la democracia y la consolidación de este régimen político. Sin embargo, el hecho que el tema se encuentre actualmente en la agenda no implica un consenso regional sobre la cuestión. En este sentido es necesario tener en cuenta algunas reflexiones sobre las posibles vías de fortalecimiento institucional en la materia:

- Con el fin de fortalecer la equidad en la repartición de los recursos públicos para el financiamiento de las campañas y de los partidos políticos se deben buscar fortalecer tanto los elementos regulatorios y legislativos que enmarcan el desarrollo de la competencia política, como la aplicación de los marcos jurídicos existentes en cada uno de los países de la región. Esta medida implica el involucramiento con herramientas coercitivas de los entes de control y las instituciones comprometidas con la competencia electoral.
- Del mismo modo, la transparencia en la utilización de los recursos públicos para el desarrollo de las contiendas electorales debe presentarse como uno de los ejes de la democracia en los países latinoamericanos. Un mecanismo apropiado y complementario a la supervisión de estos recursos por las mismas instituciones del Estado, es el involucramiento de la ciudadanía en el control de los recursos. Es necesario fortalecer por un lado los canales institucionales de diálogo ciudadanía-Estado que permitan a cada individuo solicitar cuentas públicas a los partidos y candidatos; y por otra parte, resulta indispensable promover el control ciudadano organizado con la conformación de veedurías ciudadanas que vigilen los recursos y exijan constantemente la rendición de cuentas por parte de los actores políticos beneficiarios.
- Finalmente, es necesario acompañar a los Estados en su proceso de reorganización institucional tendiente al control de los recursos movilizados antes, durante y después de las campañas políticas. La responsabilidad institucional de los partidos políticos debe orientar las discusiones en torno a la pertinencia y responsabilidad estatal del financiamiento de la competencia política y electoral. No es posible reformar las instituciones del Estado sin comprometer en el proceso a los actores mismos del proceso. Asimismo, la comunidad internacional y las organizaciones intergubernamen-

tales deben ofrecer apoyo técnico a los Estados para el desarrollo de sus reformas y establecer según sea el caso las líneas de ruta para el fortalecimiento democrático en América Latina.

El panorama actual del financiamiento político-electoral en América Latina permite afirmar que se ha tomado conciencia de la importancia de situar este tema en la agenda. Aunque cada uno de los países ha incorporado progresivamente la cuestión en la organización de sus procesos con más o menor éxito en su implementación, aún queda un gran camino por recorrer para ofrecer a todos los actores del juego político la oportunidad de participar en las mismas condiciones de equidad y ofrecer al mismo tiempo un sentimiento de transparencia a los ciudadanos. Lograr estos objetivos permitirá en definitiva la consolidación de los procesos democráticos y por ende un mejor desempeño de las democracias latinoamericanas.

CAPÍTULO 2



EQUIDAD DE GÉNERO

Ecuador - Honduras - Paraguay 2013

Frédéric Louault

En respuesta a invitaciones de los gobiernos de Ecuador, Honduras y Paraguay, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (DECO/OEA) desplegó Misiones de Observación Electoral (MOEs/OEA) de largo plazo en estos tres países durante el año 2013. El DECO/OEA acompañó las Elecciones Generales en 2013 de Ecuador, el 17 de febrero, Honduras el 24 de noviembre y Paraguay el 21 de abril respectivamente.

En el marco de estos procesos electorales y conscientes de que la plena participación política de hombres y mujeres es un requisito necesario de las elecciones inclusivas y democráticas, se implementó una metodología específica para incorporar la perspectiva de género en el análisis de los procesos electorales observados.

La “Metodología para Incorporar la Perspectiva de Género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA” es una herramienta técnica que permite analizar sistemáticamente la participación de hombres y mujeres en los procesos electorales en varios niveles: como votantes; como candidatos y candidatas; y en todo el proceso de organización y administración de las elecciones. Esta metodología comprende varias etapas para recolectar y analizar información referente a las condiciones de equidad para la participación de hombres y mujeres en los procesos electorales. Algunas de las etapas para la recolección de información se señalan a continuación:

- *Recopilación de fuentes primarias:* parte de la información que aquí se presenta, corresponde a un trabajo de investigación previo al desplazamiento de la MOE/OEA realizado por especialistas de género. Este trabajo comprende investigación de los indicadores de la metodología (cualitativos y cuantitativos) de fuentes primarias tales como instituciones estatales y documentos oficiales (constituciones, códigos electorales, estadísticas, etc.).
- *Aplicación de cuestionarios:* otra de las herramientas utilizadas para la obtención de información por parte de la Misión son los cuestionarios que utilizan los observadores internacionales desplegados en el territorio nacional el día de la elección.
- *Desarrollo de entrevistas:* la metodología contempla además el desarrollo de entrevistas in situ con varios actores gubernamentales y no-gubernamentales para obtener información sobre el contexto general de la igualdad de género en los países observados (a nivel de funcionarios públicos, representantes de partidos políticos, representantes de organizaciones sociales e instituciones académicas). Estas entrevistas permiten cruzar las fuentes y obtener diferentes perspectivas para hacer un análisis más riguroso de la información recolectada.

La información que se recauda a través de la aplicación de esta metodología permite analizar los factores que directa e indirectamente influyen en las oportunidades y obstáculos que enfrentan las mujeres para participar en igualdad de condiciones en los procesos político-electorales.

Con un país de la región centroamericana (Honduras), un país de la región andina (Ecuador) y un país del Cono Sur (Paraguay), las elecciones observadas constituyen un panel interesante para evaluar las evoluciones recientes para llevar a cabo procesos electorales que apunten directamente a la progresiva igualdad en la participación política de hombres y mujeres en los países del hemisferio.

1. Análisis de la Información Recaudada a través de la Metodología de Género en las Elecciones de Ecuador, Honduras y Paraguay en 2013

1.1 Marco Normativo para Promover la Equidad de Género en las Elecciones

a) Marcos Jurídicos Nacionales

En los tres casos aquí analizados, los legisladores, las autoridades electorales y las instituciones estatales realizaron -y todavía están realizando- distintos esfuerzos dirigidos a incrementar la inclusión de las mujeres en las diferentes esferas de la vida pública, desde su registro de nacimiento, inclusión en el padrón electoral, emisión del voto, así como su participación como candidatas y acceso a los cargos de elección popular. Estos esfuerzos, se han venido realizando con el apoyo decisivo de organizaciones de la sociedad civil y han producido transformaciones importantes en los marcos jurídicos nacionales.

El caso más sobresaliente es el de Ecuador, donde en años recientes se han observado importantes avances legislativos en materia de promoción de la participación política de las mujeres. La Constitución de 1998 ya garantizaba la equidad de género en el desempeño de las funciones públicas pero el Código de la Democracia, Ley Electoral promulgada en 2009, va mucho más allá y establece la paridad de género en la composición de las listas de candidaturas pluripersonales e incluye además importantes medidas adicionales para garantizar que se cumpla la paridad en la conformación de las listas y-en la medida posible-en los cargos electos. Estas medidas son la alternancia entre géneros en la conformación de las listas y el establecimiento de sanciones efectivas tales como la no inscripción de las listas de candidaturas que no cumplen con el principio de paridad de género.

En el caso de las Elecciones Generales del 17 de febrero de 2013, esta ley se aplicó para las elecciones de la Asamblea Nacional y del Parlamento Andino. Se estipula en los artículos 86, 99 y 160 del Código de la Democracia que las listas de candidaturas de elecciones pluripersonales deben ser “equitativas, paritarias, alternadas y secuenciales.” Se establece además en el artículo 105 como sanción que debe ser aplicada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) –la no inscripción de las listas de candidaturas que no cumplan con los principios de equidad, paridad, alternancia y secuencialidad de género.

Asimismo, la ley establece otra medida de acción positiva para las mujeres -bastante novedosa- la cual determina que, en el eventual caso que dos candidatos empatasen en una elección, la mujer sería designada. Legalmente, la paridad de género también aplica a las máximas instancias de los órganos electorales y a las directivas nacionales de los partidos políticos. El Código de la Democracia va más allá de las medidas previamente mencionadas para la conformación de las listas e incluye además medidas destinadas a promover la igualdad de género dentro de los partidos y organizaciones políticas estableciendo que éstas deben respetar los principios de paridad e igualdad de género en la composición de sus miembros directivos (Artículo 343).

Finalmente, en cuanto a la composición de los órganos electorales, el Código de la Democracia establece que los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) deberán ser electos bajo la garantía constitucional de paridad e igualdad entre hombres y mujeres (Artículo 20).

Con estos instrumentos, Ecuador tiene en la actualidad, uno de los marcos normativos más avanzados para promover la igualdad de género en el sentido de que las medidas previamente mencionadas están orientadas a garantizar que se cumpla la paridad en la oferta electoral y que de esta manera el resultado electoral refleje un incremento de las mujeres a los cargos electos.

Por otro lado en Honduras, según el marco jurídico aplicado para las Elecciones Generales del 2013⁶, los partidos políticos estaban obligados a celebrar elecciones primarias para elegir a sus candidatos y candidatas que participarían en las Elecciones Generales (Art. 113), exceptuando aquellos partidos políticos que, mediante previo anuncio hubiesen notificado a la autoridad electoral la no existencia de movimientos internos en contienda (Art. 118).

La Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de Honduras (LEOP), aprobada en mayo de 2012, también cuenta con importantes disposiciones para incrementar la participación política de las mujeres. Una de las principales reformas que entró en vigor a partir de ese proceso electoral fue el aumento de la cuota de género del 30 por ciento vigente hasta ese momento, a un mínimo del 40 por ciento de candidaturas femeninas en las listas de los partidos y organizaciones políticas. Según lo establecido por la ley, este mecanismo de distribución de candidaturas debe ponerse en práctica tanto en Elecciones Primarias como en las Elecciones Generales (cuando los partidos políticos no hayan celebrado elecciones primarias) y en la conformación de las listas de candidaturas independientes.

Las mencionadas disposiciones se aplicaron por primera vez en 2012 durante las elecciones primarias en las que participaron tres partidos políticos. Posteriormente, en las Elecciones Generales de noviembre de 2013, la cuota fue aplicada a todos los partidos que no habían participado en las primarias de 2012 (seis partidos de un total de nueve).

Así como en Ecuador, la ley electoral hondureña también contempla una cuota de género que debe ser aplicada para la conformación de los cargos directivos de los partidos y organizaciones políticas. Además, estipula que a partir del 2016 se aplicará la paridad en las listas, es decir, al menos un 50% de las candidaturas debe corresponder a candidaturas femeninas, y se establece además el principio de alternancia, lo que implicaría que las listas se confeccionarán alternando hombres y mujeres.

En Paraguay, la igualdad de género se establece en el Artículo 46 de la Constitución de 1992: “todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos”. Igualmente en su Artículo 48 define que “el hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales” comprometiéndose a “crear los mecanismos adecuados para que la igualdad

⁶ Reforma de enero 2014, establece que las primarias, que no son obligatorias y se celebraban, hasta ahora, un año antes de los comicios, se realizarán a partir de 2017 el segundo domingo de marzo, meses antes de las elecciones generales.

sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”. El Artículo 117 establece que “se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas”. Además de estas importantes garantías en la Constitución, el Estado paraguayo ha firmado y ratificado acuerdos internacionales y regionales a través de los cuales asume obligaciones vinculantes para promover la igualdad, la no discriminación y el derecho de las mujeres a participar en todos los aspectos de la vida pública en igualdad de condiciones. Sin embargo, la legislación interna paraguaya carece aún de instrumentos para reforzar la inclusión de las mujeres en el ámbito político.

1.2 Elecciones Competitivas desde la Perspectiva de Género

Las elecciones son consideradas como competitivas cuando en un proceso electoral existen condiciones para que los candidatos puedan competir en un contexto de igualdad de oportunidades. El análisis de la competitividad implica observar no solo las normas y las prácticas que afectan la equidad en los sistemas electorales, sino también los mecanismos de postulación en los partidos políticos, en los sistemas de financiamiento electoral y en los medios de comunicación.

a) Equidad de Género en los Sistemas Electorales

La efectividad de medidas de acción positiva, tales como las cuotas de género, debe ser analizada teniendo en cuenta las características del sistema electoral pues es este sistema el que define cómo se traducen los votos en escaños. En Ecuador, para las elecciones legislativas, el sistema electoral es de mayoría relativa con características especiales: las circunscripciones son plurinominales y el elector tiene tantos votos como escaños a distribuir; es decir, las listas son abiertas y desbloqueadas. Según varios estudios en el ámbito, este modelo de listas disminuye el efecto que pueden tener las medidas de acción positiva tales como la cuota de género para incrementar el número de mujeres en cargos de elección popular. Esto debido a que los electores eligen a los candidatos de su preferencia en una lista, o entre listas, sin seguir un orden pre-establecido como ocurre en un sistema de listas cerradas y bloqueadas. En general, el sistema de voto preferencial favorece a aquellos candidatos que son más conocidos por el electorado haciendo que el gasto en publicidad y propaganda electoral sea más determinante en este tipo de sistemas que en el sistema de listas cerradas y bloqueadas.

Una reforma al Código de la Democracia conllevó en el 2013 a la repartición de las tres provincias más grandes (Guayas, Pichincha y Manabí) en circunscripciones más pequeñas. La información recaudada indica que la reducción en el tamaño de los distritos electorales (entre dos a seis escaños) dificultó la elección de más mujeres en el Ecuador, y esto corrobora los hallazgos de varios estudios que señalan que los sistemas electorales son más inclusivos en la medida en que el número de escaños en juego en los distritos o circunscripciones es mayor y viceversa. El sistema ecuatoriano actual, en el que múltiples partidos compiten por pocos escaños en circunscripciones pequeñas, favorece la elección de aquellos que encabezan las listas de candidaturas, y tal como fue observado por la MOE/OEA en el caso de las elecciones de 2013, estas correspondieron principalmente a los candidatos varones (la ley electoral no menciona ningún lineamiento sobre la distribución por género de las candidaturas en las posiciones encabezando las listas).

En el caso paraguayo, el sistema electoral es de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas. Como se señalara previamente, estudios sobre el tema indican que, en general, las listas cerradas y bloqueadas son más favorables para la elección de mujeres, siempre y cuando los partidos políticos tengan en cuenta la perspectiva de género en la conformación de las listas de candidaturas. En Paraguay existe una cuota de género partidaria, es decir, la ley establece que en las postulaciones internas de los partidos y las organizaciones políticas debe haber al menos una candidata mujer por cada cinco candidatos, o sea un mínimo de 20% de las candidaturas deben ser mujeres. (CE, 1996, Art.32).

Tres aspectos reducen de manera significativa la efectividad de este tipo de cuota como medida de acción positiva:

- 1) La cuota vigente se aplica en las listas presentadas por los sectores internos de los partidos, y no en la lista final presentada para la inscripción de candidaturas ante las autoridades electorales. Esta disposición diluye el efecto positivo que podría tener la cuota de género pues en la práctica no existe obligatoriedad de presentar un porcentaje mínimo de mujeres en las listas sobre las cuales se pronuncia el electorado cuando emite su voto.
- 2) No se aplica el principio de alternancia en la conformación de las listas: la cuota no establece mecanismos de alternancia o mandato de posición que establezca la obligatoriedad de ubicar a las mujeres en posiciones elegibles, ya que, tal como está redactada la ley, los partidos políticos tienen la potestad de elegir el lugar que ocuparán las mujeres en las listas y pueden ubicar a las candidatas, como de hecho a menudo sucede, en las últimas posiciones donde tienen, pocas o ninguna probabilidad de ser electas. La falta de un mecanismo de alternancia de género que se cumpla impide que un mayor número de mujeres acceda a candidaturas con posibilidades reales de ser electas. Esta situación se evidenció en las elecciones de 2013 en el caso de las candidaturas a diputados y senadores.
- 3) No hay mecanismos para vigilar el cumplimiento de los partidos y organizaciones políticas con la cuota de género: el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) no tiene potestad legal para fiscalizar o dar seguimiento a las elecciones internas de los partidos, razón por la cual el árbitro electoral no tiene la posibilidad de vigilar el cumplimiento de la cuota de género o incluso aplicar sanciones por su incumplimiento.

Por otro lado en Honduras, las elecciones legislativas en distritos uninominales (en los departamentos que sólo tienen un escaño) se rige por el principio de mayoría simple de votos. En el caso de las circunscripciones plurinominales, los comicios se realizan mediante el sistema de representación proporcional (Art. 3 y 4 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas). En las circunscripciones plurinominales las listas son abiertas, es decir, los votantes pueden escoger candidatos o candidatas específicos. Sin mecanismos complementarios tales como la alternancia de género que no se contempló en las Elecciones Generales de 2013.

b) Equidad de Género en los Mecanismos de Postulación de Candidaturas

Con respecto a la composición de las candidaturas en los procesos electorales observados en Ecuador, Honduras y Paraguay en el 2013, se observaron algunas diferencias que reflejan las particularidades de cada sistema electoral.

En las Elecciones Generales ecuatorianas del 17 de febrero de 2013, si bien todos los partidos cumplieron con el principio de paridad y alternancia de género en la conformación de candidaturas, se observó que un 83% de las listas estuvieron encabezadas por hombres (la ley electoral no tiene indicaciones sobre cómo deben ser distribuidos los primeros lugares de las listas de candidaturas, siendo aquella asignación responsabilidad de las organizaciones políticas). A partir de la información recaudada se puede afirmar que a pesar de que se cumplió con la cuota de género, solo un 46.5% del total candidaturas que compitieron por un escaño legislativo eran candidaturas femeninas.

En Paraguay por otro lado, tomando en consideración las cifras de participación de años anteriores, las mujeres ocuparon un 29.7% del total de candidaturas en el 2003 (todos cargos considerados), un 33% en el 2008 y un 38% en el 2013, por lo que se observa un incremento progresivo en la participación de mujeres como candidatas en las últimas elecciones.

Para las elecciones del 2013, un 40% de las candidaturas para cargos plurinominales fueron en promedio ocupadas por mujeres, mientras que para las candidaturas a gobernadores, las mujeres sólo representaron un 13%. Considerando las tasas de participación en las elecciones anteriores (8.7% en 2003 y de 11.7% en 2008), se puede observar que a nivel municipal el incremento en la participación de mujeres ha sido mucho más lento y aún se mantiene como uno de los índices más bajos de participación de mujeres en la región. En cuanto a las candidaturas a cargos uninominales se observa aún limitaciones importantes para la participación de mujeres, empezando por su nominación como candidatas al interior de los partidos. La MOE OEA obtuvo testimonio de mujeres candidatas quienes argumentan que, generalmente se da prioridad a los hombres tanto para ejercer los cargos directivos dentro de los partidos políticos como para llenar las candidaturas vacantes.

En Honduras hay un sistema automatizado de inscripción de listas a través del cual se descartan automáticamente las listas de candidaturas que no cumplan con los requisitos, entre estos la cuota de género. Es importante mencionar que según establece la ley, los partidos que tengan elecciones primarias deben cumplir con el 40% mínimo de candidaturas femeninas y en las Elecciones Generales se presentan las candidaturas electas en las primarias. En el caso de los tres partidos políticos que tuvieron elecciones primarias (Partido Nacional, Partido Liberal y Partido Libertad y Refundación-LIBRE), como estos cumplieron con la cuota de género en las primarias, en las Elecciones Generales se presentaron con una cifra menor a la cuota del 40% ya que no todas las mujeres candidatas resultaron electas en las elecciones primarias. Se pudo observar entonces que la aplicación de la cuota del 40% en las elecciones primarias resulta en que los partidos que tienen dichas elecciones presenten un número por debajo del 40% establecido por la Ley en las Elecciones Generales.

c) *Equidad de Género en los Partidos Políticos*

Los partidos políticos tienen un rol crucial para garantizar el derecho a ser electo o electa ya que son estos primordialmente los responsables por presentar la oferta electoral sobre la cual la ciudadanía se pronuncia en las elecciones. Por tanto, cualquier análisis sobre las condiciones de equidad para la participación de hombres y mujeres en la competencia política debe analizar el porcentaje de hombres y mujeres en la militancia de los partidos, en las estructuras partidarias, incluyendo los cargos directivos, si se contemplan normas en los estatutos para promover la participación de las mujeres, y si existen dependencias especializadas tales como encargadas de promover la participación de las mujeres dentro de los partidos.

En los países analizados se pudo observar que a nivel de los comités directivos de los partidos políticos, las cifras de participación de las mujeres señalan que los cargos de decisión están ocupados mayoritariamente por hombres en los tres países. Este dato además de corroborar una tendencia regional⁷, sugiere que al interior de los partidos no se adoptan de forma rigurosa los preceptos de la cuota de género o paridad para promover el acceso de las mujeres a los cargos de decisión. El bajo porcentaje de mujeres en los comités directivos de los partidos refleja claramente que la situación de disparidad para la competencia electoral comienza dentro de los propios partidos, siendo en la competencia interna donde las mujeres frecuentemente encuentran más obstáculos para su participación.

En Honduras, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas determina, en su Título II sobre Igualdad de Oportunidades Políticas, que los partidos deben crear las condiciones materiales que permitan la incorporación real de las mujeres en todos los aspectos de la vida partidaria (Art. 103). La Ley establece también una cuota del 40% para los cargos directivos de los partidos y organizaciones políticas. Algunos partidos establecen en sus estatutos el principio de equidad, sin embargo, el cumplimiento de este principio no es objeto de fiscalización por parte del TSE por lo que depende exclusivamente de la voluntad política de los partidos.

En Ecuador, según cifras obtenidas por grupos de la sociedad civil (como la Fundación Esquel y el Centro para el Desarrollo y la Investigación sobre Movimientos Sociales del Ecuador), tan sólo un 37.6% del total de integrantes de las directivas nacionales de las organizaciones políticas son ocupadas por mujeres.

En Paraguay por otro lado, no se pudo conocer la tasa de mujeres en los cargos directivos de los partidos políticos. Sin embargo, un dato interesante es que la mayoría de los partidos políticos más importantes tienen unidades de género como entidades encargadas a nivel institucional de promover la participación de las mujeres: en el Partido Colorado la “Comisión Central de la Mujer Colorada”; una “Dirección de la Mujer” en el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA); una “Secretaría de la Mujer” en la Unión de Ciudadanos Éticos (UNACE); y una “Secretaría de Participación de Género y Equidad” en el Partido Patria Querida (PPQ).

⁷ El Estudio Género y Partidos Políticos: sin igualdad, lejos de la Paridad del Banco Interamericano de Desarrollo señala que las mujeres a nivel regional ocupan solo el 19% de los máximos cargos dentro de los partidos mientras que en las presidencias de los Comité Directivos de los partidos hay tan solo un 15.8% de mujeres. Ver <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2010-11-15/genero-y-partidos-politicos-bid,8572.html>

Es importante señalar además que, si bien los partidos han tomado medidas para incrementar la participación política de las mujeres a nivel interno, muy pocos tienen políticas de género concretas en sus planes de gobierno. El Movimiento Kuña Pyrenda (MKP) es una excepción a lo anteriormente mencionado, ya que su plan de gobierno cuenta con una política de visibilización del rol de las mujeres, un plan contra la discriminación, políticas y programas para promover los derechos sexuales y reproductivos.

d) Equidad de Género en los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral

En los tres países observados, las legislaciones carecen de mecanismos que designen un porcentaje específico del financiamiento público y el tiempo de exposición en los medios de comunicación (franja electoral) específicamente para las mujeres candidatas.

En Paraguay por ejemplo, no existe ningún mecanismo en la legislación actual que otorgue financiamiento dirigido de manera directa o indirecta a las mujeres candidatas o lideresas políticas. Según la información obtenida por la MOE/OEA, la falta de financiamiento para cubrir los gastos de la campaña electoral fue uno de los principales obstáculos que señalaron las mujeres candidatas para competir en condiciones mínimas de equidad con sus contrincantes varones.

Aunado a la falta de un financiamiento público destinado a promover la participación de mujeres candidatas, tampoco existen instrumentos para asegurar una presencia mediática equitativa entre hombres y mujeres.

En Honduras por otro lado, el acceso a los medios de comunicación y a la financiación durante las campañas electorales tampoco está regulado. No existe en la Ley Electoral un mandato que garantice acceso equitativo al financiamiento y a los medios de comunicación para hombres y mujeres. La distribución de los espacios en los medios responde a una lógica de oferta y demanda en la cual los espacios que se ocupan en los distintos medios dependen exclusivamente de los fondos que tengan los candidatos y candidatas. Esto, además de afectar a los partidos políticos más pequeños que recaudan menos fondos, afecta en particular a las mujeres que tienen, en general, una menor capacidad para recaudar fondos para sus campañas.

En Ecuador, el Código de la Democracia a pesar de ser muy innovador en la incorporación de la perspectiva de género, no incluye entre sus preceptos una medida de acción afirmativa dirigida específicamente a que las mujeres accedan a espacios en los medios de comunicación (franja electoral). No existe una cláusula específica sobre fondos públicos dirigidos a promover las candidaturas femeninas ni tiempo preferencial para las mujeres en los medios de comunicación en época electoral.

e) Programas para Promover la Participación de las Mujeres en el Proceso Electoral

Según la información recaudada, Ecuador, Honduras y Paraguay tomaron medidas para concientizar a la población sobre la importancia de la inclusión efectiva de las mujeres en los procesos electorales. Si bien este trabajo se hizo con el apoyo de algunos sectores de la sociedad civil, se observa que las sinergias triangulares entre los organismos estatales, las organizaciones políticas y las organizaciones no gubernamentales no son sistemáticas.

En el Ecuador por ejemplo, el Consejo Nacional Electoral (CNE) puso en marcha un proyecto denominado “Voto Transparente” el cual tenía como objetivo principal crear espacios de difusión y acceso a la información de organizaciones políticas, candidatos y candidatas para informar a la ciudadanía a través de una plataforma virtual. En esta plataforma fue publicada una “Agenda Política Mínima de las Mujeres Ecuatorianas” que busca empoderar a mujeres candidatas de partidos y a dirigentes de los movimientos de mujeres para posicionar los derechos y la agenda política de las mujeres ecuatorianas como un tema en la agenda pública del país. Esta iniciativa fue creada por agrupaciones de la sociedad civil que trabajan en la promoción de los derechos de las mujeres: Colectivo Nosotras, Red de Mujeres Políticas, Fundación Esquel y CEDIME (Centro para el Desarrollo y la Investigación sobre movimientos sociales del Ecuador).

Como parte de este esfuerzo, se realizaron además tres talleres regionales en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca que estuvieron dirigidos a la consecución de consensos sobre la Agenda Mínima de las Mujeres para este proceso electoral, así como el diseño de una estrategia de posicionamiento de las mujeres candidatas. En los talleres participaron un total 116 mujeres provenientes de 36 organizaciones sociales.

Por otro lado, en Paraguay, se han venido realizando varias iniciativas en los últimos años dirigidas a promover la participación política de las mujeres. Dentro de estas cabe destacar, la creación de una Unidad de Género dentro de TSJE. Además, el Ministerio de la Mujer, ONU-Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) implementaron un proyecto de Participación Política para la Igualdad de Género. El Plan Piloto de este tenía como objetivo principal profundizar los conceptos de género, su incidencia en el poder político y en la vida democrática, con énfasis en las políticas públicas de los gobiernos locales. El eje central de acción del programa es la organización de talleres de capacitación dirigidos a mujeres políticas y lideresas de los partidos.

Igualmente, se puso en marcha un “Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades” impulsado por el Ministerio de la Mujer y la Red de Mujeres Municipales, el cual incluye un apartado sobre “Participación Social y Política en igualdad de oportunidades”. Para las elecciones de 2013, la ONG “Decidamos”, realizó una campaña denominada “Sin Mujeres no hay Democracia” con el objetivo de promover una mayor participación de las mujeres en la vida política del país.

Asimismo, la organización de sociedad civil “Asociación Tiempo Nuevo”, ha venido implementando desde el año 2003 un proyecto denominado “Parlamento Mujer”, el cual tiene como objetivo principal fomentar la participación política de las mujeres mediante la capacitación práctica de mujeres políticas y lideresas dentro de los partidos mediante la simulación de sesiones del Parlamento. Dicho “Parlamento Mujer” se realiza cada año mediante una alianza del Ministerio de la Mujer, el Congreso Nacional y diversas organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de Honduras, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) también cuenta formalmente con una Unidad para la Equidad de Género, la cual estuvo inactiva durante las elecciones del 2013 debido a que las personas que la integraban fueron asignadas a otras funciones durante el proceso electoral. Lo anterior se debió, principalmente, a la falta de recursos humanos del órgano electoral.

Cabe destacar que el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) por su parte, en conjunto con ONU Mujeres, realizó una campaña denominada “Vota por más mujeres” por aproximadamente seis meses antes de las elecciones. Esta campaña estaba dirigida a promocionar el voto por las candidatas en contienda, a través de dos objetivos principales: la promoción del voto y la promoción de las mujeres candidatas.

Además dentro de las actividades de promoción institucional, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras (LEOP) compromete un 10% de la deuda política que se entregue a cada partido para labores de capacitación y promoción política de las mujeres. Le corresponde al TSE la tarea de regular y supervisar la transferencia y la ejecución de estos fondos, sin embargo, no existe en la práctica ninguna instancia del TSE que supervise esto ni tampoco existen instrumentos concretos de control. Por otra parte, los términos “capacitación y promoción política de la mujer” son bastante amplios y dejan mucho espacio de interpretación por parte de los partidos en cuanto a cómo se debe hacer uso de ese dinero. El resultado, es que en general, y tal como se le advirtiera a los especialistas de género, los partidos no entregan el financiamiento directamente a las mujeres para invertir en sus campañas sino más bien se destina a actividades proselitistas y no a actividades destinadas a equiparar la competencia entre candidatos y candidatas.

f) Equidad de Género en el Proceso de Organización y Administración de las Elecciones

La transversalización de la perspectiva de género en organización y administración de las elecciones implica observar las normas, políticas y prácticas que determinan las condiciones de equidad de género en las instituciones responsables de garantizar la imparcialidad del proceso electoral (el órgano electoral, las juntas receptoras de votos y los espacios de fiscalización de las elecciones).

Como resultado del análisis llevado a cabo por las MOEs/OEA a través de la implementación de la metodología de género, se pudo determinar que el país donde las mujeres tienen mayores oportunidades de ocupar cargos de poder a nivel de los órganos electorales es Ecuador.

Es importante mencionar que la destacada participación de las mujeres en las instancias electorales en Ecuador ha sido impulsada y sustentada por el marco normativo vigente que incluye una serie de lineamientos que obliga a las instituciones del estado a promover la equidad de género y el acceso de las mujeres a los cargos más altos de decisión. Por ejemplo, el Código de la Democracia establece que los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE) y del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) deberán ser elegidos bajo la garantía constitucional de paridad e igualdad entre hombres y mujeres (Artículo 20). En el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) la paridad se cumplió efectivamente y la presidencia de la institución era ejercida por una mujer en 2013. Por otra parte, en el Consejo Nacional Electoral (CNE), tanto la Presidencia como la Vicepresidencia eran ocupadas por hombres, pero de las tres consejerías, dos estaban integradas por mujeres. A nivel directivo en el CNE, seis de veintidós Direcciones eran ocupadas por mujeres (28.6%) en 2013.

En el caso de Paraguay, la MOE/OEA registró una evidente subrepresentación de las mujeres en los órganos electorales, y en particular, a nivel de los cargos directivos. En el 2013, los tres cargos de ministros del TSJE y las dos direcciones del Registro Electoral estaban ocupados por hombres. Tan solo siete, de los treinta miembros de los Tribunales Electorales, y dos de los diecisiete jueces

electorales eran mujeres. La MOE OEA destacó que en la historia del TSJE nunca una mujer ha ocupado el cargo de ministro titular.

Algunos esfuerzos institucionales importantes se han puesto en marcha en años recientes para promover la equidad de género en el proceso electoral, en este sentido es importante mencionar la creación de una “Unidad de Género” dentro del TSJE en 2009. A pesar de que la creación de esta Unidad representa un paso importante a nivel institucional para la implementación de estrategias conducentes a una mayor participación de las mujeres en todas las etapas del ciclo electoral, esta Unidad carece de un mandato claro sustentado a nivel normativo para llevar a cabo esta labor exitosamente. Por ejemplo, la Unidad de Género del TSJE no tiene potestad para fiscalizar el cumplimiento de la cuota de género. A nivel de la estructura institucional, a pesar de la importante labor que desarrolla esta unidad proporcionando por ejemplo los datos de participación electoral desagregados por sexo, no tiene una partida presupuestaria para su funcionamiento, lo cual disminuye significativamente su capacidad operacional.

En cuanto a la composición interna del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Honduras, no pareciera existir una política efectiva que procure encontrar la equidad en la repartición de los cargos directivos al interior de la institución. De los cuatro magistrados del TSE, tres titulares y un suplente, ninguno es mujer. El equipo de la MOE/OEA no tuvo conocimiento de la existencia de algún tipo de mecanismo interno que determine la distribución de los cargos directivos dentro del organismo.

g) Participación Electoral de las Mujeres el Día de las Elecciones

En cuanto a las condiciones de la participación electoral de las mujeres el Día de las Elecciones, los observadores y observadoras de las MOEs/OEA en Paraguay, Ecuador y Honduras registraron que en los tres países hubo una buena capacitación del personal de las mesas de votación. Los instructivos de capacitación para miembros de mesas indicaban darle preferencia a mujeres embarazadas y con niños y, por lo general, se observó que esto se cumplió en la jornada de sufragio.

En las elecciones en Ecuador por ejemplo, se dio acceso preferencial al centro de votación a mujeres embarazadas o acompañadas de niños en un 76% de las mesas de votación (Juntas Receptoras de Votos) observadas por los integrantes de la MOE/OEA.

En Paraguay, también se privilegió el acceso de las mujeres embarazadas al momento de votar tal y como lo señala el artículo 207 del Código Electoral. Durante la jornada de votación se observó que en 77% de las mesas observadas se respetó dicho acceso preferencial. Algunos casos de restricciones al voto de mujeres y/o de voto familiar fueron registrados, pero los observadores de la MOE/OEA reportaron consistentemente que no hubo reportes de violencia dirigida a las electoras, ni de otros obstáculos que obstaculizaran su pleno ejercicio del derecho al voto.

En los tres países observados se pudo constatar además que se respetó la secrecía del voto. Sólo se identificaron un par de casos aislados (8% de las mesas observadas) en Honduras, y la mayoría de estos casos consistió en suplantación de votos o voto familiar que afectaban a mujeres votantes. Es importante mencionar sin embargo, que la legislación de Honduras no contempla normas que sancionen explícitamente el voto familiar ni la suplantación de votantes.

En Paraguay, también se registraron problemas relacionados a la falta de garantías para el ejercicio del voto secreto (en 9% de las mesas observadas). El 80% de los casos observados donde no se respetó el derecho al voto secreto por incidentes de “voto familiar” correspondieron a casos de mujeres votantes, por lo que se infiere que, en efecto, las mujeres fueron desproporcionalmente afectadas por situaciones que vulneraron su derecho a la secrecía del sufragio.

En Ecuador se da la particularidad que las mesas de votación están divididas por sexo. Según los datos recaudados por la MOE/OEA se pudo registrar que esta modalidad de organización de las mesas de votación con mesas habilitadas para mujeres votantes separadas de las mesas para hombres pareciera prevenir situaciones de voto familiar, observados en otros países donde no existe la segregación de los sexos al momento de votar.

h) Equidad de Género en los Cargos Electivos

A pesar de las limitaciones en términos de acceso al financiamiento y a los medios de comunicación, las Elecciones Generales en Ecuador, Honduras y Paraguay en 2013 confirman una tendencia al incremento en la presencia de las mujeres en los órganos de representación política. Por otro lado, el análisis detallado de los resultados electorales también evidencia que aún quedan varios obstáculos por superar antes de alcanzar una representación equitativa de las mujeres en los cargos de elección popular.

Las elecciones para los Congresos nacionales (senadores y diputados) constituyen uno de los indicadores importantes para comparar la evolución actual de la feminización de la vida política en el hemisferio. En el Congreso Nacional del Ecuador por ejemplo, 37% de los candidatos electos en los comicios de 2013 son mujeres. Esta cifra representa un aumento con respecto a la composición de la legislatura anterior, en la cual las mujeres constituían un 31.5% de los cargos. La actual legislatura tiene el mayor número de mujeres en la historia del país y es también una de las legislaturas con mayor participación femenina en la región suramericana.

En Honduras, de un total de 128 candidatos electos, 34 fueron mujeres, lo que equivale a un 27%. Si bien estos resultados implican un incremento del total de candidatas electas respecto de las elecciones de 2009 (19.5%), esta cifra aún sigue siendo baja y está lejos de reflejar una representación equitativa.

De los tres países comparados, Paraguay tiene las cifras más bajas de participación de mujeres en cargos de elección popular. Sin embargo, en las elecciones de 2013 se observó un incremento de mujeres electas tanto en el Senado como en la Cámara. En total, para el periodo 2013-2018, 23 mujeres fueron electas de un total de 125 parlamentarios, representando el 18.4% del Congreso Nacional. En el periodo anterior (entre el 2008 y el 2013), fueron electas solo 17 mujeres parlamentarias, representando el 14% del Congreso. En el caso de la Cámara de Diputados, se eligieron para el actual periodo 14 mujeres de 80 diputadas, ubicando la participación de las mujeres en este ámbito en 17.5%. Esta cifra también confirma la tendencia al incremento de la representación femenina en la Cámara, donde para el periodo 2003-2008 habían sido electas tan solo un 10% de mujeres como diputadas, y el 12.5% para el periodo 2008-2013. En el Senado, el número de senadoras electas también se incrementó de 7 a 9. La participación de mujeres en el Senado es del 20%

para la legislatura 2013-2018. Esta es la cifra más alta de participación de mujeres en los últimos procesos electorales contrastado con el 8,9% de mujeres senadoras en el periodo 2003-2008, y el 15,6% en el periodo 2008-2013.

Pese al progresivo incremento en el número de mujeres electas en Paraguay, la no existencia del principio de alternancia de género en la composición de las listas de candidaturas debilita significativamente la cuota de género partidaria, que es hasta el momento la única medida de acción positiva que existe en el país para promover el acceso de las mujeres en los partidos políticos y los cargos de elección popular. Esta medida no ha logrado tener el efecto esperado en parte, porque al ser una cuota de género partidaria, su cumplimiento depende de la voluntad política de los partidos y además porque carece de medidas complementarias tales como la “alternancia de género en las listas” para evitar la práctica común de que los partidos ubiquen a las mujeres en posiciones inferiores en las listas donde tienen menos posibilidades de ser electas. Por tanto, la cuota de género, tal y como está planteada en el Código Electoral, tiene limitaciones importantes para lograr su objetivo de incrementar la participación política de las mujeres en los procesos político-electorales. La MOE/OEA resaltó que el impacto de dicha cuota en la elección de mujeres sigue siendo bastante exiguo desde la implementación de la ley en 1998.

3. Conclusiones y próximos pasos

Tendencias Generales

Actualmente se están realizando importantes esfuerzos por parte de las autoridades electorales, instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en los tres países observados, dirigidos a garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Estos esfuerzos abarcan desde mecanismos para promover el registro de las mujeres como votantes y la promoción del voto femenino hasta implementar mecanismos de acción afirmativa tales como las cuotas de género y medidas complementarias para garantizar el incremento en la participación de las mujeres como candidatas y su efectivo acceso a los cargos de elección popular.

En cuanto a la organización y celebración de las elecciones, también se destaca la activa participación de las mujeres el día de los comicios, en roles tales como miembros de mesa de votación, fiscales o veedores de los partidos políticos y observadoras nacionales. Sin embargo, la activa participación de las mujeres en todo el proceso de organización y administración de las elecciones se contrasta con su baja presencia ocupando cargos directivos y espacios de decisión dentro de los órganos electorales y de los partidos y organizaciones políticas.

Con relación a los resultados electorales, las Elecciones Generales en Ecuador, Honduras y Paraguay indican un aumento en los escaños ocupados por mujeres en los órganos de representación política (especialmente en los Congresos Nacionales), aunque aún no se cumple la paridad que reflejaría la situación idónea según lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y diversos instrumentos del sistema Universal de los Derechos Humanos.

Los resultados electorales también evidencian que las mujeres aún tienen varios obstáculos que afrontar para competir en los procesos electorales en condiciones de equidad con los hombres. Los datos recopilados y analizados demuestran que las medidas de acción positiva tales como la cuota de género han logrado incrementar progresivamente la participación de las mujeres en la contienda por el poder político, sin embargo, tal y como se señaló previamente la aplicación de la cuota de género por sí sola es insuficiente para garantizar que en efecto se logre un incremento de las mujeres en los cargos de elección popular. La efectividad de la cuota de género depende de aspectos técnicos relacionados a: el porcentaje de la cuota, cómo está diseñada esta medida, el nivel de obligatoriedad, sanciones por incumplimiento, el sistema electoral, tamaño de los distritos, tipo de listas, entre otros aspectos. Es imperante por ejemplo que además de la cuota de género se considere la aplicación del principio de alternancia de género en la conformación de las listas electorales y la implementación de sanciones efectivas por el incumplimiento de la cuota (la sanción más efectiva es la no-inscripción de las listas que no cumplan con la cuota). Sin embargo, cualquier esfuerzo que se haga por garantizar que la cuota de género logre su propósito de incrementar el número de mujeres en los espacios de decisión pública será en vano, si no se trabaja simultáneamente en la promoción de estrategias para promover la equidad de género al interior de los partidos y organizaciones políticas, pues estos son el vehículo principal para llegar al electorado y donde, en muchos casos, más se vulnera el derecho de las mujeres a participar en igualdad de condiciones en la actividad política.

A nivel de la adaptación de los marcos legales, los avances que se han logrado en materia de género en Ecuador son ejemplares para la región. Con el Código de la Democracia (Ley Electoral promulgada en 2009), Ecuador tiene una de las legislaciones más avanzadas en materia de igualdad de género en el hemisferio. Este código estipula que las listas de candidatos a elecciones pluripersonales deben ser equitativas, paritarias, alternadas y secuenciales. La obligatoriedad de la paridad, con alternancia de género y sanción de no inscripción de listas de candidaturas que no cumplan con estos lineamientos hacen que la cuota sea muy efectiva y esto constituye sin duda un avance importante en el objetivo de garantizar condiciones de igualdad para el pleno ejercicio de los derechos políticos entre hombres y mujeres.

En Honduras, las reformas incorporadas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas en 2012 también incluyeron varias acciones afirmativas para aumentar la participación política de las mujeres en las elecciones de 2013: aumento de la cuota de género a un mínimo de 40 por ciento de candidaturas femeninas en las listas y la creación de una cuota de 40 por ciento de mujeres para los cargos directivos de los partidos políticos. Además, la reforma de 2012 establece los principios de alternancia y paridad de género para la conformación de las listas en las elecciones de 2016, lo que constituye un avance muy importante en el camino para promover la plena participación política de las mujeres en este país.

En Paraguay, la Ley Electoral establece que en las postulaciones internas de los partidos y organizaciones políticas debe existir al menos una candidata mujer por cada cinco candidatos. Esta cuota de género que representa un porcentaje de al menos 20% es uno de los porcentajes más bajos en la región donde el porcentaje promedio de la cuota oscila en 30% y ya varios países han adoptado medidas para establecer el 40% y la paridad de género en la conformación de las listas de candidaturas. Además del bajo porcentaje de la cuota, este se combina con varios factores que reducen de manera importante su efectividad. Algunos de estos factores son: a) la prevalencia de un sistema de cuotas

partidario que no es fiscalizado por la autoridad electoral y que deja el cumplimiento de la cuota a la voluntad de los partidos políticos, b) la inexistencia de un sistema de sanciones aplicables en caso de que los partidos no cumplan con la cuota de género. Estos factores combinados reducen significativamente el efecto de la cuota para garantizar el incremento en la participación de las mujeres y su acceso a los cargos de elección popular.

Finalmente, tanto en Paraguay como en el Ecuador y Honduras, las legislaciones carecen de una acción afirmativa complementaria que establezca un porcentaje del financiamiento público preferencial dirigido a las campañas de mujeres candidatas, como una medida que fortalecería el efecto de las medidas de acción afirmativa tales como la cuota de género. También podrían considerarse otras medidas del financiamiento “indirecto” tales como la franja electoral o espacios gratuitos en los medios de comunicación que dieran un tiempo preferencial a mujeres candidatas, teniendo en cuenta que las mujeres reportan que tienen mayores dificultades para obtener financiamiento.⁸ Esto cobra particular importancia teniendo en cuenta que se ha observado una tendencia en la región a que los medios de comunicación privilegien la cobertura de las campañas de hombres candidatos incluso en espacios que no son pagados. En efecto en los países donde se han hecho mediciones sobre el acceso a la cobertura mediática por parte de hombres y mujeres candidatas, se ha podido constatar que las mujeres reciben significativamente menor cobertura que los hombres.⁹

Consideraciones Finales para Promover la Equidad de Género en los Procesos Electorales:

De la información recaudada por las MOEs/OEA en los tres países analizados se destaca la participación histórica de mujeres los procesos electorales observados. Sin embargo, los logros alcanzados no deben desviar la atención de los obstáculos que aún prevalecen para el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, entendiendo que esta es una tarea pendiente de las democracias representativas en los países de la región:

- Para reforzar la competitividad de las elecciones con perspectiva de género, tal y como lo señalan los datos recaudados, las medidas de acción afirmativa tales como las cuotas de género han sido importantes pero son insuficientes sino están acompañadas por medidas complementarias tales como la alternancia de género en la conformación de las listas de candidaturas y la aplicación de sanciones efectivas (no-inscripción de las listas) para los partidos y organizaciones políticas que no cumplan con la cuota. Además de la cuota y medidas complementarias, se deben considerar otras medidas tales como el financiamiento público “dirigido”, es decir un porcentaje del financiamiento público destinado de forma preferencial a las campañas de mujeres candidatas. Se deben considerar otros mecanismos de financiamiento indirecto tales como las franjas electorales o espacios gratuitos en los medios de comunicación otorgados en un porcentaje preferencial a mujeres candidatas. Todo esto debe estar unido a un esfuerzo integral coordinado entre las distintas instancias gubernamentales que trabajan en temas relacionados con la promoción de la participación política de las mujeres y organizaciones de la sociedad civil dirigido capacitar a periodistas y miembros de los medios de comunicación sobre la importancia de incorporar la perspectiva de género en su labor.

⁸ En varias entrevistas realizadas por la MOE/OEA las mujeres candidatas señalaron como uno de los principales obstáculos para su participación la dificultad que tienen para recaudar fondos para las campañas aludiendo que en muchos casos se decide dentro del partido otorgar financiamiento a los candidatos varones, perjudicando su capacidad para competir en igualdad de condiciones.

⁹ Beatriz Llanos, Ojos que no Ven: Cobertura Mediática y Género en las Elecciones Latinoamericanas. ONU Mujeres e IDEA Internacional, 2011.

- Para fortalecer la inclusividad en términos de género en todo el proceso de organización y administración de las elecciones, se recomienda incrementar la capacidad operativa y financiera de las Unidades de Género de los Órganos Electorales. Se reitera la importancia de que se asigne un presupuesto específico y recursos humanos suficientes a estas unidades entendiendo que a nivel institucional tienen un rol instrumental en cualquier estrategia que se considere para promover las condiciones de equidad en los procesos electorales. Estas estrategias abarcan desde la recaudación de datos desagregados por sexo de todo el proceso electoral hasta actividades de capacitación, campañas y programas dirigidos a garantizar una mayor participación de mujeres como votantes, como candidatas y en todo el proceso de organización y administración de las elecciones. En Ecuador, la creación de una Comisión de Inclusión e Investigación por parte del Consejo Nacional Electoral que evaluará los resultados de las elecciones desde la perspectiva de la equidad de género, presenta una gran oportunidad para considerar ciertas reformas que garantizarían de mejor manera la efectiva paridad en los puestos de decisión y la competencia en igualdad de condiciones.
- Para incrementar la representación de las mujeres en los cargos directivos de los partidos y organizaciones políticas, se deben reforzar las cláusulas de las Leyes Electorales de los países observados con el fin de regular mejor la paridad dentro de las organizaciones políticas. Sería recomendable que los organismos estatales (el CNE o la CTCNMIG en Ecuador, la Unidad de Género del TSJE en Paraguay, Unidad para la Equidad de Género del TSE en Honduras) realizaran más actividades en coordinación con los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil para promover una cultura de “igualdad de género” e inclusión en todas las instancias de los partidos.

Es importante destacar que la inequidad en la participación política de las mujeres en los países del hemisferio obedece a causas estructurales (educación, socialización, división social de los roles entre hombres y mujeres, factores económicos, religiosos y culturales) que exceden a la información que se puede recaudar en el periodo de una Misión de Observación Electoral. Sin embargo, los indicadores de género considerados pueden entenderse entonces como elementos de análisis útil que dan “pistas” para vislumbrar los obstáculos que prevalecen para el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Por ende, tanto las observaciones presentadas, como las recomendaciones finales, deben considerarse como aportes para un trabajo permanente de recaudación de información y análisis que pueda aportar al cúmulo de conocimiento para instrumentar acciones integrales y multisectoriales que puedan contribuir a generar las condiciones necesarias para una ciudadanía política plena en los países del hemisferio.

Bibliografía

- Ajenjo Fresno, Natalia, “Honduras: nuevo gobierno liberal con la misma agenda política” en la Revista de Ciencia Política, Vol.165, Número especial, 2007, pp. 165-181.
- Albente Brun, Diego (2010). Después de la dictadura. In Telesca, Ignacio. *Historia del Paraguay*. Asunción: Santillana, 295-313.
- Batallán, Salvador, “Honduras 2013: las elecciones de la transición política”, Trabajo on line, link: <http://www.condistintosacentos.com/author/salvador-romero-ballivian/>
- Cano Radil, Bernardino (2012). Constitución de 1992 y la interacción Ejecutivo/Congreso. Obstáculos jurídicos culturales para fortalecer la gobernabilidad democrática de la República del Paraguay. In Dalla-Corte Caballero, Gabriela dir. *Estado, Nación e Historia en el Bicentenario de la independencia del Paraguay*. Asunción : Intercontinental Editora, 213-239.
- Correa Delgado, Rafael (2006), “Discurso de posesión como presidente de la República del Ecuador”
- Cunha Filho, Clayton et al., “A Right-to-Left Policy Switch? An Analysis of the Honduran Case under Manuel Zelaya”, *International Political Science Review*, 34:5, 2013, pp. 519-542.
- Datos electorales, Tribunal Supremo Electoral de Honduras.
- Diarios nacionales Honduras: La Prensa, El Heraldo, La Tribuna, Abril 2013-Diciembre 2013
- Freidenberg, Flavia (2013) “Ecuador 2013: las claves del éxito de la revolución ciudadana” *Memorando Opex N°185/2013* Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos/memorandos/ecuador-2013-las-claves-del-exito-de-la-revolucion-ciudadana>
- Galeano, Luis A (1989). ¿De la apertura otorgada a la transición pactada? *Revista Paraguaya de Sociología*, 131, 53-68.
- García Quesada, Ana Isabel (2004) Financiamiento político y perspectiva de género en Griner, Steven y Daniel Zovatto (coords). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. Organización de los Estados Americanos (OEA) Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral (IDEA). San José, Costa Rica, pp. 143-183.
- Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto “Balance Regional: Financiamiento Político en América Latina 2004-2010” en Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (coords). (2011) *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Instituto Internacional para la democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Organización de los Estados Americanos (OEA), Universidad Nacional Autónoma de México. México, pp. 3-19.
- Informe CESPAD, Julio 2013.
- Informes de la OEA 2012, 2013.

- Inter-American Court of Human Rights (2004). *Case of Ricardo Canese v. Paraguay*. Judgment of August 31, 2004. San José: The Inter-American Court.
- Lachi, Marcello (2008). Construir clientela. Llave del éxito electoral en Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 191-202.
- Lambert, Peter (2000). A Decade of Electoral Democracy: Continuity, Change and Crisis in Paraguay. *Bulletin of Latin American Research*. Vol.19, n°3, 2000, 379-396.
- Laterza, Gustavo (1989). Legitimidad y legalidad en el nuevo contexto político paraguayo, *Revista Paraguaya de Sociología*, 131, 69-84.
- Lezcano Carlos y Carlos Martini (1991). ¿Es posible la transición pactada en el Paraguay? Fuerzas armadas y partidos políticos en la coyuntura. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 2008, 15-41.
- Llanos, Beatriz (2011). Ojos que no ven: cobertura mediática y género en las elecciones latinoamericanas. IDEA Internacional y ONU Mujeres, 2011.
- Manin, Bernard, *Les principes du gouvernement représentatif*, nouvelle édition, Folio, Paris, 2012.
- Mazacotte, Alejandro A (1999). *El Estado Paraguayo y la corrupción*. Asunción: s.n.
- Mendoca, Daniel (2005). *Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora.
- Mendoca, Daniel (2010). *Democracia vulnerable. Un estudio sobre el sistema político paraguayo*. Asunción: Intercontinental Editora, 2010.
- Morínigo, José N (2008). Clientelismo y padrinazgo en la práctica patrimonialista del gobierno en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, n°132/133, 203-224.
- Nickson, Andrew (2010). El régimen de Stroessner (1954-1989). In Telesca, Ignacio. *Historia del Paraguay*. Asunción: Santillana, 265-294.
- OEA/CIDH (2013). *Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión 2012*. Washington DC: OEA.
- OEA/MOE (2013a). *Informe Verbal. Elecciones Generales Paraguay 2013*. Washington DC: OEA, 2013
- OEA/MOE (2013b). *Informe final. Observación de Género. Elecciones Generales Paraguay 2013*. Washington DC: OEA.
- OEA/MOE (2013c). *Informe Final. Observación del Sistema de Financiamiento Político – Electoral. Elecciones Generales Paraguay 2013*. Washington DC: OEA.

- OEA/Secretaría General (2012). *Transcripción del acta de la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la Organización celebrada el 10 de julio de 2012*. Washington DC: OEA.
- Organización de Estados Americanos (2012) Observando los sistemas de financiamiento Político – Electoral: Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA, pp. 64.
- Otero Felipe, Patricia, “El sistema de partidos de Honduras tras la crisis política de 2009. ¿El fin del bipartidismo?” *Colombia Internacional*, N° 79 , 2013, pp. 249-287.
- Palau Viladesau, Tomás (1991). Transición a la “democracia” y hegemonía militar en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 2008, 75-90.
- Parthenay, Kevin, “Elections générales au Honduras : un vacillement de la démocratie”, disponible on line link: <http://www.sciencespo.fr/opalc/content/elections-generales-au-honduras-un-vacillement-de-la-democratie>
- Quiñonez, Raúl (2008). Clientelismo político y cambio institucional. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 225-236.
- Riquelme, Marcial Antonio (1993). Desde el stronismo hacia la transición: el papel del actor militar. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 2008, 43-73.
- Rivarola, Domingo (1994). Conservadurismo y cultura política en la transición. *Revista Paraguaya de Sociología*, 132/133, 2008 81-187.
- Rodríguez, Cecilia, “Volver a empezar. Análisis de las elecciones hondureñas tras el golpe de Estado” en *Elecciones y política en América latina 2009-2011*, Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina (coords), Instituto Federal Electoral, México, 2013.
- RSF (2011). *Paraguay: les journalistes face aux trafics*. Paris: RSF.
- Sartori, Giovanni (1980) “Partidos y sistemas de partidos”. Madrid. Alianza editorial
- Schuster, Cristian. *Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay*. Assomption: Centro de análisis y de difusión de la economía paraguaya, 2013.
- Simón, José Luis (1989). El Paraguay después de Stroessner: ¿De la transición incompleta a la democracia? *Revista Paraguaya de Sociología*, 131, 2008,85-124.
- Sondrol, Paul C (2007). Paraguay: a Semi-AuthoritarianRegime? *Armed Forces & Society*, 34 (1),46-66.
- Sondrol, Paul C (2011). *Paraguay: Challenges in Democratic Consolidation*. In Kline, Harvey F. y Howard J.Wiarda dir. *Latin American Politics and Development*. Boulder: WestviewPress,325-344.
- Taylor Robinson, Michelle, “Honduras: una mezcla de cambio y continuidad”, *Revista de Ciencia Política*, Vol.29, N°2, 2009, Universidad Católica de Chile, pp.471-489.

Taylor Robinson, Michelle, "The difficult road from caudillismo to democracy. The impact of clientelism in Honduras" en *Informal Institutions and democracy*, Gretchen Helmke and Steven Levitsky (editors), John Hopkins University Press, Baltimore, 2006.

Uharte Pozas, Luis Miguel (2009). El Gobierno de Lugo: transición, cambio político y nueva ecuación democrática. *Novapolis*, 4, 11-36.



Organización de los
Estados Americanos

Departamento para la Cooperación y Observación Electoral

1889 F St., N.W. Washington, D.C., 20006

E-mail: deco@oas.org

Teléfono: (202) 370-4526

Fax: (202) 458-6250