

Mujeres, competencia y representación en Colombia: Cuando la cuota no es suficiente

Margarita Batlle
Natural Resource Governance Institute

El pasado 11 de marzo Colombia eligió un nuevo congreso. En total, 108 senadores y 172 representantes a la Cámara han alcanzado un escaño. Entre ellos, apenas el 20 por ciento en promedio son mujeres. En la Cámara de Representantes (Cámara Baja) el porcentaje de mujeres electas fue del 18,1%, casi 2 puntos menos que en la elección inmediatamente anterior, mientras que en el Senado fue de 23,4%, superando en 1 punto los valores de 2014. Las cifras son desalentadoras. Como lo han venido planteando activistas, expertos y ciertos sectores políticos, la cuota, estrenada hace 7 años no logra por sí sola cambiar un panorama político dominado por hombres, en el marco del cual las mujeres incurren en mayores costos por participar, competir y ganar.

A partir de los magros resultados de las legislativas, en 2018 Colombia cayó 25 puestos en el ranking que mide la presencia de mujeres en los legislativos, realizado por la [Unión Interparlamentaria](#) y que considera alrededor de 200 países. Del puesto 106 que ocupaba en 2014, paso al 131. Por el contrario, países andinos vecinos como Ecuador o Bolivia han logrado escalar a la cima del ranking. Bolivia ocupa en la actualidad el cuarto puesto y Ecuador el vigesimoprimer. A pesar de que en las elecciones ecuatorianas de 1996 solo el 3,7% de los escaños fueron ocupados por mujeres y en Bolivia en 1997 las mujeres diputadas constituían el 11,5%, hoy ambos países cuentan con alrededor del 40% de mujeres en su cámara baja (Bolivia) y única (Ecuador).

La merma en el crecimiento en la cantidad de mujeres en el congreso colombiano, en comparación con sus vecinos, pone de manifiesto la necesidad de acelerar y profundizar la senda de reformas que se viene transitando con el objetivo de avanzar hacia mayor inclusión de mujeres no solo en el parlamento nacional, sino también en los órganos colegiados subnacionales.

[La normativa para promover la equidad de género \(1954-2018\)](#)

Margarita Batlle. Mujeres, competencia y representación en Colombia: Cuando la cuota no es suficiente. Fecha de publicación: 04 de julio de 2018

Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA); Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.

La historia de [la participación política femenina](#) en Colombia comienza en 1954, año en que la constitución vigente en ese momento –sancionada en 1886– es reformada, permitiéndole a las mujeres votar por primera vez. Hasta ese momento, solo los hombres eran considerados ciudadanos con capacidad de elegir y ser elegidos, así como desempeñar cargos públicos. El artículo 15 de dicha constitución, redactada durante la hegemonía conservadora, rezaba: “son ciudadanos los colombianos varones de veintiún años, que ejerzan profesión, arte y oficio, o tengan ocupación lícita y otro medio legítimo y conocido de subsistencia”. La prohibición es eliminada entonces, mediante el acto legislativo 003 en el año 1954.

Casi cuatro décadas tuvieron que pasar para que, en el marco de la asamblea constituyente que redactó la Constitución de 1991, se avanzara en [una legislación proclive a promover la igualdad entre hombres y mujeres](#). Esto fue probablemente animado, no solo por el espíritu progresista e incluyente de dicha asamblea, sino también por el hecho de que el Legislativo colombiano diez años antes había ratificado la [Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#) (CEDAW), la cual exhorta a los estados a adoptar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país”. Concretamente, la nueva Constitución reconoció en sus artículos 13 y 43 que hombres y mujeres son iguales y, en ese mismo sentido, en su artículo 40 estableció la obligación de garantizar una efectiva y adecuada participación de la mujer en la administración pública.

En 1995, el país ratifica la [Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer](#) que había sido adoptada en el marco del sistema interamericano, en la ciudad de Belén, Brasil, años antes. Esta convención enfatiza los derechos y libertades que deben ser ejercidos y garantizados para las mujeres de los estados firmantes. Entre estos derechos destaca “el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”. Luego vinieron además las Conferencias de Nairobi y [Beijing](#), esta última suscrita por Colombia en 1995 y sucedida por el [Consenso de Quito](#), que fue acordado en la [X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe](#) de 2007.

De algún modo las ratificaciones hechas por el país a las plataformas y acuerdos internacionales sobre el tema de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, entre otros aspectos más específicos, fueron allanando el camino para que, poco menos de una década después, en el año 2000, Colombia sancionara por primera vez una ley de cuotas para cargos de nominación. Así, se aprobó la [ley 581 de 2000](#), que establece una cuota de género del 30% para este tipo de cargos, tanto en el nivel decisorio como intermedio.

El alcance de la ley no llegó hasta los cargos de elección popular pues al ser revisada por la Corte Constitucional, a través de la sentencia [C-371 de 2000](#), se estableció que la ley no debía incidir sobre la esfera electoral o partidaria, pues al hacerlo estaría yendo en contravía de la autonomía de los partidos y movimientos políticos de tomar sus propias decisiones respecto de su funcionamiento y estructura interna. Como consecuencia, la aplicación de la nueva norma se limitó a los cargos de nominación de alto nivel dentro de la administración pública, sin consecuencia alguna sobre la participación de la mujer en elecciones, permaneciendo pendiente la cuota de género para la conformación de las candidaturas de los partidos políticos, como ya lo habían hecho gran parte de los países de América Latina.

Desde ese momento hasta la década del 2000, a pesar de suscribirse tratados internacionales que abogaban por la protección de los derechos de las mujeres, poco se había avanzado en términos de legislación interna. Las cifras de participación eran preocupantes: en el año 2000 solamente alrededor del 12% de los asientos en el legislativo nacional estaba ocupado por mujeres.

Probablemente como respuesta a esta situación de baja representación y teniendo que actuar consecuentemente con las obligaciones que les imponían dichos tratados y resoluciones internacionales, a lo largo de los primeros años de la década tuvieron lugar dos reformas, las cuales se proponían atacar la escasa representación femenina en las esferas públicas de toma de decisión, complementando los avances que supuso la constitución de 1991 en términos de apertura del sistema político y de partidos.

Las reformas constitucionales de [2003](#) y [2009](#) tuvieron como finalidad, a grandes rasgos, fortalecer a los partidos políticos, reducir los niveles de fragmentación del sistema de partidos y evitar los vínculos entre mafia y política. Entre los elementos novedosos introducidos por dichas normas, destaca el principio de la equidad de género que, según se aprobó, debía regir el funcionamiento de las organizaciones políticas desde 2009. Como consecuencia, la [Ley 1475](#) que reglamentó en 2011 estas dos reformas dio un paso significativo en materia de participación política de la mujer al incorporar, en su artículo 28, una cuota de género para elecciones en distritos plurinominales.

El primer artículo hace referencia a lo que serán los principios rectores del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y que éstos deberán garantizar en sus estatutos o cartas orgánicas. Se trata de los principios de transparencia, objetividad, moralidad y equidad de género. Respecto de este último, la norma determina que “en virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política”.

En ese sentido, la participación política de la mujer se abordó en dicha ley desde dos frentes: por un lado, respecto las medidas en torno a la conformación de las listas y, por otro, en relación con la financiación estatal de los partidos. Sobre esto último, se estableció que el Estado otorgaría un incentivo económico a los partidos que contaran con mujeres electas y, del mismo modo, estableció que entre los recursos que se les giran a los partidos políticos para su funcionamiento, se garantizara la inversión de parte de los mismos en la inclusión de población subrepresentada, incluidas las mujeres.

A través de la sentencia [C-490 de 2011](#), la Corte Constitucional dio viabilidad a la norma y respetó el porcentaje mínimo del 30% establecido como cuota de género para la conformación de listas. Dicho organismo consideró, en esta oportunidad, que la medida promovía la igualdad de manera “remedial” a favor de un grupo en “situación sistémica de discriminación”. Asimismo, consideró que, a pesar de limitar la autonomía de los partidos, lo hacía persiguiendo una “finalidad importante”. A partir de la propuesta de clasificación de [Freidenberg y Caminotti \(2016\)](#), la cuota aprobada era moderada en su alcance pues si bien contaba con sanciones a los partidos que no la aplicaran, no establecía mandato de posición y su aplicación no cubría la totalidad del territorio. Esto en el caso de la elección para la Cámara baja implica que se aplicara en menos de la mitad de los departamentos del país.

En 2011 se avanzó también en la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso de la República por medio de la [ley 1434 de 2011](#). Asimismo, se crea la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy [Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer](#)), encargada por medio del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 de desarrollar una política de equidad de género.

Teniendo en cuenta las falencias de la cuota aprobada, en 2015 y luego de largos debates legislativos y mediáticos, el Congreso aprobó una nueva reforma política que resultó en la inclusión en la constitución nacional de los principios de paridad, universalidad y alternancia. Esta nueva reforma política, que llegó tres años después de aprobada la [ley 1475 de 2011](#) que

estableció la cuota de género, no se centraba únicamente en la promoción de la igualdad de género sino que, como se dijo antes, abordaba otros aspectos centrales como la prohibición de la reelección presidencial inmediata.

Así, los principios mencionados fueron aprobados y forman en la actualidad parte del cuerpo constitucional, aunque no existe un mecanismo concreto para su implementación pues no se ha aprobado el proyecto de ley ([31 de 2016](#)) que buscaba reglamentarlos, es decir, transformarlos en normas concretas. Dicho proyecto no solo buscaba fortalecer la cuota de género, sino también garantizar la presencia equitativa de mujeres en otras ramas del poder público, así como al interior de los partidos políticos. Sobre la cuota electoral específicamente, planteaba un camino gradual hacia la paridad, aumentando el porcentaje de la cuota para que, en 12 años (tres elecciones), se alcanzara la igualdad en el porcentaje de mujeres y hombres candidatos en todas las listas presentadas por los partidos políticos.

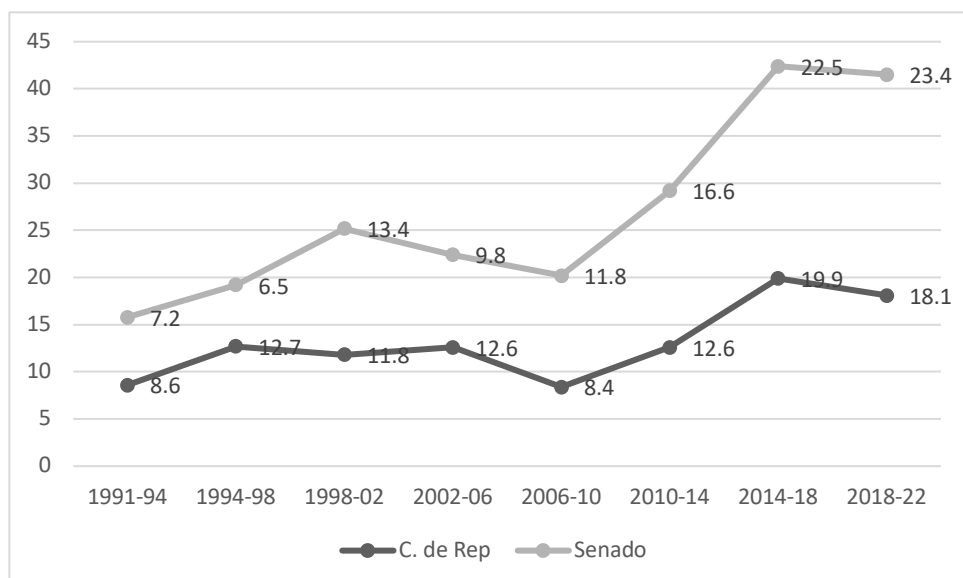
A 28 años de la aprobación de la primera ley de cuotas en el mundo, la llegada de mujeres a puestos de toma de decisión y concretamente su capacidad de ganar elecciones continúa siendo mucho menor que la de los hombres. Por ejemplo, respecto de la presencia de mujeres en los Congresos de América Latina, la [Unión Interparlamentaria](#), con datos de 2018, ubica a Colombia entre el 50% de países con menor porcentaje de mujeres en sus legislativos ya que mientras el promedio latinoamericano de presencia de mujeres en ambas cámaras es de 28,9% en Colombia apenas supera el 20%. A diferencia de años anteriores, hoy Colombia es superada por más de una decena de países latinoamericanos, incluido Chile, donde la cuota de género se estrenó recientemente, aplicándose para las elecciones legislativas de noviembre de 2017.

Las mujeres en las elecciones al Congreso de la República y la debilidad de la cuota de género

La ley de cuotas para cargos de elección que, como se planteó anteriormente, se encuentra vigente desde 2011, establece que se debe incluir al menos un 30% de los dos géneros en las listas de candidatos para cuerpos colegiados en aquellos distritos en los que se encuentren en juego al menos cinco escaños. Así, para las elecciones legislativas, mientras la cuota aplica para elegir el Senado –que se elige en un único distrito nacional–, no lo hace para elegir todos los escaños de la cámara de Representantes.

En este caso, de un total de 33 departamentos, en 19 de ellos la ciudadanía no se ve cobijada por esta medida de acción afirmativa que pretende reducir las desigualdades de género en política electoral. El hecho de que la ley no cubra por igual a toda la ciudadanía se ve agravado por la subrepresentación histórica de las mujeres en estos departamentos, como evidencian los resultados de las elecciones legislativas celebradas entre 2002 y 2018.

Porcentaje de mujeres electas en el Congreso colombiano (1991-2018)



Fuente: Elaboración con base en datos de la [Registraduría Nacional del Estado Civil](#).

Como se puede observar en el gráfico 1, desde 2006 se registra un aumento continuo en la proporción de mujeres que llegan al legislativo colombiano, tanto en la Cámara Alta como en la Baja. En promedio para ambas cámaras, el aumento más significativo tuvo lugar en las elecciones de 2014. Sin embargo, en el caso de la Cámara de Representantes, las elecciones de 2010 supusieron un crecimiento del cinco por ciento en la llegada de mujeres a ocupar escaños, siendo el momento de mayor crecimiento al tomar esa cámara por separado. Para el caso del Senado, las elecciones de 2014 presentaron el aumento más importante, alrededor del 6 por ciento respecto de 2010. Sin embargo, las últimas elecciones, celebradas en 2018, evidencian un estancamiento con un crecimiento menor al por uno ciento en el Senado y un decrecimiento en la Cámara.

En la cámara solo resultaron electas la mitad de las mujeres candidatas, quienes constituyeron el 35% de las candidaturas, pero solo alcanzaron el 18% de los escaños. En el caso del Senado, la distancia entre porcentaje de mujeres candidatas y mujeres electas fue menor, las primeras constituyeron el 32% mientras que las segundas el 23,4%.

Sin embargo, estos porcentajes esconden dinámicas propias de cada partido y cada territorio. Por un lado, entre los seis partidos que más escaños obtuvieron en ambas cámaras, en la Cámara Baja el partido que más mujeres eligió fue la Alianza Verde con el 44,4% (cuatro mujeres y cinco hombres), seguido por el Partido de la U, que contó con el 28% de mujeres electas. En el Senado el partido que ubicó una mayor cantidad de mujeres fue el Partido Conservador con el 40%, seguido por el Centro Democrático con el 36,8%.

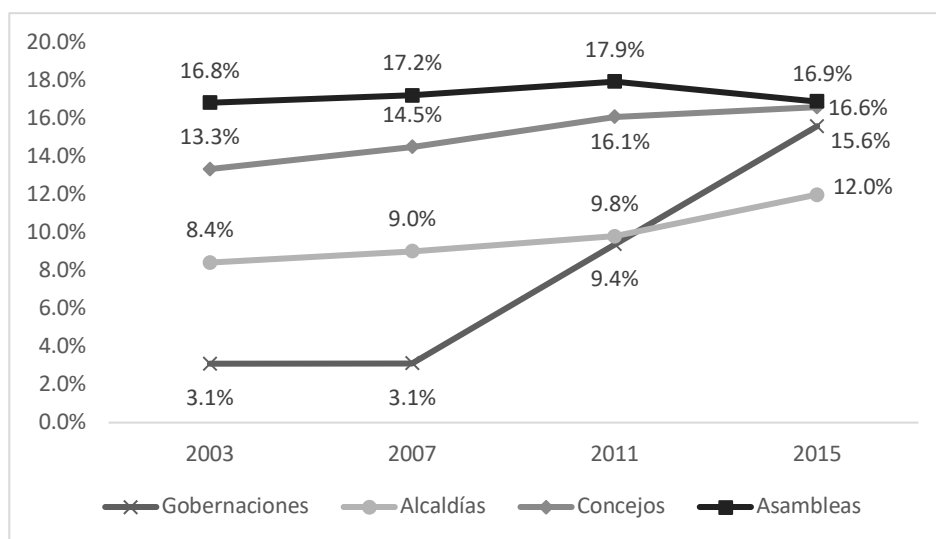
Por otro lado, al poner la mirada sobre la distribución departamental de los escaños en la Cámara de representantes, destaca la continuidad en el comportamiento de los departamentos donde opera la cuota de género y aquellos en los que no. Se ha consolidado una tendencia clara a que en aquellos departamentos en los que no funciona la cuota de género, menos mujeres –o incluso ninguna– resulten electas.

Mientras en 2014 de los diecinueve departamentos donde no aplica la ley de cuota, solo cinco eligieron mujeres y en 2018 ocho de estos eligieron mujeres y once no lo hicieron. Entre los catorce departamentos que cuentan con cuota, en 2014 fueron electas 11 mujeres y en 2018, 12. Esta continuidad se ve también reflejada en la existencia de ocho departamentos en los que históricamente ninguna mujer ha ganado un escaño entre 2002 y 2018. Estos departamentos son

Caquetá, Casanare, Cesar, Guaviare, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Vichada. Entre estos, el único en que aplicó se aplicó la cuota de género en 2014 y 2018 es Norte de Santander, donde cinco escaños se encuentran en juego.

En el caso de las elecciones a cargos el aumento en la proporción de mujeres electas ha sido menor de una elección a otra, sin haber superado nunca el 18%. Destaca la gran diferencia entre Ejecutivos –alcaldías y gobernaciones– y cuerpos colegiados –asambleas departamentales y concejos municipales– pues históricamente las mujeres electas no alcanzaban el 10 por ciento. Sin embargo, esto cambió en las últimas elecciones celebradas en 2015, cuando las mujeres alcanzaron al menos el 12% en todos los cargos. Fueron electas 16.9% de concejales, 16,6% de diputadas departamentales, 15,6 gobernadoras y 12% de alcaldesas.

Evolución de la proporción de mujeres electas en el nivel subnacional (2003-2015)



Fuente: Puyana (2017) y Batlle (en prensa).

2018: Paridad, alternancia y universalidad en un contexto político incierto

El segundo mandato del Presidente Santos comenzó con la propuesta de una gran reforma política que, animada por la intención de acabar con la reelección inmediata del Jefe de Estado, buscaba realizar cambios en otras ramas del poder público –principalmente en la justicia–, acabar con el voto preferente (la posibilidad de utilizar la lista cerrada y desbloqueada), entre otros elementos. Esta reforma incluía también el fortalecimiento de la cuota de género vigente. Sin embargo, esta ambiciosa reforma quedó reducida a unos pocos elementos. No prosperó la propuesta de pasar a listas cerradas y bloqueadas ni otras disposiciones relacionadas con los órganos de control, aunque sí se prohibió la reelección presidencial inmediata, y se incluyeron los tres principios que buscaban contar con una cuota de género más fuerte y más inclusiva.

Grupos feministas, de académicos interesados en temas de reforma, organismos internacionales e incluso algunos legisladores, han contribuido a fomentar el debate sobre el fortalecimiento de la cuota de género. En ese sentido, se ha debatido sobre la posibilidad de avanzar hacia la paridad, de incluir un mandato de posición –teniendo en cuenta la existencia de listas cerradas y desbloqueadas– y, asimismo, de extender la obligatoriedad de la cuota a todas las circunscripciones plurinominales del país, independientemente de su tamaño. La consigna, con base en la cual han hecho eco diferentes actores interesados, ha sido la de “Paridad, alternancia y universalidad”. Como se planteó anteriormente, este logro se encuentra hasta el momento

pendiente de ser reglamentado y, por esa razón una nueva cuota fortalecida no fue aplicada en las elecciones legislativas de 2018.

Los interrogantes que persisten se relacionan con la viabilidad de una ley que reglamente esta reforma y que sea lo suficientemente fuerte como para convertir en una realidad normativa concreta los tres principios. Sin embargo, el escenario legal –los avances normativos registrados hasta la fecha– parece más alentador que el político-electoral. Para las elecciones presidenciales que se celebraron en mayo de 2018, los seis candidatos presidenciales que llegaron al final de la contienda eran hombres, aunque tres contaban con mujeres como sus fórmulas a la Vicepresidencia (entre ellos, los dos que compitieron en la segunda vuelta presidencial), lo cual no es un dato menor. Si se acompaña el hecho de que los departamentos en los que no aplica la cuota coinciden con aquellos que históricamente no han elegido mujeres a la cámara de representantes en las últimas cuatro elecciones, y sumamos además que la presencia de mujeres en los concejos municipales, el panorama no resulta esperanzador para la equidad de género en la política colombiana.

Colombia tiene hoy un nuevo presidente electo, Iván Duque, del Centro Democrático. Su campaña no se ha centrado ni abordado suficientemente temas relacionados con la promoción de la equidad de género en el país. A pesar de contar con una vicepresidenta mujer, Marta Lucia Ramírez, del Partido Conservador, esta no ha estado vinculada a las campañas por el fortalecimiento de la cuota ni a otras que promuevan los derechos de las mujeres y la reducción de la inequidad.

Han pasado siete años desde la aprobación de la cuota de género, una medida que, con sus limitaciones, contribuyó a dar garantías y oportunidades en política a las mujeres. Hoy más mujeres se lanzan a la contienda electoral, aunque los resultados de los comicios no sean reflejo de ese aumento. Entre ser candidata y ser electa persiste una distancia que se ha ido acortando más lentamente de lo previsto. Una vez más, el caso colombiano demuestra como la norma no basta si no se ve acompañada por cambios en el comportamiento de los principales actores del sistema. Así, partidos más incluyentes, medios de comunicación que abogaran por un cubrimiento libre de estereotipos de género y un reajuste a la cuota con base en los principios de universalidad, alternancia y paridad, podría hacer toda la diferencia.