

Aportes para la construcción de paz

# Mujeres y política.

## Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia





# Mujeres y política.

Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género  
y sus efectos en América Latina y Colombia



# Mujeres y política.

## Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia

Autora: María Inés Tula



Netherlands Institute for  
**Multipart Democracy**



**Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo (PNUD) - Colombia**

**Fabrizio Hochschild**

Representante Residente PNUD

**Arnaud Peral**

Director País

**Inka Mattila**

Directora de País Adjunta

**Blanca Cardona**

Coordinadora (e) del Área de Gobernabilidad  
Democrática

**Ministerio del Interior**

**Juan Fernando Cristo**

Ministro del Interior

**Carmen Inés Vásquez**

Viceministra para la Participación e Igualdad de  
Derechos

**Ana María Almarío**

Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana  
y Acción Comunal

**Organización de Estados Americanos (OEA)**

**Kevin Casas**

Secretario de Asuntos Políticos

**Betilde Muñoz-Pogossian**

Directora a.i. Departamento de Inclusión Social

**Instituto Holandés para la Democracia  
Multipartidaria (NIMD)**

**Pepijn Gerrits**

Director de Programas

**Jurriaan Regouin**

Oficial de Programas

**Ángela Rodríguez**

Representante País para Colombia

Esta publicación se elaboró en el marco del Programa de Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo con el apoyo de Suecia, la Unión Europea, la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECID) y Noruega.

María Inés Tula

**Autora de la publicación**

Daniela Vargas

Marta Castro

Marcela Hoyos

Mario Ruiz Soto

**Equipo Coordinador de la publicación**

Avenida 82 No. 10-62. Piso 3. Bogotá D.C.

[www.co.undp.org](http://www.co.undp.org)

Guillermo Díez

**Corrector de Estilo**

Gina Zabaleta

**Foto Portada**

Editorial Scripto S.A.S. - Mauricio Ochoa Peñaloza

**Diseño y diagramación**

Editorial Scripto S.A.S.

**Impresión**

Agradecimientos a José Ricardo Puyana.

Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no reflejan la posición institucional del PNUD, Mininterior, el NIMD, la OEA, Suecia, Unión Europea, la AECID y Noruega.

ISBN: 978-958-8902-64-7

Primera Edición

Bogotá, marzo 2015

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

# Contenido

Introducción .....	7
I. ¿Qué son las cuotas de género? ¿Por qué y para qué? .....	9
a. ¿Por qué se sancionaron en América Latina? .....	10
b. ¿Para qué sirven? .....	10
c. ¿Cómo comprenderlas? .....	12
II. Las cuotas de género en América Latina. La paridad como meta .....	13
III. Mujeres y política en Colombia .....	18
a. La ley 1475 de 2011. Una oportunidad para el cambio.....	20
b. Su interacción con el sistema electoral.....	23
c. La puesta en marcha. Las elecciones municipales de 2011 y las nacionales de 2014.....	26
IV. Propuestas y recomendaciones .....	29
Referencias.....	33



# Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia<sup>1</sup>

## Introducción

Hace ya varios años, los análisis sobre la participación política de las mujeres advertían una muy baja presencia de éstas en los distintos parlamentos del mundo. El diagnóstico de la subrepresentación femenina fue una señal de alerta para los diferentes organismos internacionales, los cuales, a partir de sucesivas convocatorias, comenzaron a planificar una revisión de la situación para que los diversos países se comprometieran a adoptar medidas tendientes a modificarla.

¿Cómo garantizar la igualdad? El punto de partida institucional tuvo su origen en las Recomendaciones y Plataformas de Acción elaboradas por las Naciones Unidas con el fin de homogeneizar el diseño normativo de las legislaciones sobre igualdad de oportunidades. Tanto la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres de 1979 como las posteriores Conferencias Mundiales de Nairobi, en 1985, y Beijing, en 1995, marcaron este camino. Pero fue en Beijing donde se reconoció que la atención debía centrarse en el *concepto de género*, entendiendo que toda la estructura de la sociedad y todas las relaciones entre hombres y mujeres debían ser revaluadas. Únicamente mediante esa reestructuración de la sociedad y de sus instituciones sería posible potenciar el papel de las mujeres hacia un plano igualitario. Así, se reafirmó la idea de que los derechos de las mujeres eran derechos humanos y que la igualdad entre los géneros era una cuestión de interés universal y de beneficio para todos. Esta postura fue respaldada en 2000 cuando se convalidaron los ocho propósitos que constituyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y que en su punto 3 se proyecta avanzar en la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres a partir de su empoderamiento.

Tiempo después, en la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se firmó en Ecuador, en 2007, lo que se denominó el Consenso de Quito. Allí se confirmaron todos los acuerdos internacionales previos y se avanzó en la necesidad de establecer la *Paridad entre los géneros* como meta. En 2010, durante la XI Conferencia

---

1 Este trabajo forma parte de un proyecto de cooperación entre el PNUD de Colombia, la OEA y el NIMD para promover la participación política de las mujeres. Agradezco a Betilde Muñoz, Daniela Vargas y Margarita Batlle por sus comentarios, los cuales mejoraron y perfeccionaron una versión previa. También, a todos los asistentes que intervinieron en la Jornada titulada “Poder, representación y equidad: retos para la participación política de las mujeres en Colombia”, realizada en la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 22 de octubre de 2014, por sus sustantivos aportes en este debate.

Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe —desarrollada en Brasil—, se ratificó el Consenso de Quito, y su plena vigencia. En la ciudad de Brasilia se evaluaron los avances logrados en diferentes planos y se destacaron los progresos efectuados en la adopción de marcos legales igualitarios para la construcción y el fortalecimiento de la igualdad entre hombres y mujeres.

No obstante estos importantes y grandes adelantos, se advirtió sobre ciertos obstáculos todavía presentes en varios países y sobre la necesidad de redoblar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia posibles y de determinadas prácticas que limitan e impiden el desarrollo de la plena igualdad entre géneros. Corresponde, entonces, una doble responsabilidad. Por un lado, al Estado, de promover y garantizar mayores condiciones de igualdad en los países, y, por el otro, a la sociedad, de controlar su puesta en marcha, su correcto funcionamiento y eficaz resultado.

Con este propósito, el presente documento tiene como fin describir el panorama actual sobre Mujeres y Política en América Latina, con especial atención al caso colombiano. Con una finalidad práctica, este trabajo se divide en cuatro secciones. La primera describe sintéticamente qué se entiende por cuotas de género y sus diferentes modalidades. El segundo apartado sintetiza los efectos de las cuotas de género y leyes de paridad en la región durante el período 1991-2014. En tercer lugar, se analiza el caso particular de Colombia con la aplicación de ley 1475/11, y, por último, se efectúa una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer la participación política de las mujeres en Colombia y mejorar las condiciones para su real acceso a la representación.

## I. ¿Qué son las cuotas de género? ¿Por qué y para qué?

Las “cuotas” o “cupos” para las mujeres son una forma de acción afirmativa admitida en los diferentes países del mundo para superar los obstáculos que les impiden ingresar en la política del mismo modo que sus pares masculinos (Larsrud y Taphorn, 2007, p. 9). Constituyen medidas compensatorias y redistributivas tendientes a revertir situaciones de desigualdad. A través de ellas, se posibilita una gradual inclusión de los grupos históricamente marginados en las diferentes instituciones representativas y/o lugares estratégicos de toma de decisiones.

A grandes rasgos, en el ámbito internacional, los sistemas de cuotas presentan tres grandes modalidades en lo que se refiere a su aplicación en los órganos de representación colegiados. Por un lado, las *cuotas legales*, que se basan en un dispositivo de normas jurídicas tales como constituciones nacionales y/o leyes que disponen de manera oficial cómo debe aplicarse esta exigencia en un proceso electoral. Su efectividad mayor se logra cuando éstas son obligatorias para todos los partidos políticos y establecen una severa

sanción por su incumplimiento, por ejemplo, la no oficialización de las listas en las elecciones generales.

Por otro lado, están las *cuotas voluntarias*, también denominadas “cuotas partidarias”, porque han sido incorporadas en los estatutos internos de los partidos políticos para promover espacios de interacción entre géneros. Esta segunda modalidad ha quedado supeditada a la decisión de los propios partidos para fijar, fomentar y garantizar la postulación de un determinado número o proporción de mujeres dentro y fuera de la organización tanto en puestos jerárquicos partidarios como candidaturas en cargos públicos representativos.

Y, por último, están los *escaños reservados*, que presentan un porcentaje o número fijo determinado de bancas parlamentarias para ser ocupadas por mujeres.

Si bien en los tres casos se busca promover la participación y el acceso a la representación de las mujeres a través de medidas concretas, su anclaje ha sido diferente en distintas regiones del mundo. Según Krook (2008), las cuotas legales se han difundido principalmente en América Latina en los noventa como porcentajes mínimos de representación por género en las listas partidarias que se oficializan en una elección para cargos electivos representativos. En algunos casos, han tenido un carácter propositivo no vinculante, limitando así su impacto a la decisión de los propios partidos de aplicar esta medida. Por su parte, las cuotas partidarias se han desarrollado más favorablemente en Europa desde principios de los años setenta, originalmente en los partidos políticos de izquierda, y las bancas reservadas se han concentrado en especial en los países de África, Asia y el Medio Oriente.

### a. ¿Por qué se sancionaron en América Latina?

La inclusión tardía de las mujeres en la ciudadanía a través del reconocimiento del sufragio activo no redundó en una participación equitativa en los procesos de decisión. En consecuencia, la ausencia de mujeres en los procesos y procedimientos de toma de decisiones se consideró como un déficit importante de las democracias, y dejó al descubierto que la sola incorporación de la igualdad de género como premisa en los textos normativos no era suficiente para que su cumplimiento se hiciera efectivo o tuviera un impacto real.

Con este argumento se buscó la aplicación de las acciones afirmativas para que rompieran este desequilibrio existente en las sociedades. Son herramientas que garantizan el principio de igualdad a través de la reparación de históricos tratos desventajosos que han tenido las mujeres. Dicho en otros términos, se trata de desterrar los privilegios que han ido erosionando el principio de igualdad, cuando por diversos motivos la sobrecarga o

exceso de un derecho para unos (privilegios) conllevó una privación de ese derecho en otros (desventajas) (Cobo, 2009).

Por lo tanto, las *acciones afirmativas* representan un conjunto de medidas que promueven y generalizan la justicia distributiva frente a viejas situaciones de discriminación (Sartori, 1990). Y las cuotas de género se sustentan en el hecho de que las mujeres ven obstaculizado el ejercicio de su derecho a ser representantes en condiciones equivalentes de competitividad, como consecuencia de la histórica discriminación y subordinación sociocultural (Archenti, 2002).

## b. ¿Para qué sirven?

Con el fin de corregir este déficit en las democracias, las cuotas de género se sancionaron con el objetivo de conseguir una mayor presencia política de las mujeres y una mayor movilización de éstas en los órganos de representación. Se orientan a disminuir la brecha entre géneros en el acceso a la representación buscando así garantizar un resultado más equitativo.

A diferencia de otras estrategias institucionales incorporadas como políticas públicas o desarrolladas como unidades de ejecución específicas para las mujeres en órganos decisorios, las cuotas de género fueron la medida más eficaz en cuanto a la ampliación de los márgenes de representación por género al incrementar de manera rápida —y en corto plazo— la participación femenina en la composición de las legislaturas. La postulación de mujeres en las diversas listas electorales les proporcionó mayor *visibilidad* y *naturalizó* su ejercicio por fuera del ámbito privado.

La incorporación de estas cuotas legales en los distintos países de América Latina desde principios de los noventa incrementó sustantivamente el número de legisladoras. Sus efectos se perciben cuando se destaca a este subcontinente como la segunda región del mundo con más mujeres en sus parlamentos (Cámaras Únicas o Bajas), con 25,6%, después de los países nórdicos, los cuales ostentan 42,1% (IPU, 2014).<sup>2</sup> A su vez, un mayor número de mujeres en las legislaturas significó también un avance hacia la equidad de género dentro de las asambleas legislativas, dado que promovió el reconocimiento social, político y cultural de las diferencias de género a través de una ascendente presencia de mujeres que ocupan espacios políticos tradicionalmente masculinos, y permitió un mayor contacto entre las mujeres que ocupan cargos legislativos y las mujeres organizadas de la sociedad civil intensificando el vínculo de representación (Archenti y Tula, 2008).

---

2 <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. En Inter-Parliamentary Union. Women in National Parliaments.

Como última cuestión, los países que incorporaron cuotas legales resultaron más permeables a la emergencia de nuevos liderazgos o a la consolidación de trayectorias políticas ya iniciadas. Al introducirse esta medida en los sistemas políticos, éstos se vuelven más receptivos a nuevas postulaciones. Por ejemplo, desde 2005, cuatro mujeres han logrado el cargo de Presidente de la Nación en América Latina de manera simultánea: Michelle Bachelet, en Chile (2006-2010/2014-2018); Cristina Fernández de Kirchner, en Argentina (2007-2011/2011-2015); Laura Chinchilla, en Costa Rica (2010-2014), y Dilma Rousseff, en Brasil (2010-2014/2014-2018). Tres de las cuales, además, han logrado reelegirse en el cargo. En Argentina, recién en 2007 una mujer alcanzó el cargo de gobernadora provincial desde el inicio de la democracia, en 1983, y luego dos distritos más sumaron mujeres a sus ejecutivos provinciales en 2011 y 2014,<sup>3</sup> siendo en la actualidad tres ejecutivos, sobre un total de veinticuatro.

Pero un efecto cualitativo adicional ha sido la incorporación de regulaciones similares a las cuotas en las ramas del poder judicial y en algunas organizaciones sindicales, en donde la subrepresentación de las mujeres también era muy alta. La emergencia de “observatorios” ha sido decisiva a la hora de monitorear y supervisar el alcance de todas estas medidas con datos precisos sobre su cumplimiento y efectividad.

### c. ¿Cómo comprenderlas?

La justificación de este tipo de medidas posee un interés social y otro político-institucional. Las acciones afirmativas no sólo muestran la diversidad que debiera existir en una comunidad (que refleje el pluralismo de la sociedad), sino que también buscan corregir las ausencias, en este caso, de las mujeres en posiciones de poder. Y ambas cuestiones sólo pueden lograrse si las mujeres están en realidad incluidas en la sociedad (es decir, no sólo a través del aspecto formal). En esta dirección, las acciones afirmativas no violan el principio de igualdad (el formal) sino que, por el contrario, lo fortalecen porque garantizan la inclusión de las mujeres, en la práctica, en la realidad cotidiana (Archenti y Tula, 2011).

La persistencia de una cultura política con rasgos patriarcales en América Latina continúa siendo un obstáculo para la efectividad de las cuotas y/o paridad. Un argumento muy común para deslegitimar sus resultados es el que sostiene que las mujeres deben ocupar cargos en las listas por su capacidad, y no como un efecto legal de su aplicación. Sin embargo, esta apreciación no es utilizada con el mismo rigor en el caso de los candidatos hombres, quienes sí gozarían de esta cualidad de manera incuestionable. Al respecto, varios estudios señalan que las mujeres presentan igual o mejor calificación que

3 Se trata de Fabiana Ríos, electa gobernadora de la provincia de Tierra del Fuego en 2007, reelecta en 2011; de Lucía Corpacci, en Catamarca (2011), y de Claudia Ledesma Abdala, en Santiago del Estero (2013).

los hombres al ser electos, pero se diferencian notoriamente cuando se compara entre ambos géneros la experiencia política o el capital político acumulado (Johnson, 2014; Schmidt, 2014). Otra manifestación de las barreras informales se visualiza cuando se afirma que “no hay mujeres en política” o que “éstas no tienen intenciones de dedicarse a la actividad pública representativa”. La respuesta en ambos casos debe buscarse en el acceso tardío que han tenido las mujeres en el reconocimiento del derecho al voto, así como en la confirmación de que durante muchos años previos a las cuotas, la política ha sido un ámbito tradicionalmente hostil.

También, cuando en la dinámica interna de los partidos políticos, por ejemplo, se designan candidatas con bajos niveles de autonomía política pero con grandes garantías de lealtad hacia quienes detentan el monopolio de la organización. Estas prácticas se acentúan cuando los partidos ignoran la desigual competencia que llevan hombres y mujeres y se resisten a incluir incentivos que equilibren la balanza, tales como mayores recursos destinados a la formación política o al entrenamiento para el desarrollo de liderazgos.

En definitiva, las cuotas de género son una “oportunidad institucionalizada” (Archenti y Tula, 2008), orientadas a ampliar la participación política de las mujeres y brindar garantías para que su acceso a la representación sea efectivo. Cuando se examinan los diferentes y variados logros acumulados en estos casi veinticinco años de cuotas legales en la región, se distingue el fuerte impacto que tuvo al aumentar drásticamente el número de legisladoras y su correlato en una agenda parlamentaria más receptiva a las cuestiones de género. Sin la acción continua de estas medidas, estos importantes adelantos no se hubieran alcanzado en tan poco tiempo.

## II. Las cuotas de género en América Latina. La paridad como meta

La ley 24.012 aprobada en Argentina en 1991 fue la primera norma en el mundo establecida para aumentar la representación de las mujeres en el ámbito parlamentario nacional.

Esta iniciativa fue posteriormente imitada por otros países latinoamericanos como México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1997), Ecuador (1997), Panamá (1997), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1997), Colombia (2000), Honduras (2000), Uruguay (2009), Haití (2011/2012) y El Salvador (2013). De todos estos países, Colombia tuvo problemas para incorporarla en el ámbito parlamentario, al declararse inconstitucional en algunos aspectos, retrasando así su aplicación. En Venezuela, por su parte, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP), de 1997, consagró una cuota del 30% para mujeres

en las listas de elección popular nacional, estadual, municipal y parroquial. No era aplicable para los cargos uninominales y tenía como sanción la no oficialización de las listas que no cumplieran con estos requisitos. Sólo se aplicó una vez, en 1998 y, dos años después, el Consejo Nacional Electoral (CNE) de la República Bolivariana de Venezuela consideró a este artículo inconstitucional por violar el artículo 21 de la Constitución de 1999.<sup>4</sup>

Archenti y Tula (2008, 2010) han señalado tres mecanismos institucionales que deben ser considerados en conjunto para la evaluación del impacto de las cuotas: i) dentro de los partidos políticos, donde se diseñan los procedimientos de selección de candidaturas (proceso interno) y en donde se establece una configuración de género para el armado de la lista, ii) en las propias características distintivas de las leyes de cuotas (si incluyen su reconocimiento como de orden público, si son obligatorias para todos los partidos políticos o sólo se limitan a exhortar su cumplimiento, si poseen algún mandato de posición, y si tienen sanciones para quienes no la aplican) y iii) el sistema electoral, más favorable con magnitudes de distrito grandes y listas partidarias cerradas y bloqueadas (Norris, 1985; Rule, 1987; Caul, 1999; Htun y Jones, 2002), siempre y cuando las leyes de cuotas incluyan un mandato de posición.

En la tabla 1 se presentan las cuotas legales de género y/o paridad en países de América Latina.

---

<sup>4</sup> El CNE fundamentó anular las cuotas de género porque creaban una ventaja inadmisibile para las mujeres frente a los hombres. Sin embargo, en el apartado 2 del artículo 21 se garantizan las medidas de acción positiva tendientes a generar condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva ante la ley (García Prince, 2012; Madriz Sotillo, 2012).

Tabla 1. Países con cuotas legales de género y/o paridad en América Latina. Cámara Baja o Única.

País	Año adopción	MD	EBV	% mínimo cuota	Mandato de posición	Sanción por incumplimiento
Argentina	1991	Plurinominales variables. Mínimo 2-3 y máximo 35	Cerrada y bloqueada	30	Sí (1 mujer cada 3 candidatos)	Sí
Estado Plurinacional de Bolivia	1997	Uninominales y Plurinominales variables.	Cerrada y bloqueada	30	Sí (1 mujer cada 3 candidatos)	Sí
	2009			Paridad 50	Sí (alternancia secuencial / ambos sexos)	Sí
Brasil	1997	Plurinominales variables. Mínimo 8 y máximo 70	Cerrada y desbloqueada	30 (a partir de 2002)	No	Sí
Colombia	2011	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 18	Opcional: cerrada y bloqueada/cerrada y desbloqueada	30	No	Sí
	1996	Plurinominales variables. Mínimo 4 y máximo 19	Cerrada y bloqueada	40	Sí	Sí
Costa Rica	2009			50	Sí (alternancia secuencial / ambos sexos)	Sí
	1997			20	Sí	Sí
	2000			30 (progresivo hasta paridad)	Sí	Sí
Ecuador	2006	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 15	Abierta	45	Sí	Sí
	2008 y 2009			Paridad 50	Sí (alternancia secuencial / ambos sexos)	Sí
	2013			30	No	Sí
El Salvador	2011-2012	Uninominales con ballottage	Cerrada y bloqueada	30	No	No

País	Año adopción	MD	EBV	% mínimo cuota	Mandato de posición	Sanción por incumplimiento
Honduras	2000	Plurinominales variables. Mínimo 1 y máximo 23	Cerrada y bloqueada	30	No	Sí
	2012			40 (progresivo hasta paridad)	No	No
	1996			30	Sí	Sí
México	2008	Uninominales y plurinominales	Cerrada y bloqueada	40	Sí. En cada segmento de 5 candidaturas, 2 tienen que ser de género distinto	Sí
	2014			Paridad 50	Sí	Sí
	1997			30	No	No
Panamá	2012	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 7	Cerrada y desbloqueada	Paridad 50	No	No
	1996	Plurinominales variables. Mínimo 1 y Máximo 19	Cerrada y bloqueada	20	Sí (1 mujer cada 5 candidatos)	Sí
Perú	1997	Plurinominales variables. Mínimo 1 y máximo 35	Cerrada y desbloqueada	25	No	Sí
	2000			30	Sí	Sí
	1997			25	No	No
República Dominicana	2002	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 44	Cerrada y bloqueada (desde 2010)	33	Sí	Sí
	2009	Plurinominales variables. Mínimo 2 y máximo 43	Cerrada y bloqueada	33	Sí (incluir personas de ambos sexos en cada terna de candidatos)	Sí

Siglas: MD: Magnitud de Distrito; EBV: Estructura de la Boleta de Votación.

Notas: 1) En Brasil, un partido político puede presentarse a elecciones si cumple con el máximo del 70% de candidatos de un mismo sexo, pero no es necesario que incorpore el 30% restante con candidatos del otro sexo (Marx, Börner y Caminotti, 2007, p. 303). 2) En Panamá, la paridad aplica para las elecciones primarias o internas de los partidos pero no para la lista que se presenta en elecciones generales.

Fuente: elaboración propia basada en datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL/www.cepal.org/oi/g/#. Archenti, Néliada y María Inés Tula (editoras) (2008), [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org) y CIM (2010).

La combinación de estos tres dispositivos condiciona la aplicación efectiva de las cuotas al determinar contextos favorables o desfavorables en cada distrito para que las mujeres sean finalmente electas. También, para garantizar un crecimiento continuo en el tiempo y no tan dependiente de otras variables intervinientes en la contienda electoral como el posicionamiento de los adversarios, los apoyos políticos internos, la ausencia de recursos para solventar los gastos de campañas electorales (más aún si los países cuentan con listas abiertas o cerradas y desbloqueadas), y el acceso a los medios masivos de comunicación. Por lo tanto, el impacto de esta medida sólo puede ser medido observando el conjunto, y no de manera aislada (Archenti y Tula, 2008; Krook, 2006; Norris y Lovenduski, 1993).

Una rápida mirada a la tabla 2 confirma lo dicho. La heterogeneidad de los efectos de la aplicación de las cuotas se explica a partir de cómo cada uno de los países que sancionaron acciones afirmativas lo hizo con un diseño normativo favorable (piso mínimo del 30%, mandato de posición postprimarias, sanción de no oficialización de la lista para quienes incumplen). Ecuador encabeza la tabla de posiciones (desde 2009 tiene paridad), y Brasil —la democracia más grande del continente— aparece casi al final, con un 8,6%, con una legislación débil y un sistema electoral desfavorable (voto preferencial).<sup>5</sup>

Tabla 2. Mujeres en los parlamentos de América Latina.  
Países con leyes de cuotas y/o paridad. Cámara Baja o Única

País	% de mujeres sobre total bancas antes de las cuotas/año	Última elección	Mujeres	% mujeres sobre total bancas, /última elección	Posición en el mundo, según bancas 2014
Ecuador	No hay datos	Febrero 2013	57	41,6	9
México	14,2 (1994)	Julio 2012	187	37,4	18
Argentina	8,7 (1989)	Octubre 2013	94	36,6	20
Costa Rica	15,8 (1994)	Febrero 2014	19	33,3	27
El Salvador	No aplica	Marzo 2012	23	27,4	42
Honduras	9,4 (1997)	Noviembre 2013	33	25,8	50
Bolivia	6,9 (1993)	Diciembre 2009	33	25,4	52
Perú	10,8 (1995)	Abril 2011	29	22,3	67
República Dominicana	11,7 (1994)	Octubre 2010	38	20,8	72

5 Si bien Ecuador cuenta con un sistema electoral de lista abierta, puede mantener el porcentaje de representación más alto, debido a que en los dos últimos comicios (2009 y 2013) los partidos políticos tomaron como estrategia votar por la lista partidaria completa o plancha. Sólo de esta manera es posible comprender el mantenimiento de una configuración de género paritaria respetando el mandato de posición de alternancia y secuencialidad entre sexos. Para más detalles, ver, Archenti y Tula (2014).

País	% de mujeres sobre total bancas antes de las cuotas/año	Última elección	Mujeres	% mujeres sobre total bancas, /última elección	Posición en el mundo, según bancas 2014
Colombia	12,7 (2010)	Marzo 2014	33	19,9	76
Panamá	9,7 (1994)	Mayo 2014	11	19,3	79
Venezuela	5,9 (1993)	Octubre 2010	28	17	89
Paraguay	2,5 (1993)	Abril 2013	12	15	98
Uruguay	No aplica	Octubre 2010	13	13,1	109
Brasil	6,6 (1994)	Octubre 2010	44	8,6	131
Haití	4,1 (2006)	Noviembre 2010	4	4,2	143

Nota: se consideran sólo los países que tienen normativa de cuota de género y/o paridad, aunque algunos de ellos todavía no las hayan aplicado, como son los casos de Uruguay y El Salvador.

Fuente: elaboración propia basada en diferentes aportes: <http://www.ipu.org/wmn—e/arc/classif010914.htm> y Krook (2008).

Si bien estos impactos han sido desiguales en términos cuantitativos, han resultado herramientas exitosas desde el punto de vista cualitativo. El solo hecho de tener una mayor presencia de mujeres en las listas electorales amplió los márgenes de acción en otras esferas del ámbito público tradicionalmente consideradas masculinas. También, porque se han ido incorporando al debate nuevas temáticas vinculadas a los derechos de las mujeres antes invisibilizados tanto en la agenda parlamentaria como pública.

Como se observa en la tabla 2, la participación política de las mujeres ha tenido un gran avance en la región desde que se aplicaron las cuotas legales por primera vez en cada país. Pero, desde entonces, se advierte con preocupación un efecto meseta en este crecimiento, aun en los países que gozan de escenarios favorables. Y la respuesta a esta situación debe buscarse dentro de los partidos políticos, más precisamente, en los procesos internos de selección de candidatas.

En efecto, el cambio de reglas en el armado de las listas que incluyeron más mujeres fue percibido como una amenaza, y no como una medida tendiente a generar espacios más equitativos entre hombres y mujeres. Las reiteradas y conocidas maniobras efectuadas por los partidos políticos, tales como ubicar a las candidatas en lugares poco atractivos, obligarlas a renunciar antes de asumir su mandato para que acceda un hombre, entre otros, continúan siendo moneda corriente. La práctica más difundida ha sido la interpretación “burocrática y minimalista” (Archenti y Tula, 2010), es decir, cumplir a rajatabla con lo que estipula la ley. Nunca una mujer de más, convirtiendo así el piso mínimo exigido en un techo máximo.

Los diversos obstáculos que, en diferentes contextos políticos, afectaron la efectividad de las leyes de cuotas han abierto el debate sobre la aplicación de la paridad política

de género. La paridad es entendida como una medida definitiva (y no ya transitoria ni correctiva, como sucede con las cuotas de género) que busca extender el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres a través de la inclusión de un 50% de candidaturas de cada sexo en forma secuencial y alternada (uno a uno).

Tres países de la región ya aplicaron la paridad electoral en elecciones generales: Bolivia, Ecuador y Costa Rica. Por su parte, México sancionó una ley paritaria en diciembre de 2013, y Honduras —de continuar la proyección progresiva— hará elecciones paritarias en 2016. Si bien sus impactos han sido heterogéneos a nivel cuantitativo, las leyes de paridad permiten superar muchas dificultades que presentan las leyes de cuotas a la hora de aplicarse. Se constituye así no sólo como un objetivo de igualdad de género fundado en la igualdad de derechos, sino también como una medida pragmática que resuelve i) la ausencia de un mandato de posición y ii) la consideración del porcentaje mínimo de las cuotas como un techo máximo (Archenti y Tula, 2014).

### III. Mujeres y política en Colombia

Como en otros países de América Latina, el reconocimiento del derecho al voto de las mujeres colombianas en la reforma constitucional de 1954 no significó el pasaje hacia una participación equitativa de géneros en los procesos políticos de decisión. Desde entonces, y hasta mediados de los setenta, muy pocas mujeres han ocupado cargos en organismos colegiados como el Congreso, las asambleas departamentales o los concejos municipales. Por estos años, el promedio de participación política de las mujeres fue de 2,01% para el Senado, 4,43% para la Cámara de Representantes, 8,15% en las asambleas departamentales y 6,69% en los concejos municipales (Córdoba Ruiz, 2002).

Recién en 1991, la modificación de la Constitución Nacional reconoció la igualdad entre hombres y mujeres, en los artículos 13 y 43. Junto a esta incorporación, el artículo 40 obligaba a garantizar la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles de decisión de la administración pública. En síntesis, este nuevo marco regulatorio amplió los espacios de participación política, reconoció a la diversidad étnica y multicultural de la nación colombiana, introdujo la noción de igualdad entre los individuos y la definición de una serie de derechos sobre la base de los principios liberales de igualdad, justicia, libertad y paz. La introducción de estos puntos constituyó un quiebre frente al régimen que prevaleció hasta 1991 bajo la Constitución Política de 1886 (León y Holguín, 2005).

Sin embargo, la persistencia de ciertos patrones culturales patriarcales, junto con una distribución desigualitaria del poder político, no sólo mostraron que este marco legal era insuficiente e ineficiente sino que también era necesario tomar medidas específicas para garantizar la igualdad en términos de género.

Cardozo García y Quintero Benavides (2014) identifican entre 1991 y 2011 dos etapas en las acciones legislativas tendientes a superar la baja representación de las mujeres en los órganos políticos de decisión.

La primera de ellas, entre 1991 y 2000, cuando seis iniciativas se sometieron a debate, y una de ellas se aprobó. Éste fue el caso de la Ley Estatutaria 581 de 2000, conocida también como la primera Ley de Cuotas, cuya sanción fue el primer paso hacia la ampliación de garantías para la participación política de las mujeres. Esta norma señala que el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles en la estructura de la administración pública deben ser ocupados por las mujeres, garantizándoles la adecuada y efectiva participación en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.

Sin embargo, la revisión por la Corte Constitucional originó un traspié, cuando en la Sentencia C 321 de 2000 estableció que su influencia en el campo electoral no era posible, dado que violaba los artículos 40, 107, 108 y 109 de la Constitución Nacional, que garantizaban la libertad de asociación y organización interna de los partidos. En efecto, la Constitución Política de 1991 establecía que los partidos políticos son autónomos, que los ciudadanos pueden constituirlos sin limitación alguna y, sobre todo, que el Estado en ningún caso podrá establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y los movimientos políticos. Así, el ámbito de ejecución de esta ley se centró en los cargos decisionales dentro de la administración pública, y no en la conformación de las candidaturas dentro de los partidos políticos.

El segundo impulso se dio entre 2001 y 2011, cuando se sucedieron tres modificaciones constitucionales producto de las reformas políticas de 2003, 2009 y 2011, que fueron modelando el sistema político vigente. Los aspectos centrales de la reforma de 2003 se orientaron a fortalecer internamente a los partidos políticos y reducir la fragmentación del sistema de partidos. Así, la obligación de presentar una única lista (con opción de elegir entre listas cerradas o con voto preferente), la inclusión de pisos o umbrales para la elección de senadores, el mantenimiento de la personería jurídica y la distribución de bancas en distritos plurinominales, junto con la modificación de la fórmula electoral, la prohibición de la doble militancia y la creación de un régimen de bancadas, tuvieron su impacto en los comicios de 2006, donde demostraron la efectividad de la puesta en marcha de estas medidas (Puyana, 2012).

Por su parte, la reforma de 2009 abordó con especial atención, aunque no exclusivamente, el funcionamiento interno de los partidos. Siguiendo a Puyana (2012), cuatro han sido los temas relevantes de esta reforma: i) el régimen sancionatorio para organizaciones políticas que avalen candidatos que tengan vínculos con fuerzas ilegales, dentro del cual la silla vacía es el principal exponente, ii) aspectos relacionados con el sistema electoral como el incremento del umbral y las limitaciones a la doble militancia, iii) la democra-

tización interna de los partidos y movimientos políticos, junto con la equidad de género y iv) medidas sobre el financiamiento de la política.

Tanto Puyana (2012) como Ortega Gómez y Camargo Toledo (2012) coinciden en señalar que estas modificaciones fueron el punto de partida para debatir la actualización de la ley de partidos políticos (hasta entonces, vigente la ley 130 de 1994) y reanudar el tratamiento de otorgar mayores garantías constitucionales de igualdad y equidad de género en los cargos públicos electivos de representación popular.

Hacia mediados de 2010 el Gobierno nacional presentó el proyecto de ley estatutaria que dio lugar a la ley 1475 de 2011, que introdujo la cuota de género en las listas electorales. Con 55 artículos en total, esta norma profundizó sobre: 1) los principios y el funcionamiento interno de partidos y movimientos políticos, 2) el régimen de responsabilidad de dichas organizaciones y, en especial, de sus directivas, 3) la financiación de partidos y movimientos, por un lado, y de las campañas electorales, por el otro, y 4) el funcionamiento del sistema electoral.

### a. La ley 1475 de 2011. Una oportunidad para el cambio

Si bien la ley 1475 es una norma por la cual se adoptan reglas generales en la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como en los procesos electorales, incorpora en su artículo 28 las cuotas de género para elecciones representativas. Después de once años de sancionada la ley 581, esta legislación representa un importante avance en el reconocimiento de las mujeres y su derecho a ser elegidas.

Interesa destacar que, ya en el primer artículo, se incluyen principios rectores que los partidos y movimientos políticos deben garantizar en sus propios estatutos. Estos son: transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la legislación existente. Además, define los contenidos mínimos de los siguientes conceptos: Participación, Igualdad, Pluralismo, Equidad e Igualdad de Género y Moralidad, a fin de homogeneizar la interpretación que cada partido y movimiento político adopte de ella. En esta dirección, el punto 4, titulado Equidad e Igualdad de género, establece 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”.

Más concretamente, en el título III, referido a las Campañas Electorales, y en el capítulo I, que versa sobre la inscripción de candidatos, el artículo 28 instituye muy escuetamente

que “las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta —exceptuando su resultado— deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros”. La sanción frente a su incumplimiento es la no oficialización de las listas que participarán de la contienda electoral.

En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte se pronunció sobre la exequibilidad de esta norma, en particular, en lo que se refiere al porcentaje mínimo del 30%. El tribunal constitucional consideró que tal disposición se ajusta a la Constitución, dado que: “[...] promueve la igualdad sustancial en la participación de las mujeres en la política, estableciendo una medida de carácter remedial, compensador, emancipatorio y corrector a favor de un grupo de personas ubicado en situación sistémica de discriminación; realiza los principios democráticos y de equidad de género que rigen la organización de los partidos y movimientos políticos, a la vez que desarrolla los mandatos internacionales y de la Constitución sobre el deber de las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública. Se trata además, de una medida que si bien puede limitar algunos de los contenidos de la autonomía de los partidos y movimientos políticos, persigue una finalidad importante, es adecuada y necesaria para alcanzar dicho fin, a la vez que resulta proporcional en sentido estricto”.

Respecto de los aspectos más favorables considerados en la constitución de las leyes de cuotas de género, se observa que ésta carece de un mandato de posición, esto es, no estableció una configuración de género para el ordenamiento de la lista, en donde se intercalen hombres y mujeres en toda su extensión. Tal vez pensando que su inclusión resultaría innecesaria, dado que los partidos y movimientos políticos pueden optar por el voto preferente, y, en consecuencia, se habilita al reordenamiento vertical de las candidaturas según las votaciones alcanzadas individualmente por cada uno de ellos. Vale decir que, mientras los partidos y movimientos políticos cumplan con el mínimo del 30%, todas las mujeres candidatas pueden ser incluidas en las últimas posiciones de la papeleta electoral.

Sin embargo, el requisito del mandato de posición es importante, no sólo para las legislaciones de cuotas que se combinan con sistemas electorales de listas cerradas y bloqueadas porque obliga a ubicar a las mujeres en lugares expectables (es decir, con posibilidades reales de ser electas), sino también porque han sido considerados tradicionalmente de mucha visibilidad. En ambos casos, la posición que se asuma por hombres y mujeres no debe soslayarse, dado que impacta sobre el valor que los partidos asignan al género subrepresentado.

Según el informe de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre las últimas elecciones celebradas en marzo de 2014, la participación de mujeres que ocupan cargos directivos en los partidos y/o movimientos políticos sigue

siendo escasa y muy heterogénea. Sólo 3 (25%) de las agrupaciones poseen 50% o más de mujeres en sus juntas ejecutivas, mientras que en el 58,3% de los partidos políticos, la participación de las mujeres en los cuerpos decisorios oscila entre el 10% y el 40%, y 2 colectividades no incluyen a ninguna mujer (2014, p. 7).

Por esta razón, para el caso específico de Colombia, la introducción de un mandato de posición permitiría visibilizar, naturalizar y rutinizar la participación de las mujeres en política, aun cuando el voto preferente no les asegure una banca. Así, cuando un partido o movimiento político incorpora a las mujeres en las primeras posiciones de su lista, está demostrando a la ciudadanía que promueve la real igualdad de derechos y oportunidades entre los géneros, conforme al artículo 1, punto 4 de la ley 1475, y que no se trata de una estrategia discursiva poco efectiva.

En cuanto a la exclusión de la aplicación de la cuota de género en los distritos que eligen menos de cinco candidatos, esto obliga a pensar que el mecanismo compensatorio de la cuota de género privilegia a las circunscripciones de mayor población. Vale decir que el camino hacia la equidad de género incorporado en la constitución política no se cumple por igual y con el mismo rigor legal en todo el territorio del país. Aquí, las mujeres de los departamentos que eligen menos de cinco bancas no gozan de los mismos derechos que sus pares de distritos más poblados. Esta diferencia regional de género castiga aún más a las zonas deprimidas económicamente y que han sido afectadas, por ejemplo, por el conflicto armado.

Si bien la ley 1475 introdujo otras medidas relacionadas con el financiamiento de los partidos para que éstos no sólo promuevan la participación de las mujeres sino que también incrementen sus posibilidades reales de acceso en los órganos representativos, resulta una medida diseñada en función de los resultados, y este beneficio se restringe sólo a los partidos políticos que tuvieron representación parlamentaria. Es decir, la norma prevé un incentivo económico para i) aquellos partidos con mayor número de mujeres electas en los cuerpos colegiados, y ii) para los grupos subrepresentados, como mujeres, jóvenes y minorías étnicas; pero iii) no señala cómo deberían orientarse estos recursos durante la campaña electoral para que hombres y mujeres gocen de un trato igual sobre estos fondos, y iv) no resulta un incentivo para aquellos partidos y movimientos políticos que deben alentar la participación de mujeres y luego no ganan bancas.

En el estudio comparativo de Llanos (2014) sobre ocho países de América Latina, la autora señala la inequidad de género en la cobertura de las candidaturas que efectúan los medios de comunicación. Según esta investigación, en las elecciones para la Cámara de Representantes de Colombia en 2011, los hombres tuvieron acceso en un 91,7%, frente a un 18,3% de las mujeres, mientras que para el Senado esta diferencia es de 77% a 23%, respectivamente. Cuando se centra la atención sobre el tipo de medio (prensa escrita, radio y televisión), la brecha se acentúa para el caso de las candidaturas a la Cá-

mara de Representantes y su exposición en la televisión (4,9% para las mujeres y 95,1% para los hombres), mientras que para el Senado es de 15,8% y 84,2%, respectivamente. Pero también advierte sobre la vigencia de ciertos estereotipos de género en el imaginario periodístico al presentar noticias relacionadas con las candidaturas o los liderazgos de mujeres vinculadas a roles domésticos, familiares y de la vida privada.

Al respecto, y frente a la contundencia de estos datos, la legislación electoral debería contemplar un mecanismo de financiamiento dirigido a las candidaturas de las mujeres, para enfrentar la campaña política más equitativamente (en particular, quienes no han obtenido cargos previamente), con el fin de que éstas logren posicionar su imagen frente a la sociedad. Y promover en los medios de comunicación la implementación de herramientas para el análisis político con perspectiva de género.

## b. Su interacción con el sistema electoral

En todo sistema electoral es posible reconocer al menos cuatro elementos constitutivos: la magnitud del distrito, la fórmula electoral, la barrera legal y la estructura de la boleta de votación (también conocida como tipo de lista). Según el modo en que se combinen estos atributos, los sistemas electorales impactarán de modo diferente en los órganos legislativos al definir una representación política de tipo mayoritario o proporcional. Sin embargo, no todos estos elementos del sistema electoral inciden directamente en la aplicabilidad de las cuotas; sólo la Magnitud de Distrito (MD) y la Estructura de la Boleta de Votación (EBV) son las que tienen mayor peso a la hora de configurar escenarios favorables o desfavorables.<sup>6</sup> En el caso de Colombia, tanto la MD como la EBV adoptan una configuración adversa a las condiciones de acceso a la representación de las mujeres.

*La magnitud de distrito:* en efecto, Colombia cuenta con 32 departamentos y un distrito capital, vale decir, 33 distritos plurinominales de tamaño variable, a efectos de elegir los legisladores de la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administrativas locales.

Siguiendo a Nohlen (1994), los miembros de la Cámara de Representantes son electos en tres distritos grandes (Antioquia, Bogotá y Valle), seis medianos (Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, Santander y Tolima) y veinticuatro pequeños (todo el resto). La literatura especializada en este tema proporciona mucha información sobre la relación

6 Se entiende por *magnitud de distrito* al número de bancas que se eligen en un determinado territorio. Éste puede ser nacional, provincial, departamental, municipal o seccional. Según su tamaño, se pueden clasificar en uninominales o plurinominales. Los primeros eligen un solo representante, y en ellos sólo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría; en cambio, en los segundos se pueden elegir dos o más candidatos por circunscripción. Según Nohlen (1994), los distritos plurinominales se clasifican en *pequeños* (entre dos y cinco representantes), *medianos* (entre seis y diez) y *grandes* (más de diez).

positiva que existe entre las magnitudes de distrito grande y la mayor posibilidad de acceso de mujeres en los órganos de representación (Norris, 1985; Jones, 2000; Peschard, 2004). Así, cuanto más grande sea la magnitud de distrito, mayor es la probabilidad de incluir candidatas mujeres en las listas partidarias, en la medida que hay más bancas en juego y, en consecuencia, mayores posibilidades de que éstas resulten electas. En contraposición, las circunscripciones pequeñas tienden a limitar la efectividad de las cuotas, ya que los partidos políticos suelen obtener entre uno y dos escaños en una misma circunscripción. Así, como la mayoría de las veces, los primeros lugares de la boleta son ocupados por hombres; éstos son los únicos que tienen posibilidades “reales” de acceder a las bancas.

Sin embargo, cabe destacar que en el resultado final por ganar la banca también impactan otras variables, tales como la fragmentación o concentración del sistema partidario (oferta electoral amplia o reducida) y la concentración o dispersión electoral (los votos de los ciudadanos se concentran en unos pocos partidos, o bien, se reparten entre varios proporcionalmente). Así, en un escenario como el de las pasadas elecciones en Colombia, en marzo de 2014, con una oferta electoral importante y dispersión, los partidos políticos no pueden asegurarse más que un mínimo de bancas cada uno en cada circunscripción electoral. Si a esto se suma la carencia de un mandato de posición en la aplicación de las cuotas, el escenario es aún más perjudicial para las mujeres, dado que generalmente son ubicadas en posiciones poco expectables. Por último, descartando los departamentos que eligen menos de cinco escaños porque la ley 1475 los exceptúa, las cuotas de género se aplican en catorce departamentos, es decir, en menos de la mitad.<sup>7</sup>

*La estructura de la boleta de votación:* ésta hace referencia a la existencia o no de diferentes posibilidades en manos del elector de expresar su preferencia entre diversos partidos políticos o postulantes, y determina, por tanto, la presencia de *listas cerradas y bloqueadas*, *listas cerradas y desbloqueadas* o *listas abiertas*.<sup>8</sup> Tanto la lista *cerrada y desbloqueada* como la *lista abierta* producen una competencia electoral que se desarrolla en dos planos: el externo (competencia interpartidaria), que determina cuántas bancas obtiene cada partido político, y el interno (competencia intrapartidaria), que define quiénes ocuparán los escaños ganados por cada agrupación.

7 Los diecinueve restantes son Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, Huila, La Guajira, Meta, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés, Sucre, Vaupés y Vichada, los cuales eligen entre 2, 3 y 4 bancas.

8 Se denomina “cerrada y bloqueada” cuando no hay posibilidades de modificar la boleta electoral y debe respetarse la decisión partidaria en el proceso de selección de candidaturas, como el orden adjudicado a éstas. En cambio, cuando la lista es “cerrada y desbloqueada”, se admite una movilidad de tipo “vertical” (o de reordenamiento intrapartido), al poder alterarse el orden de los integrantes de una misma boleta partidaria. Por último, la “lista abierta” también autoriza a los ciudadanos a una movilidad de tipo “horizontal” (o de reagrupamiento interpartido) al permitir no sólo modificar el orden sino también incorporar candidatos de otros partidos políticos (Nohlen, 1994).

La lista cerrada y bloqueada tiene un impacto positivo en la efectividad de las cuotas porque impide la alteración posterior del orden de los candidatos, evitando así que se anule —en caso de existir— el mandato de posición preestablecido por la legislación de cuotas. Por el contrario, el uso del voto preferente rompe los acuerdos o equilibrios que se intenta preservar en el ámbito político al habilitar la modificación del orden de las candidaturas previamente determinado por el partido político. En los sectores minoritarios también repercute negativamente la excesiva personalización de la campaña electoral (producto de la competencia intrapartidaria), dado que requieren —para competir en igualdad de condiciones— mayores recursos económicos y apoyos políticos importantes.

Esto conlleva asumir compromisos con quienes financian las campañas electorales individuales, y en los que no siempre el partido político participa, ni los comparte como organización. La “devolución de favores” con “el” financiador o “los” financiadores del candidato —una vez que éste es electo— podría afectar la independencia de su gestión como representante de la voluntad popular.

La lista cerrada y bloqueada, a diferencia del voto preferente, establece una relación más dependiente de los candidatos con su partido, y la competencia se desarrolla sólo en el sistema partidario, dado que el reparto de bancas se efectúa a partir de los votos que obtiene cada partido o movimiento político. Y pretende eliminar las ventajas comparativas de algunos candidatos cuya posición económica privilegiada, su estatus social o fama los hacen más poderosos frente a otros.

Como sostiene Katz (1986), todo voto preferencial intrapartidario promueve la personalización de la política introduciendo así otras dos cuestiones clave para el ordenamiento del sistema político: i) cómo se orientan los recursos dentro de las organizaciones políticas a través del financiamiento partidario durante la campaña electoral y ii) cómo impacta sobre la capacidad de gobierno la disciplina partidaria. Mientras que el primer punto se asocia a la transparencia interna para la distribución de recursos,<sup>9</sup> el segundo se relaciona con el grado de institucionalización del sistema partidario.

En los comicios de marzo de 2014, un 70% de las listas inscritas optaron por el voto preferente tanto para la circunscripción nacional como para la especial indígena. Y el 58% lo hizo para las listas de la Cámara de Representantes (circunscripción especial indígena y especial afrodescendiente), y el 67%, para el Parlamento Andino (Informe de Observación Electoral, OEA, 2014, p. 7).

9 Este escenario resulta más complejo para quienes no tienen algún tipo de padrino político o recién se inician en la política, como ocurre con el universo de mujeres y sectores jóvenes. Por el contrario, resulta más accesible para quienes buscan reelegirse, porque ya son conocidos, pueden mostrar capacidad de gestión de gobierno, tienen una relación más directa con los medios de comunicación y gozan de cierta influencia dentro del partido.

Frente a estos datos, el escenario más favorable para el acceso de las mujeres a la representación es el que combina i) distritos plurinominales grandes (si superan las quince bancas, mejor), ii) listas cerradas y bloqueadas, iii) legislación de cuotas y/o paridad con mandato de posición, iv) legislación de financiamiento partidario que incluya recursos para los gastos de campaña electoral, para que sea efectiva su competencia por el cargo, v) sanción efectiva por su incumplimiento y vi) eliminación de las reelecciones indefinidas, ya que éstas no permiten la renovación de las dirigencias político-partidarias.

### c. La puesta en marcha. Las elecciones municipales de 2011 y las nacionales de 2014

Las cuotas de género se aplicaron por primera vez para cargos electivos populares plurinominales el 30 de octubre de 2011, cuando se efectuaron las elecciones para autoridades regionales y locales. De acuerdo con varios estudios empíricos efectuados sobre estos comicios (Ortega Gómez y Camargo Toledo, 2012; Cardozo García y Quintero Benavides, 2014), se identifican varios cambios importantes respecto de una mayor presencia de mujeres candidatas en las listas partidarias, en comparación con las elecciones de 2007. Así, mientras que en 2007 el 86,8% de las listas no incluía un mínimo del 30% de mujeres, en 2011 ese porcentaje se revirtió, incluso superando este piso. En 2011, el 36,3% de las listas tuvieron candidatas entre un 30% y 33,3%, cumpliendo así con el requisito mínimo porcentual que exige la ley, y un 7% de las listas presentadas superó este umbral incorporando mujeres en un 50% o más (ver las tablas 3 y 4).

En cuanto al acceso de las candidatas a los órganos de representación, estos comicios representan una oportunidad para analizar cómo operan las cuotas de género en todos los departamentos por igual, ya que ninguno de ellos elige menos de cinco curules. Sin embargo, los datos señalan las dificultades de esta ley al combinarse con el voto preferente; más decisivo que el tamaño de los distritos, ya que, según la Constitución Nacional, los legisladores de las asambleas departamentales se eligen en distritos con magnitudes grandes (todos superan las diez bancas; artículo 299). Más heterogéneo para el caso de los concejos municipales, los cuales se integran como mínimo con siete bancas (artículo 132 de la Constitución Nacional).

Tabla 3. Elecciones de concejos distritales y municipales, período 2012-2015

% mujeres electas	Departamentos	N	% sobre total departamentos 33=100
-10	Santander	1	3
10- 19,9	Antioquia, Arauca, Boyacá, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, San Andrés, Sucre, Tolima, Valle, Vaupés, y Vichada	24	73
20-29,9	Amazonas, Atlántico, Bogotá DC, Bolívar, Caquetá, Meta, Quindío	7	21
+30	Guainía	1	3
40 y más	--	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Cardozo García y Quintero Benavides (2014).

Tabla 4. Elecciones de asambleas departamentales, período 2012-2015

% mujeres electas	Departamentos	N	% sobre total departamentos 33=100
0	Boyacá, Risaralda	2	6
-10	Antioquia, Arauca, Caldas, Cauca, Guaviare, Nariño y Santander	7	21,2
10- 19,9	Caquetá, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Meta, San Andrés, Norte de Santander, Sucre, Tolima, Valle y Vichada	13	39,4
20-29,9	Bolívar, Bogotá DC, Casanare, Guainía, La Guajira y Vaupés	6	18,2
+30	Amazonas, Atlántico, Huila y Quindío	4	12,1
40 y más	Putumayo	1	3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Cardozo García y Quintero Benavides (2014).

En esta dirección, la tabla 3 muestra que el 73% de los departamentos tiene un promedio de mujeres en sus órganos de representación que oscila entre el 10 y el 19,9%, cayendo a 21% la franja de representación que oscila entre 20% y 29,9%. Como puede observarse en la tabla 4, en las asambleas departamentales el porcentaje mayor también corresponde al 10% y 19,9%. Sin embargo, un 33,3% restante se reparte entre los once departamentos que lograron superar el 20% de mujeres legisladoras. Respecto de elecciones anteriores, el promedio de 17,9% de mujeres electas alcanzado en 2011 muestra que no hubo un incremento significativo respecto de 2007 (17,2%) y 2003 (16,8%).

En las tablas 5 y 6 se observa el porcentaje de mujeres en Senado y Cámara en el período 1990-2014.

Tabla 5. Congreso de la República de Colombia. Cámara de Representantes.  
(% de mujeres)

	Años								
	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
%	4,5	11,7	--	11,8	11,8	11,8	12,0	12,0	12,0

Fuente: Cepal. Cepalstat.

	Años									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
%	12,1	8,4	8,4	8,4	8,4	12,7	12,1	12,1	12,1	19,9

Fuente: Cepal. Cepalstat.

Tabla 6. Congreso de la República de Colombia. Senado.  
(% de mujeres)

	Años						
	1991-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018
%	7,29	6,48	13,43	9,8	11,8	15,7	22,5

Fuente: Córdoba Ruiz (2002) e IPU (Inter-Parliamentary Union), Women in National Parliaments.

El 9 de marzo de 2014 se aplicaron las cuotas de género por segunda vez, pero en esta ocasión, para cargos nacionales. Según el informe de Observación Electoral de la OEA, la participación política de las mujeres en el Congreso tras la aplicación de la cuota ha seguido una tendencia similar a su participación en corporaciones regionales: el aumento de mujeres en el registro de listas de candidatos es mayor al aumento en el porcentaje de mujeres electas. En esta ocasión, el número de candidatas inscritas en las listas electorales aumentó a 758 (33%), de un total de 2408 candidatos. Respecto al total de mujeres electas para el período 2014-2018, éste también aumentó de 37 (14%) en 2010 a 52 (19,4%) en 2014.

La tabla 5 muestra la evolución de las mujeres en la Cámara de Representantes, y se observa que, respecto de años anteriores, la aplicación de la ley 1475 ha sido significativa proporcionando un aumento cuantitativo de +7,8% y rompiendo el piso aproximado de 12% que se venía sosteniendo de manera infrecuente desde 2000. Lo mismo ocurre cuando se observa la tabla 6, respecto a la evolución que las senadoras han tenido de manera sostenida desde 2006, con un impacto mayor en 2014 de +6,8%. No obstante estos alentadores resultados, conviene ser cautos sobre su futuro, dado que estos valores podrían descender si los partidos y movimientos políticos no adoptan medidas más inclusivas y/o se modifica la legislación vigente.

Sin dudas, la aprobación de esta ley resulta un incentivo para promocionar la participación de las mujeres en Colombia, pero su efectividad mayor podrá encontrarse si existe

voluntad política para perfeccionarla. Y, por supuesto, para impulsar acciones directas que busquen potenciar la equidad entre géneros.

## IV. Propuestas y recomendaciones

Por todo lo expuesto y señalado, en esta sección se brindarán algunas propuestas de reforma política-electoral y una serie de recomendaciones generales que orienten sobre cuáles son los efectos que tienen los sistemas electorales y las legislaciones de cuotas y/o paridad para potenciar una efectividad favorable a las mujeres.

### Propuesta 1

Aplicar la paridad política (lista cremallera) como solución a la interpretación “burocrática y minimalista” que se hace de las cuotas de género.

En efecto, la sanción de una ley paritaria, con mandato de posición que garantice la alternancia y secuencialidad entre géneros a lo largo de toda la lista, permitiría una aplicación equitativa en la oferta electoral en todo el territorio nacional.

Por otra parte, y con base en la experiencia de otros países latinoamericanos que ya llevan varios años aplicando las cuotas de género, se evitaría el “efecto meseta” como consecuencia de una actitud mezquina que tienen los partidos políticos de interpretar como un máximo lo que la legislación determinó como piso mínimo del 30%.

La incorporación de la paridad política podría efectuarse de manera gradual y progresiva emulando los antecedentes de Costa Rica, Ecuador y Honduras. La posibilidad de avanzar en este camino hacia la equidad de género en las listas de manera paulatina favorece la adaptación de los partidos políticos y sus estrategias frente al cambio. El propósito de una meta paritaria podría estar entre los objetivos de una nueva reforma política que busque aumentar escalonadamente el piso mínimo del 30% hasta llegar a la paridad.

### Propuesta 2

Incluir un mandato de posición en las listas electorales, esto es, garantizar a las mujeres lugares visibles y con expectativas de obtener una banca. Pero, de mantenerse la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003 por el cual se admite a los partidos optar por listas cerradas y bloqueadas o voto preferente, la aplicación la legislación de las cuotas debería direccionarse de la siguiente manera: a) Aplicación del mínimo del 30% de cuotas de

género con mandato de posición, para los partidos que opten por ir a las elecciones generales con listas cerradas y bloqueadas, b) Aplicación de una configuración paritaria, alternada y secuencial, para los partidos y movimientos políticos que elijan ir con voto preferente.

Se equilibraría así el posicionamiento de los candidatos y candidatas en las listas, junto con sus expectativas de acceso a la representación.

### Propuesta 3

Garantizar que las mujeres de todo el territorio colombiano gocen de los mismos derechos. La legislación electoral 1475 de 2011 excluye a los departamentos que eligen menos de cinco bancas, y, en consecuencia, las mujeres de estos distritos, generalmente los menos poblados, no tienen iguales oportunidades de ser elegidas que las mujeres de los territorios más poblados. Se incurre, así, en una doble discriminación: territorial y por género.

**3.1.** Puede pensarse en un plan de incorporación de las mujeres a largo plazo. Los partidos y movimientos políticos que certifiquen la dificultad para encontrar mujeres candidatas en los departamentos que eligen menos de cinco bancas podrán ser exceptuados de esta obligación pero poniendo un límite temporal de, por ejemplo, uno o dos mandatos consecutivos. En el transcurso, estos partidos y/o movimientos políticos deberán comprometerse a establecer mecanismos de formación y capacitación política para las mujeres, a fin de cumplir con la cuota de género una vez pasado el período de excepción.

**3.2.** Otra opción para que las mujeres de todo el país puedan tener acceso a los derechos de igualdad que se incorpora en la ley 1475 de 2011 es aumentar la oferta electoral de estos departamentos al doble de candidatos, sin por ello tener que modificar la magnitud de estos distritos. Por ejemplo, los departamentos que eligen 4 bancas, pueden presentar 8 candidaturas, los que eligen 3, 6 candidaturas, y los que eligen 2, 4 candidaturas. Combinada con el voto preferente, esta medida permitiría que puedan incorporarse más mujeres candidatas en la oferta electoral dándoles visibilidad y naturalidad.

## Recomendaciones

1. En cuanto al financiamiento partidario, se han descrito las dificultades existentes en el escenario político actual para que tanto las mujeres como los sectores más jóvenes puedan efectuar campañas electorales en igualdad de condiciones.

El acceso a los recursos económicos cumple un papel importante en las condiciones de factibilidad, más aún si los partidos y movimientos políticos adhieren al voto preferente. Por esta razón, un modo de generar condiciones más propicias para una participación equitativa estaría dado por la posibilidad de que se orienten recursos a los partidos políticos y movimientos que incorporan mayormente mujeres en lugares expectables, a modo de premio. También, a aquellos que incorporen la cuota de género dentro de sus organizaciones políticas.

2. Otro punto relacionado con el anterior es el de promover la equidad en la competencia electoral reorientando los recursos a las candidaturas de mujeres (particularmente, pero no necesariamente, entre las que se presentan por primera vez y deben instalar su candidatura frente a la sociedad).
3. Establecer controles que permitan identificar los partidos y movimientos políticos que no cumplen con los principios de organización y funcionamiento que se postulan en el artículo 1 de la ley 1475. La apertura hacia procesos más inclusivos se produce dentro de los propios partidos políticos donde se llevan a cabo los procesos de selección de candidatos y se decide quiénes ocuparán las candidaturas. En esta dirección, debe preverse alguna sanción para los partidos y movimientos políticos que no muestran señales de cambio.
4. Por las razones descritas en este trabajo, se considera que la incorporación de un mandato de posición (lugares expectables) resulta importante para visibilizar, rutinizar y naturalizar la competencia de las mujeres, en el caso de que los partidos y movimientos políticos escojan el voto preferente. De igual modo, para los partidos y movimientos políticos que optan por la lista cerrada y bloqueada, los estudios indican que el mandato de posición, combinado con la lista cerrada y bloqueada, garantiza un acceso continuo de las mujeres a los órganos de representación.
5. Extender y hacer efectiva la aplicación de la cuota en los distritos que eligen cuatro bancas. En estos departamentos, el 30% equivale a una mujer en las listas. Se sumarían, así, Cauca, Cesar, Huila y Risaralda.
6. Las normas deben garantizar el cumplimiento del mandato representativo ganado por las mujeres. Si por alguna causa o razón las mujeres deben renunciar a su banca una vez electas, éstas deben ser reemplazadas por candidatas.
7. La ausencia de mecanismos democráticos internos para la selección de candidatos atenta contra cualquier propuesta tendiente a fortalecer a los partidos políticos. Por lo que se sugiere que, en el debate sobre una eventual reforma política, se incorpore su discusión.



## Referencias

Archenti, N. (2002). Los caminos de la inclusión política. Acciones afirmativas de género. En S. Vázquez (comp.), *Hombres públicos, mujeres públicas*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Archenti, N. y Tula, M. I. (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.

Archenti, N. y Tula, M. I. (2010). (Des)igualdad de género en las listas partidarias. Argentina 2007. En W. Ansaldi, P. Funes y S. Villavicencio (comps.), *Bicentenario, otros relatos*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani-Instituto de América Latina y el Caribe. Editores del Puerto.

Archenti, N. y Tula, M. I. (2011). Ciudadanía y representación. A 20 años de la Ley de Cuotas de Género. *Revista Sociedad*, 29/30.

Archenti, N. y Tula, M. I. (2014). Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina. Los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy*, 66, 47-68.

Cardozo García, F. y Quintero Benavides, A. (2014). Colombia al final de la ola: la implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación política de las mujeres. En N. Archenti y M. I. Tula (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba.

Caul, M. (1999). Women's representation in Parliament: The role of political parties. *Party Politics*, 5, 79-98.

Cobo, R. (2009). Otro recorrido por las ciencias sociales: género y teoría crítica. En M. Aparicio García y B. Leyra Fatou (eds.), *Cuadernos de género: políticas y acciones de género. Materiales de formación*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.

Córdoba Ruiz, P. (2002). Estudios de caso: mujeres en el Congreso de Colombia. En *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. IDEA Internacional, Serie Manuales. Estocolmo.

García Prince, E. (2012). *La participación política de las mujeres en Venezuela: situación actual y estrategias para su ampliación*. Seminario La participación política de las mujeres en Venezuela, Desafíos y Propuestas. Cepal.

Htun, M. y Jones, M. (2002). Engendering the right to participate in decision-making electoral quotas in women's leadership in Latin America. En N. Craske y M. Molineux, *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America* (pp. 32-56). Londres: Palgrave.

Informe de Observación Electoral. (2014). *Organización de los Estados Americanos*, Colombia.

Johnson, N. (2014). Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina. En N. Archenti, y M. I. Tula (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba.

Jones, M. P. (2000). El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral. En P. Saavedra Ruiz, (ed.), *La democracia paritaria en la construcción europea* (pp. 35-46). Madrid: Celem.

Katz, R. (1986). Intraparty preference voting. En B. Grofman & A. Lijphart (eds.), *Electoral laws and their consequences* (pp. 85-103). Nueva York: Agathon Press,

Krook, M. L. (2006). *Quotas for women in politics. Gender and candidate selection reform worldwide*. Oxford University Press.

Krook, M. L. (2008). La adopción e impacto de las cuotas de género. Una perspectiva global. En M. Ríos Tobar (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: PNUD.

Larsrud, S. y Taphorn, R. (2007). *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*. Estocolmo: Internacional IDEA.

León, M. y Holguín, J. (2005). La cuota sola no basta. El caso de Colombia. En M. León (ed.), *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*.

Madriz Sotillo, J. M. (2012), *Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela*. *Revista Derecho Electoral*, 13, pp. 318-335. Versión electrónica: [http://www.tse.go.cr/revista/art/13/jhannet\\_madriz.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/13/jhannet_madriz.pdf)

Marx, J., Borner, J. y Caminotti, M. (2007). *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Norris, P. (1985). Women's legislative participation in Western Europe. *West European Politics*, 8 (4), pp. 90-101.

- Norris, Pippa y Lovenduski, J. (eds.) (1993). *Gender and party politics*. Londres: Sage.
- Ortega Gómez, B. A. y Camargo Toledo, G. N. (2012). La nueva ley de cuotas en Colombia. El caso de las Asambleas Departamentales 2007-2011. En L. Wills Otero y M. Batlle (comps.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales de Colombia, 2011*. Bogotá: PNUD-Idea Internacional-NIMD.
- Peschard, J. (2004). El sistema de cuotas en América Latina: Panorama general. En *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Lima: IDEA.
- Puyana, J. (2012). Las reformas políticas en Colombia 2003-2011: ¿hacia partidos más responsables?. En L. Wills Otero y M. Batlle (comps.), *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales de Colombia, 2011*. Bogotá: PNUD-Idea Internacional-MNID.
- Rule, W. (1987). Electoral systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies. *Western Political Quarterly*, 40 (3), 477-498.
- Sartori, G. (1990). *Teoría de la democracia*. Tomo 2: *Los problemas clásicos*. Buenos Aires: REI.
- Schmidt, G. (2014). Disparidad de género en las reelecciones: los ciclos electorales 2006 y 2010-2011 en el Perú. En N. Archenti y M. I. Tula (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba.



## Sobre la autora

María Inés Tula es politóloga graduada en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Ciencia Política por IDAES-Universidad de San Martín y Doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires.

Se ha desempeñado como consultora para organismos internacionales, legisladores nacionales y provinciales y organizaciones no gubernamentales en cuestiones de reforma político-electoral y partidaria. Es experta en temas de participación política de las mujeres y autora de numerosos artículos en revistas científicas y capítulos de libro sobre temas de su especialidad, publicados tanto en su país como en el exterior.









El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia promueve el desarrollo humano sostenible, la gobernabilidad democrática inclusiva y efectiva, la capacidad de resiliencia y la construcción de paz. En todas sus actividades, el PNUD alienta la protección de los Derechos Humanos, el desarrollo de capacidades y el empoderamiento de las mujeres.

Con estos objetivos en mente, uno de los ejes de trabajo del PNUD se enfoca en apoyar la formulación e implementación de las reformas necesarias para modernizar y fortalecer a las corporaciones públicas, el sistema electoral y los partidos políticos. En ese sentido, toma especial importancia la promoción del diálogo y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los tomadores de decisión y de la sociedad civil en torno a la necesidad de contar con un sistema político más abierto, más incluyente y más transparente.

Esta publicación hace parte de una serie de aportes para la construcción de paz en el marco del Programa de Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo, y pretende describir el panorama actual sobre mujeres y política en América Latina, con especial atención al caso colombiano y aportar insumos para guiar el debate público sobre una eventual reforma en esta materia.

