

LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CUOTAS ELECTORALES Y SU IMPACTO EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LAS ELECCIONES LOCALES DE 2015



Octubre 2016 - Colombia

SUPERANDO
LA VIOLENCIA
CONTRA
LAS MUJERES

 **ONU**
MUJERES 
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

CRÉDITOS

Este documento es realizado por:

ONU Mujeres - Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

Belén Sanz Luque,
Representante País en Colombia

Elaboración de contenidos:

Corporación Sisma Mujer

Claudia Mejía Duque
Coordinadora

Alexandra Quintero Benavides
Investigadora

Claudia Ramírez Cardona
Investigadora

Rocío Murad Rivera
Investigadora

Catherine Moore Torres
Asistente de investigación

Revisión de contenidos ONU Mujeres:

Diana Espinosa Martínez
Oficial Nacional de Programas

Ana Burgos González
Consultora

Paola Gómez Puerta
Consultora

Corrección de estilo:

Lizeth Yepes Hoyos

Diagramación:

Jenny Vivian Hincapié Castillo

Con el apoyo de:

Este documento es posible gracias al generoso apoyo del pueblo de Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de ONU Mujeres y Sisma Mujer, no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Bogotá, D.C. Octubre 2016

PRÓLOGO

A nivel global y a propósito de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible se promueve un planeta 50-50 en el que la garantía a los derechos de las mujeres sea la base para aprovechar al máximo su talento y su potencial para hacerle frente a los desafíos globales. En este escenario se hace prioritario avanzar hacia la plena inclusión de las mujeres en todas las instancias de toma de decisiones políticas en condiciones de paridad y la inclusión de sus agendas en estos espacios.

En Colombia, como resultado de las elecciones locales que tuvieron lugar en octubre de 2015, en donde se eligieron juntas administradoras locales, concejos municipales y distritales, asambleas departamentales, alcaldías y gobernaciones, se configuró un nuevo mapa político. Los resultados de estos comicios muestran que las mujeres colombianas siguen estando subrepresentadas en los espacios de toma de decisiones del nivel sub-nacional, pues a pesar de ser más de la mitad de la población del país, representan tan solo el 15.6% de las personas elegidas en los gobiernos regionales y locales¹. Considerando este panorama se presenta a continuación el análisis de la participación de las mujeres en las pasadas elecciones y la evolución de su participación respecto a los resultados de las elecciones de 2007 y 2011, con el propósito de visibilizar su rol de liderazgo en el nuevo mapa político territorial en Colombia.

Este documento es realizado en el marco del Programa Superando la Violencia Contra las Mujeres de ONU Mujeres en alianza con Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional–USAID, y con él se busca alimentar la reflexión acerca de la necesidad del fortalecimiento de la democracia, a través de la inclusión paritaria de las mujeres en los escenarios de toma de decisiones, como un paso fundamental hacia la construcción de una paz sólida y duradera.

La democracia colombiana requiere que los intereses de las mujeres y sus agendas estén representadas en el ámbito político y se incorporen en las políticas públicas. Esto es particularmente importante en el actual escenario de post acuerdo, porque las experiencias diferenciales de las mujeres en la guerra y su liderazgo y capacidad para construir paz deben ser tenidas en cuenta como una condición de sostenibilidad de esta, ya que como lo han demostrado diversos estudios internacionales, los acuerdos de paz son más duraderos en las sociedades que son más igualitarias con las mujeres.

La participación femenina en cargos de elección popular es fundamental para fortalecer la democracia, el desarrollo y la paz en Colombia, no solo porque el derecho de ellas a ser elegidas por voto popular está consagrado en la Constitución Política, la ley y en diversos instrumentos de derechos humanos ratificados por Colombia, sino porque el talento y potencial de casi la mitad de la población del país, debe ser aprovechado para mejorar la situación de sus comunidades y fomentar su transformación social.

Belén Sanz Luque
Representante País ONU Mujeres

¹ En las gobernaciones, alcaldías, asambleas y concejos

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	4
2. MARCO JURÍDICO VIGENTE SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR	5
2.1 Marco constitucional	5
2.2 Marco legal	6
2.3 Marco jurisprudencial	7
2.4 Pronunciamientos que hacen precisiones respecto a la implementación de las cuotas electorales	10
3. ANÁLISIS CUANTITATIVO, RESULTADOS ELECTORALES ELECCIONES LOCALES OCTUBRE DE 2015	11
3.1 El poder de las mujeres en los cargos uninominales: Alcaldías y Gobernaciones	11
3.1.1 Gobernaciones	11
3.1.2 Alcaldías distritales y municipales	13
3.2 El poder de las mujeres en los cargos colegiados locales: Entre las cuotas y el poder local	17
3.2.1 Asambleas departamentales	17
3.2.2 Concejos municipales y distritales	19
3.3 Cumplimiento global de la cuota de género	21
4. ELEMENTOS QUE PERMITEN ANALIZAR LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CUOTAS EN LAS ÚLTIMAS ELECCIONES	23
4.1 El impacto del tipo de sistema electoral en la inclusión de las mujeres	23
4.2 Ausencia de mandato de posición	24
4.3 Las medidas conexas: financiación y formación	25
5. EXPERIENCIA COMPARADA DE IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE CUOTAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA	27
6. CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	30
6.1 El concepto de la inclusión política en el sistema democrático	31
6.2 La democracia colombiana en deuda con las mujeres	32
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	33
8. BIBLIOGRAFÍA	34

INTRODUCCIÓN

Las elecciones locales del pasado 25 de octubre de 2015 fueron muy importantes en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres en Colombia. Esto teniendo en cuenta que por tercera vez consecutiva se aplicó el mandato de cuotas electorales estipulado en la ley 1475 de 2011, a través de la cual se adoptaron reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictaron otras disposiciones.

La expectativa con respecto al posible aumento del número de mujeres electas era muy alta teniendo en cuenta dos fenómenos particulares. El primero, que la llamada ley de cuotas cumplió 5 años de vigencia, y que esto sumado a los dos ejercicios de aplicación anteriores (elecciones locales y congreso), generaría un capital conocido como el saber hacer¹ no sólo de las mujeres que ya tendrían 5 años de entrenamiento, candidaturas previas, mecanismos y protocolos de cumplimiento de la ley, entre otros, sino también de los partidos y movimientos políticos que tras las experiencias anteriores y que por cuenta del mandato de medidas conexas, deberían también contar con un grupo fortalecido y preparado de mujeres candidatas para la competencia electoral. El segundo tiene que ver con el contexto político favorable a la ampliación democrática que se evidencia con la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2015 conocido como reforma de equilibrio de poderes, en el cual se adoptaron los principios de paridad, alternancia y universalidad en la Constitución Política. No obstante, a pesar de estas circunstancias se repitió la historia y si bien se mantuvo la oferta femenina, no se dio un aumento efectivo de mujeres electas, e incluso en algunos casos, la presencia femenina disminuyó.

El presente texto tiene como objetivo analizar los resultados electorales e identificar algunos factores que permitan comprender por qué si se ha dado un aumento sostenido y significativo de mujeres candidatas, esto no ha generado la elección de más mujeres en los cuerpos colegiados del país.

Para esto, en el primer aparte del texto se describe el marco normativo vigente en materia de participación política de las mujeres en Colombia. En la segunda sección se presentan los resultados de los comicios. A continuación se analizan los factores que pudieron incidir en la efectividad de la cuota de género, para posteriormente presentar una revisión de la aplicación de la cuota de género en América Latina y Centroamérica con el fin de comparar y brindar herramientas de análisis. Finalmente, considerando los esfuerzos de construcción de paz que se llevan a cabo en el país, el documento discute por qué este contexto puede ser una ventaja estratégica para la implementación de acciones afirmativas, medidas conexas, reglamentaciones, y otros procesos encaminados a lograr la paridad política y electoral de las mujeres colombianas. Por último, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones.

¹ Se entiende por saber-hacer o know-how la experiencia que proviene de la aplicación sistemática de un mecanismo jurídico, generando conocimiento acerca de cómo y cuándo hacer algo en referencia al objetivo buscado.

2. MARCO JURÍDICO VIGENTE SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

En los últimos años, se ha dado un importante desarrollo legislativo y jurisprudencial, que reconoce el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en el escenario de la política y especifica elementos de las medidas afirmativas creadas para corregir la discriminación que ellas enfrentan en este ámbito. Estos desarrollos han estado influenciados por distintos actores que han venido haciendo esfuerzos por fortalecer la participación de las mujeres en política, como las organizaciones de mujeres y la cooperación internacional, y por las posibilidades que han abierto las modificaciones constitucionales realizadas por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 - conocidos como las Reformas Políticas de 2003 y 2009, respectivamente -. Esta sección presenta una sistematización de los principales avances normativos y jurisprudenciales que se han dado para enfrentar la discriminación de las mujeres en la política desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.

2.1 Marco constitucional

La Constitución Política incluye varias disposiciones que incorporan el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida y la obligación estatal de promoverlo, de garantizar su efectividad y de adoptar medidas a favor de grupos discriminados. Uno de los ámbitos donde se aplica este derecho es la política y los cargos de elección popular. Así, el artículo 2 establece que uno de los fines esenciales del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. El artículo 13 desarrolla el derecho a la igualdad entre todas las personas sin ningún tipo de discriminación por razones de sexo y ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea efectiva y adoptar medidas a favor de grupos marginados. El artículo 40 indica que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación del poder político y que una de las formas de hacerlo es siendo elegido y accediendo al desempeño de funciones y cargos públicos, y de manera específica indica que “las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración

pública”. Finalmente, el artículo 43 señala que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”.

Adicionalmente y en virtud de modificaciones realizadas por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 al régimen electoral y el sistema de partidos, el artículo 107 establece que uno de los principios que determina la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos es la equidad de género.

Finalmente, el Acto Legislativo 02 de 2015 o la llamada Reforma Política “Equilibrio de Poderes”, modificó el artículo 262 indicando que en la conformación de las listas se deben aplicar los principios de paridad -que indica que el 50% de integrantes en todos los espacios de participación ciudadana deben ser mujeres-, universalidad -que ordena la aplicación de la cuota de género en todas las corporaciones colegiadas sin tener en cuenta el número de curules-, y alternancia o lista cremallera -según el cual las listas de los partidos y movimientos políticos deben organizarse siguiendo el orden: hombre/mujer/hombre/mujer, etc o viceversa-. Estos principios constitucionales deben ser reglamentados a través de la aprobación de una ley estatutaria que establezca su implementación progresiva².

Instrumentos de Derecho Internacional

Adicionalmente, existen una serie de normas incluidas en diversos instrumentos universales y regionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que forman parte del bloque de constitucionalidad y que establecen obligaciones en cabeza de los Estados para promover la igualdad y no discriminación de las mujeres en escenarios políticos, adoptar medidas especiales de carácter temporal, y señalan el derecho de las mujeres a acceder a las funciones públicas y a participar en la vida política y pública.

2 En la segunda legislatura del cuatrienio 2014 – 2018 la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República presentó el Proyecto de Ley Estatutaria No. 83 de 2015 Senado “Por medio de la cual se regulan los principios de paridad, alternancia y universalidad contemplados en la Constitución Política y se modifican la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y la Ley 130 de 1994 para la consecución efectiva de la igualdad real en la representación política de las mujeres”. Pese a que este proyecto fue aprobado con modificaciones en primer debate en la Comisión Primera del Senado, fue archivado por vencimiento de términos el 20 de junio de 2016. Ha sido radicado de nuevo bajo el No. 31 de 2016 Senado.

A nivel internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³ establece en su artículo 25 que todos los ciudadanos sin ningún tipo de distinción y en condiciones de igualdad, gozan del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a ser elegidos y a tener acceso a las funciones públicas de cada país; y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁴, señala en sus artículos 4, 7 y 8 que los Estados deben adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida pública y política, y garantizar su derecho a ser elegidas en iguales condiciones con el hombre para todas las entidades cuyos integrantes sean objeto de elecciones públicas y “participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales”.

A nivel regional, la Convención Americana de Derechos Humanos incorpora en su artículo 23 el derecho de todos los ciudadanos de gozar de derechos políticos a través de la participación en la dirección de los asuntos públicos, a ser elegidos en elecciones y a tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de cada país.

2.2 Marco legal

A partir de los postulados constitucionales mencionados, algunas leyes nacionales han buscado desarrollar el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en escenarios políticos y en cargos de elección popular, y han creado medidas afirmativas que permitan garantizar la efectividad de este derecho y solucionar la situación de discriminación que enfrentan las mujeres en estos ámbitos.

En primer lugar, en el año 2000 se le dio aún mayor alcance a lo establecido en los artículos 40 y 43 de la Constitución Política y se aprobó la Ley 581 de 2000, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del

poder público⁵. En el texto se estableció que, “(...) las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público (...) y además promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil”⁶. En este sentido, con el fin de promover la participación efectiva de las mujeres en los diferentes niveles del poder público, mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio deben ser desempeñados por mujeres; igualmente el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios deben ser ocupados por mujeres, en las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial⁷.

Posteriormente, y después de diez intentos legislativos fallidos para tener una cuota de género electoral⁸ se aprobó la Ley 1475 de 2011, por medio de la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como de los procesos electorales. Esta ley recoge las bases constitucionales mencionadas al definir los principios de funcionamiento y organización de los partidos políticos y establecer de manera puntual 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”⁹. En la misma línea, la ley

3 Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor en Colombia el 23 de marzo de 1976, en virtud de la Ley 74 de 1968.

4 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor en Colombia el 19 de febrero de 1982, en virtud de la Ley 51 de 1981. Se utiliza la sigla CEDAW para referirse tanto a la Convención como al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

5 Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2000/ley_0581_2000.html

6 Ley 581 de 2000, art. 1.

7 Ley 581 de 2000, art. 4.

8 “Es posible identificar dos etapas de impulso legislativo previo a la aprobación de la Ley 1475 de 2011. La primera (1991- 2000), se dio cuando un grupo de seis iniciativas fueron sometidas a discusión y una de ellas se convirtió en la ley 581 de 2000, “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”. Las cuotas de género electorales que inicialmente incorporaba esta ley no pasaron el juicio de constitucionalidad y en consecuencia fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional (C - 371 de 2000 Magistrado Ponente: Carlos Gaviria). A su vez, entre los años 2005 y 2011 se radicaron cuatro iniciativas fallidas y se aprobaron dos reformas políticas (2003 y 2009) en las cuales se acogió el principio rector de la equidad de género en el sistema de partidos políticos colombiano”. (Cardozo, Florentina & Quintero, Alexandra, 2013).

9 Ley 1475 de 2011, art. 1, num. 4.

incorpora cuatro normas específicas orientadas a promover la mayor participación de la mujer en escenarios políticos y electorales.

En primer lugar, dispone que los estatutos de los partidos y movimientos políticos deben incluir disposiciones que desarrollen los principios que determinan su organización y funcionamiento establecidos en el artículo 107 de la Constitución Política, y que como mínimo debe, entre otros asuntos, contener normas sobre: “postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular mediante mecanismos democráticos teniendo en cuenta el deber de garantizar la equidad de género”¹⁰. En segundo lugar, implementa por primera vez en el país y siguiendo el ejemplo de 100 países en el mundo, un sistema de cuota legal para las listas electorales, en los siguientes términos: “(...) las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometán a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros”¹¹. En tercer lugar, en el contexto de la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos, incorporó un incentivo al establecer que en la apropiación presupuestal correspondiente a las organizaciones partidistas, se distribuirá el 5% por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas¹². Y finalmente, en materia de formación de las mujeres estableció que, “(...) para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al quince por ciento (15%) de los aportes estatales que le correspondieren”¹³.

2.3 Marco jurisprudencial

Con la finalidad de estudiar la constitucionalidad de las leyes mencionadas, la Corte Constitucional se ha pronunciado en dos oportunidades, estableciendo relevantes estándares jurisprudenciales en la materia. En la sentencia C – 371 de 2000¹⁴ se refiere a la Ley 581 de 2000 y señala que

para que las acciones afirmativas sean constitucionales y logren garantizar la igualdad material, deben cumplir con el test o juicio de proporcionalidad. La Corte verifica los elementos de dicho juicio y concluye que la medida del 30% los cumple porque pretende corregir la discriminación de las mujeres en los altos cargos públicos, cumple una finalidad válida a la luz de la Constitución Política, es adecuada ya que logra la inclusión de las mujeres, es necesaria debido a que la igualdad formal no ha sido suficiente y finalmente es proporcional porque no sacrifica valores, principios o derechos superiores a los que pretende satisfacer.

En cuanto a la Ley 1475 de 2011 en la sentencia C - 490 de 2011¹⁵ la Corte realizó el examen previo de constitucionalidad y se pronunció de manera puntual sobre el sistema de cuotas. El Alto Tribunal indicó que se trata de una acción afirmativa ya que busca corregir desigualdades, lograr una mayor representación de grupos sub representados y que es el resultado de la discriminación de las mujeres en el ámbito público. También señala que con esta medida se busca materializar el cumplimiento de los artículos constitucionales 13, 40, 43 y 107 y de instrumentos de derecho internacional como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos. Finalmente, advierte que la medida es proporcional, adecuada y necesaria y que no vulnera la autonomía de los partidos y movimientos políticos debido a que la actividad y funcionamiento de estos debe responder a principios como la igualdad, la equidad de género y la democracia, y que estos siguen manteniendo un amplio margen de discrecionalidad en la conformación de las listas.

Por su parte, la sala de consulta del Consejo de Estado expidió en el 2011¹⁶ un concepto respecto a los efectos de la Ley 1475 de 2011 en términos de los procesos electorales en curso y la aplicación de la cuota de género en las listas electorales. El Alto Tribunal señaló que la cuota es un imperativo legal que debía ser implementada de manera inmediata ya que era una norma de carácter sustantivo de aplicación inmediata y su inobservancia generaría un problema de desigualdad, “(...) en tanto que crearía una diferenciación injustificada frente a quienes, estando en su derecho, no habían ejercido la facultad de inscripción de listas”.

10 Ley 1475 de 2011, art. 4, num. 10.

11 Ley 1475 de 2011, art. 28.

12 Ley 1475 de 2011, art. 17, num. 6.

13 Ley 1475 de 2011, art. 18.

14 Corte Constitucional, sentencia C - 371 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

15 Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva

16 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, M.P Enrique José Arboleda Perdomo, 27 de julio de 2011, radicado No. 2.064 11001-03-06-000-2011-00040-00.

También indicó que dicha regla responde a la evolución de las normas constitucionales y legales aplicables a la participación política de las mujeres, y que se trata de un fin constitucional válido y relevante para garantizar la igualdad real y efectiva de los derechos de la mujer en este ámbito.

2.4 Pronunciamientos que hacen precisiones respecto a la implementación de las cuotas electorales¹

Ante las dudas acerca del alcance y la aplicación de la norma, las entidades que conforman la Organización Electoral y que tienen a su cargo la dirección y vigilancia de las elecciones, han generado una serie de pronunciamientos para precisar algunos asuntos puntuales del sistema de cuotas. El contenido de estas decisiones evidencia que la actuación de estas instancias ha sido determinante en el cumplimiento del sistema de cuotas. A continuación se encuentran los pronunciamientos más destacados.

CUADRO NO. 1
Pronunciamientos en relación al cumplimiento de las cuotas electorales de género

Entidad	Pronunciamiento	Contenido
Registraduría Nacional del Estado Civil	Circular 110 de 2011.	La Registraduría precisó que para calcular el porcentaje mínimo de mujeres en las listas establecido por la ley, se debía tener en cuenta que “si al calcular el 30%, el resultado no es una cifra entera, sino que incluye decimales, se aproximará en forma ascendente, al siguiente número entero”.
Consejo Nacional Electoral*	Concepto 5591 de 2011.	El Consejo indicó que si al aplicarse el 30% en una lista resulta una cifra con números decimales se entenderá que para cumplir con “el porcentaje mínimo, la fracción hay que aproximarla al número entero siguiente, y no al anterior”.
	Concepto 5321 de 2011 (en respuesta a una consulta de un ciudadano). MP. Carlos Ardila Ballesteros.	Frente a los interrogantes de un ciudadano por la no existencia de voluntad, interés o solicitud expresa de las mujeres de participar como candidatas en una lista conformada exclusivamente por hombres, el Consejo ratifica que no existe ningún tipo de excepción alguna a la obligatoriedad del sistema de cuotas y recuerda que la finalidad de la norma es garantizar la igualdad y equidad. Y para responder a la pregunta sobre la necesidad de obligar a una mujer que no quiere participar a que sea incluida en la lista para que esta no sea rechazada, el Consejo indica que los candidatos deben estar dispuestos a hacer parte de la lista y participar en la contienda electoral, ya que de lo contrario se puede estar incurrido en una de las causales de rechazo de la inscripción de la respectiva lista.

1 Este apartado se realizó a partir de las respuestas a solicitudes de información realizadas por la Corporación Sisma Mujer a la Registraduría Nacional del Estado Civil (radicado 21269130) y el Consejo Nacional Electoral (radicado sic 097630).

Entidad	Pronunciamiento	Contenido
<p style="text-align: center;">Consejo Nacional Electoral</p> <p><small>*(El Consejo Nacional Electoral expide conceptos de conformidad con el artículo 20 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que dispone que “los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en el ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”).</small></p>	<p>Concepto 6102 de 2011 (en respuesta a una consulta de un ciudadano). MP. Joaquín José Vives Pérez.</p>	<p>Para responder los interrogantes de un ciudadano que argumentando que “no se puede obligar a lo imposible”, pregunta sobre la aplicación del sistema de cuotas en caso que al interior de un partido político a pesar de haber publicado la convocatoria e invitación a las personas de diferente género interesadas en conformar la lista, no logró cumplir con el porcentaje, el Consejo aclara que la aplicación del sistema de cuotas es inmediato y no admite ningún tipo de excepción, mucho menos el expuesto por el consultante.</p>
	<p>Concepto 8337 de 2011 (en respuesta a una consulta del Registrador Nacional del Estado Civil). MP. Bernardo Franco Ramírez.</p>	<p>Frente al incumplimiento del sistema de cuotas en listas desde un inicio de la inscripción, o por razones asociadas a la falta de aceptación de la candidatura, renunciadas por parte de los candidatos sin conocimiento del partido durante el periodo de modificaciones o posteriormente, el Consejo señala que la norma del sistema de cuotas no resulta sorprendente ni ajena a la evolución de las normas aplicables en esta materia, ya que los partidos venían desde el acto legislativo 1 de 2009 obligados a adoptar los principios de equidad de género en sus estatutos, y se trata de un fin constitucional válido y relevante en el marco de la igualdad efectiva del derecho de la participación política de la mujer. En consecuencia la aplicación de la cuota “no está sujeta a ningún condicionamiento y las reglas de transición normativa indican que las leyes que restrinjan derechos amparados por una ley anterior tienen efecto general inmediato”, de tal manera que es un requisito ineludible la aplicación de la cuota.</p>
	<p>- Resolución 1094 de 2014. - Resolución 1101 de 2014.</p>	<p>El Consejo ratifica que la cuota es una obligación que deben cumplir todos los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos en aras de garantizar el principio constitucional de la igualdad, y que por lo demás se trata de una norma de orden público y por lo tanto de obligatorio cumplimiento que no puede estar supeditada al arbitrio de cada agrupación política. Frente al caso particular aclara que cuando la norma habla de las listas dónde se elijan 5 o más curules, no hace referencia al número de inscritos en la lista sino, al número de puestos o asientos disponibles en la corporación pública respectiva.</p>
	<p>Concepto 00143 de 2014 (en respuesta a una consulta del Registrador Nacional del Estado Civil). MP. Nora Tapia Montoya.</p>	<p>Teniendo en cuenta que el establecimiento de un sistema de cuotas constituye una limitación de orden constitucional y legal a la autonomía de los partidos y movimientos políticos en la conformación de sus listas, el Consejo ratifica que su incumplimiento constituye una causa legal para la revocatoria de la respectiva inscripción. Aunque insiste en que deberá analizarse cada caso y circunstancias particulares, precisa el cumplimiento de la cuota en todo momento y de manera puntual en las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El cumplimiento de la cuota está supeditado al número de curules a proveer más no al número de candidatos inscritos en una lista. - El cumplimiento de la cuota debe mantenerse luego de la inscripción de los candidatos, y durante el periodo de modificaciones. De tal manera que si algunos de los candidatos renuncian o no se aceptan alguna o algunas candidaturas, alterando la composición inicial de la lista, la agrupación política deberá adoptar las medidas necesarias para reemplazarlos con el fin de cumplir la cuota en el periodo correspondiente.

Entidad	Pronunciamiento	Contenido
<p style="text-align: center;">Consejo Nacional Electoral</p>	<p>Concepto 6256 de 2014 (en respuesta a una consulta de un ciudadano). MP. Carlos Camargo Assis.</p>	<p>El Consejo reitera que “los grupos significativos de ciudadanos están obligados a cumplir con todas las reglas electorales que se predicen respecto de los partidos políticos y movimientos sociales”, incluyendo el sistema de cuotas de género.</p>
	<p>Concepto 2103 de 2015 (en respuesta a una consulta del Registrador Nacional del Estado Civil). MP. Idayris Yolima Carrillo Pérez.</p>	<p>El Consejo realizó dos precisiones en cuanto al cumplimiento del sistema de cuotas en las listas que se sometan a consulta. Primero, que en el momento de informarse por los partidos o movimientos políticos el número de candidatos que se inscribirán en las listas que se sometan a consulta y cuyo objetivo sea la elección de los candidatos que se presentarán en las elecciones populares, “habrá de tomarse como base del cómputo del 30% del cumplimiento de la cuota de género (...) el número total de inscritos en la lista que se someta a consulta”. Segundo, que cuando voluntariamente los partidos o movimientos políticos sometan la elección de sus directivas al mecanismo de la consulta popular, “habrá de exigirse el cumplimiento de la cuota de género señalado en la ley para las elecciones ordinarias”.</p>
	<p>Concepto 6525 de 2015 (en respuesta a una consulta de un ciudadano). MP. Bernardo Franco Ramírez.</p>	<p>Frente a la pregunta de un consultante sobre el procedimiento que se debe llevar a cabo para reemplazar una candidata inhabilitada y cumplir con el sistema de cuotas, ya que solo cuentan con tres candidatas elegidas de acuerdo con los estatutos del partido, el Consejo indica que el cumplimiento del sistema de cuotas “se realiza al momento de inscribir los candidatos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, no cuando se seleccionan en el proceso interno”.</p>
	<p>Concepto 5583 de 2015</p>	<p>En cuanto al cumplimiento del sistema de cuotas en las listas que se sometan a consulta, el Consejo indicó que con fundamento en la normatividad vigente, el número de candidatos que se inscriban para participar en las consultas cuya finalidad es la elección de los candidatos para los comicios electorales, “habrá de tomarse como base del cómputo del 30% del cumplimiento de la cuota de género consagrada en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, el número total de inscritos en la lista que se someta a consulta. En consecuencia (...) el 30% referido a la cuota de género (...) parte del número de inscritos en la lista que participa en la consulta, exceptuando el resultado de esta, por lo que es totalmente válida la inscripción de la lista resultante”.</p>

3. ANÁLISIS CUANTITATIVO, RESULTADOS ELECTORALES ELECCIONES LOCALES OCTUBRE DE 2015

A pesar de que el sistema de cuotas electorales sólo es aplicable en las elecciones a los cargos plurinominales en donde se disputan por lo menos 5 curules, la revisión que se presenta a continuación también incluye los resultados de las elecciones de los cargos uninominales (alcaldías y gobernaciones), con el objetivo de comparar los resultados entre unas y otras corporaciones.

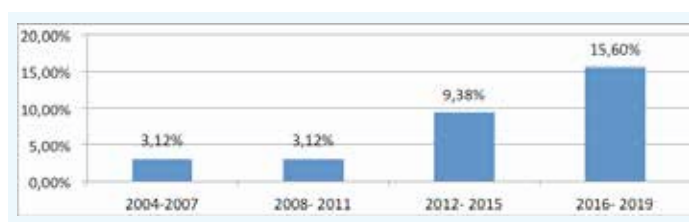
3.1 El poder de las mujeres en los cargos uninominales: Alcaldías y Gobernaciones

3.1.1 Gobernaciones

Durante las dos últimas elecciones locales se dio un aumento considerable de gobernadoras electas. Mientras en los períodos 2004 - 2007 y 2008 - 2011 el porcentaje de gobernadoras sólo alcanzó el 3.12% -es decir, sólo se eligió una mujer para este cargo-, en el período 2012- 2015 se dio un aumento de seis puntos porcentuales al alcanzar el 9.38%. A su vez, en las elecciones para el período 2016 - 2019 se presentó un nuevo incremento al pasar de tres mujeres electas a cinco -15.6%-. De esta manera, la elección actual de las gobernadoras de Meta, Putumayo, Valle del Cauca, Magdalena y La Guajira¹⁷ confirmó la tendencia de aumento

GRÁFICA NO. 1

Porcentaje de gobernadoras electas durante últimos cuatro períodos.



en el número de mujeres elegidas para este cargo que se viene registrando desde los comicios del 2007.

En cuanto a las fuerzas partidistas, se puede observar que dos de las gobernadoras electas pertenecen al Partido Cambio Radical (Guajira y Magdalena). También se identifica que las alianzas programáticas fueron determinantes ya que de las gobernadoras, una fue avalada por una coalición entre el Partido Alianza Verde y el Partido Liberal Colombiano (Meta) y otra por una coalición entre el Partido Alianza Verde y el Partido de la U (Putumayo). Finalmente, una mujer fue elegida en representación del Partido de la U (Valle del Cauca). También es preciso destacar que en el 2015 estos departamentos eligieron por primera vez en su historia electoral a una mujer gobernadora, en otras palabras, forman parte de aquellos territorios que no habían tenido mujeres gobernadoras y hasta el 2015 cambiaron su tendencia.

TABLA NO. 1
Gobernadoras electas popularmente 1991 – 2015

Periodo	Departamento	Nombre	Partido o Movimiento Político
1992 - 1994	Caldas	Pilar Villegas de Hoyos	Partido Conservador Colombiano
1995 - 1997	Cundinamarca	Leonor Serrano	Partido Liberal Colombiano
	Quindío	Belén Sánchez Cáceres	Partido Liberal Colombiano
1998 - 2000	ND	Ninguna	ND
2001 - 2003	Risaralda	Elsa Gladys Cifuentes	Partido Conservador Colombiano
2004 - 2007	San Andrés*	Sussaine Davis Bryan	Partido Conservador Colombiano
	Quindío	Amparo Arbeláez Escalante	Partido Liberal Colombiano
	Amazonas*	Gloria Orobio Rodríguez	Movimiento Nacional Progresista
2008 - 2011	Córdoba	Martha del Socorro Sáenz Correa	Partido Liberal Colombiano

17 La gobernadora de La Guajira fue destituida por el Consejo de Estado. Información disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-guajira-oneida-pinto-no-podia-ser-gobernadora-dice-consejo-de-estado/476762>

Periodo	Departamento	Nombre	Partido o Movimiento Político
2012 - 2015	Huila	Cielo González Villa	Partido de la U
	Quindío	Sandra Paola Hurtado Palacio	Movimiento Quindío Firme
	San Andrés	Aury Socorro Guerrero Bowie	Partido Liberal Colombiano
2016 - 2019	Guajira	Oneida Pinto Pérez	Partido Cambio Radical
	Magdalena	Rosa Cotes de Zúñiga	Partido Cambio Radical
	Meta	Claudia Marcela Amaya	Coalición: Partido Alianza Verde y Partido Liberal Colombiano
	Putumayo	Sorrel Parisa Aroca	Coalición: Partido Alianza Verde y Partido de la U
	Valle del Cauca	Dilian Francisca Toro Torres	Partido de la U * Elegidas en periodos atípicos.

Al analizar las candidaturas para ocupar las 32 gobernaciones del país se puede apreciar que se inscribieron un total de 155 personas, de las cuales un 16,1% (25) fueron mujeres. Esto representa un aumento del 4,6% frente a las candidaturas de mujeres en las elecciones de 2011 y un 8.1% en los comicios de 2007. Asimismo una mirada regional permite destacar niveles de candidatización femenina superiores al 30% en los departamentos de Bolívar (75%), Norte de Santander (67%), La Guajira (50%), y Cesar, Cundinamarca, Magdalena, Vichada y Meta (cada uno del 33%). También es preciso resaltar que en 11 departamentos (Amazonas, Atlántico, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Córdoba, Guainía, Nariño, Santander y Vaupés) correspondientes al 34% del total nacional, ninguna mujer fue incluida en la lista de candidatos a las gobernaciones.

Si bien es cierto que la presencia de mujeres en estos cargos ha aumentado paulatinamente, es fundamental insistir en que su representación es insuficiente debido a que continúan siendo bajos sus niveles de participación. Luego de transcurridos 24 años desde que se estableció la elección popular de gobernadores en la Constitución Política de 1991, tan solo 13 departamentos (Caldas, Cundinamarca, Quindío, Risaralda, San Andrés, Amazonas, Córdoba, Huila, Guajira, Magdalena, Meta, Putumayo y Valle del Cauca) equivalentes al 40% del total nacional, han elegido mujeres como mandatarias en sus territorios. Sobresale la situación del departamento de Quindío que ha elegido a tres gobernadoras, y San Andrés que lo ha hecho en dos oportunidades.

TABLA NO. 2
Comportamiento departamental elección de mujeres gobernadoras, elecciones 2007, 2011 y 2015

Departamento	Número de curules a proveer	Número de mujeres candidatas			Número de mujeres electas		
		2015	2011	2007	2015	2011	2007
Amazonas	1	0	0	0	0	0	0
Antioquia	1	1	0	0	0	0	0
Arauca	1	1	0	1	0	0	0
Atlántico	1	0	0	0	0	0	0
Bolívar	1	3	2	0	0	0	0
Boyacá	1	0	0	0	0	0	0
Caldas	1	0	0	0	0	0	0
Caquetá	1	0	2	2	0	0	0
Casanare	1	1	0	0	0	0	0
Cauca	1	0	0	0	0	0	0
Cesar	1	1	0	0	0	0	0
Chocó	1	1	0	0	0	0	0

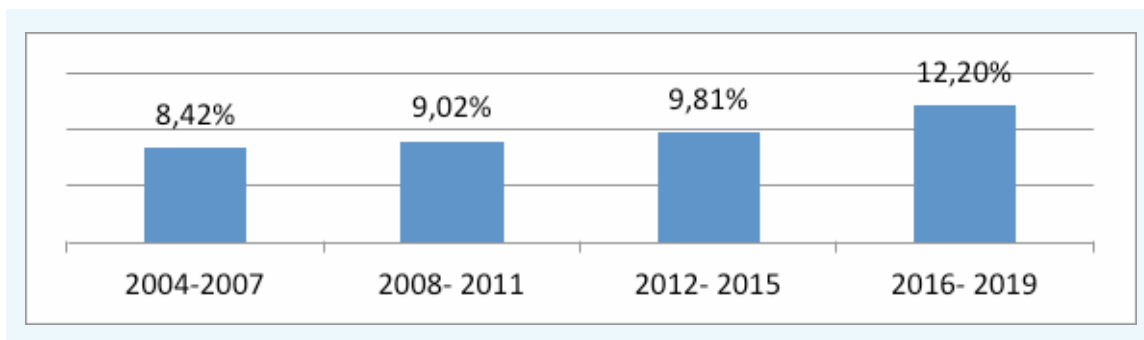
Departamento	Número de curules a proveer	Número de mujeres candidatas			Número de mujeres electas		
		2015	2011	2007	2015	2011	2007
Córdoba	1	0	0	2	0	0	1
Cundinamarca	1	1	0	0	0	0	0
Guainía	1	0	0	0	0	0	0
Guaviare	1	1	0	0	0	0	0
Huila	1	1	1	0	0	1	0
La Guajira	1	1	0	0	1	0	0
Magdalena	1	1	1	0	1	0	0
Meta	1	2	0	1	1	0	0
Nariño	1	0	0	0	0	0	0
Norte de Santander	1	4	0	1	0	0	0
Putumayo	1	1	0	0	1	0	0
Quindío	1	1	3	0	0	1	0
Risaralda	1	1	2	0	0	0	0
San Andrés	1	1	2	1	0	1	0
Santander	1	0	0	0	0	0	0
Sucre	1	1	0	1	0	0	0
Tolima	1	0	0	0	0	0	0
Valle del Cauca	1	1	1	2	1	0	0
Vaupés	1	0	0	0	0	0	0
Vichada	1	2	1	1	0	0	0
TOTAL	32	27	15	12	5	3	0

3.1.2 Alcaldías distritales y municipales

Como se puede ver en la gráfica No. 2, durante los períodos 2004 - 2007, 2008- 2011, 2012- 2015 se dio un leve incremento en el porcentaje de alcaldesas electas, que en ninguno de los casos superó un punto porcentual entre una y otra elección. En las elecciones del año 2015, se presentó un aumento de casi tres puntos porcentuales, representados en 26 mujeres adicionales, al pasar de 9.81% a 12.2% de presencia femenina en las alcaldías de todo el país.

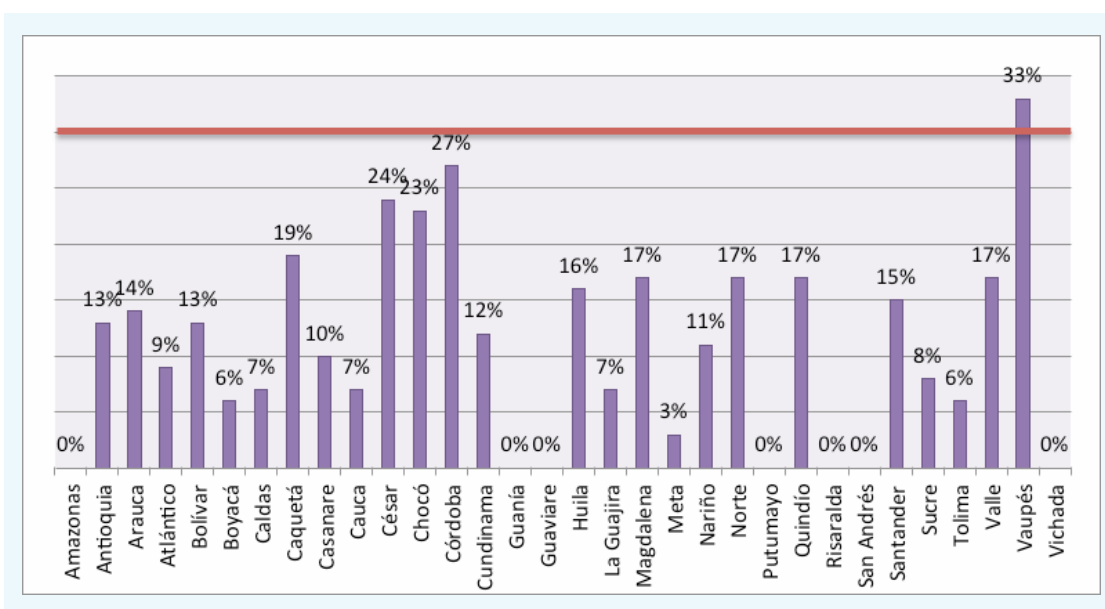
GRÁFICA NO. 2

Porcentaje mujeres electas alcaldías distritales y municipales del país



GRÁFICA NO. 3

Porcentaje de alcaldesas electas por departamento



En cuanto al comportamiento regional sobresale la situación del departamento de Vaupés¹⁸ (33%) que es el único del país en donde la presencia de mujeres alcaldesas supera el 30% considerado de masa crítica¹⁹. Le siguen Córdoba (27%), Chocó (24%) y Cesar (23%), donde el porcentaje de alcaldesas oscila entre el 20 y el 30% del total de mandatarios locales. Asimismo llama la atención que no

¹⁸ Es importante tener en cuenta que Vaupés sólo tiene 3 municipios.

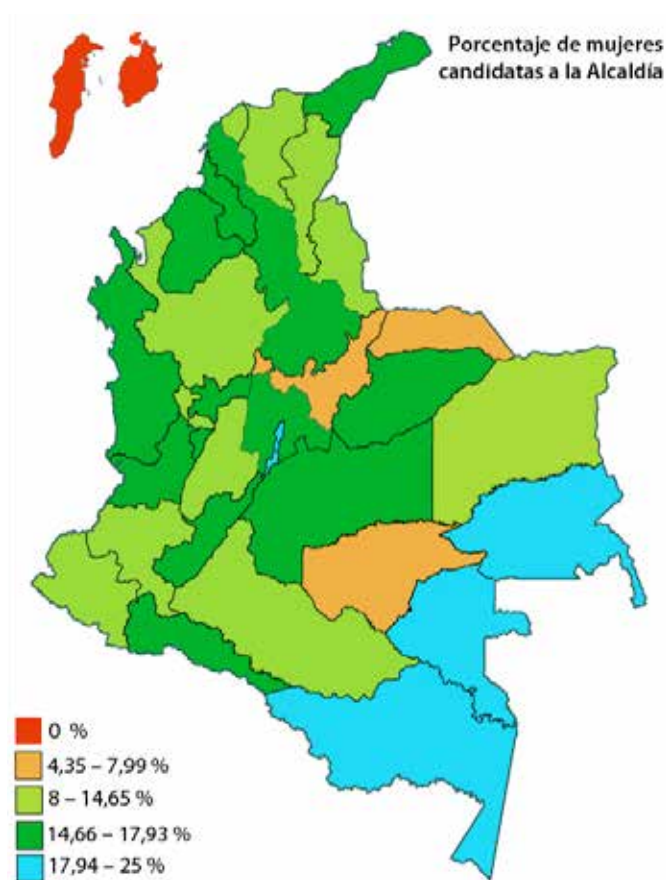
¹⁹ Según Drude Dahlerup (1987) la masa crítica, "(...) es una minoría capaz de crear recursos institucionalizados que de ahí en adelante mejorarán el estatus de los grupos minoritarios (...)". Ponencia presentada en el XI Congreso Mundial de Sociología, Nueva Delhi, 18 al 22 de agosto de 1986, y en el Seminario Internacional del Comité de Investigación en Papeles Sexuales y Política de IPSA, Nueva Delhi, 14 al 17 de agosto de 1986. Disponible en: <http://www.redfeminista.org/nueva/uploads/masa%20critica.pdf>

fue electa ninguna alcaldesa en ciudades capitales y en 7 de los 32 departamentos - San Andrés, Risaralda, Putumayo, Vichada, Guainía, Guaviare y Amazonas - ninguna mujer resultó elegida como máxima autoridad municipal.

Para las elecciones de octubre de 2015 se postularon 4.636 personas como candidatas a todas las alcaldías del país, de ese total el 14% (649) fueron mujeres, y de ellas resultaron electas las 134 mandatarias que actualmente ejercen este cargo²⁰. Este porcentaje de candidatas supera en un 0,86% el total de mujeres candidatas de las elecciones de 2011,

²⁰ La elección de la Alcaldesa de Curumani fue anulada por el Tribunal Administrativo del Cesar, Información disponible en: <http://www.rcnradio.com/locales/tribunal-del-cesar-anulo-la-eleccion-alcaldesa-curumani-cesar/>

MAPA NO. 1



lo que muestra el leve incremento que se viene dando de mujeres candidatas para estos cargos. No obstante, como se puede ver en el Mapa No. 1, solamente en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía más del 17% de las candidaturas, correspondieron a mujeres.

A manera de conclusión se puede afirmar que no obstante el aumento tanto en el número de mujeres candidatas como electas a cargos uninominales registrado en las elecciones locales del 2015, la actual presencia de 15,60% mujeres en las gobernaciones y 12,20% en las alcaldías, ratifican la tendencia a la sub representación femenina en este tipo de cargos, por lo cual es necesario continuar avanzando mucho más con el objeto de aumentar tanto la oferta como la demanda de las candidaturas femeninas.

Por otro lado, pese a que la obligatoriedad de la cuota no es aplicable a las circunscripciones uninominales, el incremento en el número de mujeres electas en estos cargos en las últimas elecciones, coincide con la entrada en vigencia de la cuota de género (sobre todo en el caso de las gobernaciones). Esto pareciera sugerir que el impulso cualitativo desplegado tras la adopción de la cuota mínima, pudo generar un efecto de ola que impactó las circunscripciones uninominales.

MAPA NO. 2

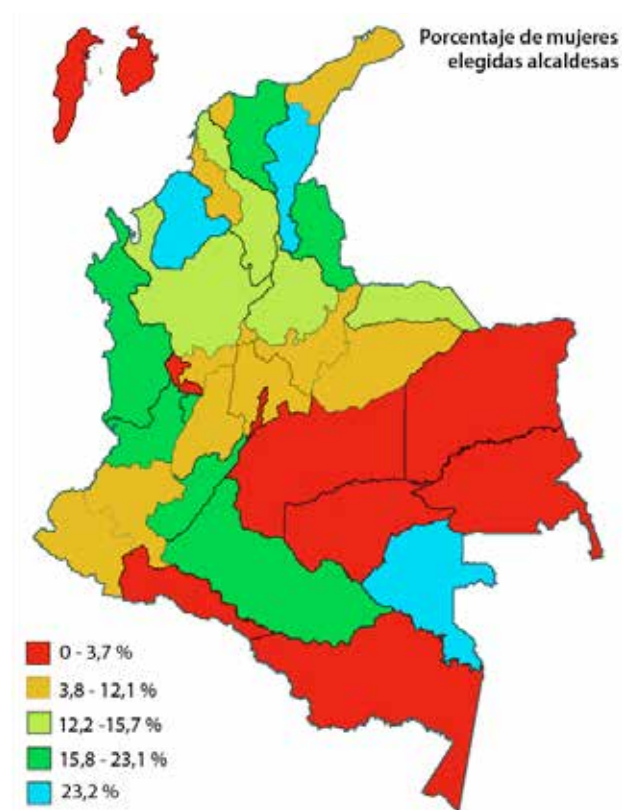


TABLA NO. 3
Mujeres electas y candidatas en las tres últimas elecciones

Departamento	Número de alcaldías a elegir	Número de mujeres candidatas			% mujeres candidatas			Número de mujeres electas			% mujeres electas		
		2015	2011	2007	2015	2011	2007	2015	2011	2007	2015	2011	2007
Amazonas	2	3	0	1	27,27	0	12.5	0	0	0	0,00	0.00	0
Antioquia	125	67	63	52	12,34	12.13	10.17	16	10	6	12,80	8.00	4.8
Arauca	7	1	5	3	4,35	15.15	8.82	1	0	0	14,29	0.00	0
Atlántico	23	19	18	20	14,62	15.38	18.69	2	2	3	8,70	8.70	13.04
Bogotá	1	2	1	0	22,22	11.11	0,00	0	0	0	0,00	0.00	0
Bolívar	46	39	27	26	17,89	13.70	11.40	7	3	5	15,22	6.52	10.86
Boyacá	123	35	39	52	7,99	9.51	12.06	8	13	8	6,50	10.57	6.50
Caldas	27	19	13	7	15,97	13.82	7.21	2	5	2	7,41	18.52	7.40
Caquetá	16	8	9	11	12,70	11.84	13.92	3	3	3	18,75	18.75	18.75
Casanare	19	14	13	17	15,38	14.13	17.17	2	3	2	10,53	15.79	10.52
Cauca	42	18	19	21	10,98	11.30	11.60	3	4	4	7,14	9.52	9.52
Cesar	25	14	16	15	10,61	11.76	12.00	6	3	2	24,00	12.00	8.00
Chocó	30	22	15	13	17,74	13.63	10.65	7	2	2	23,33	6.67	6.66
Córdoba	30	26	19	15	17,93	13.97	11.53	8	2	4	26,67	6.67	13.33
Cundinamarca	116	83	66	71	16,94	15.10	14.00	14	13	8	12,07	11.21	6.89
Guainía	1	1	0	1	25,00	0	25.00	0	0	1	0,00	0.00	100
Guaviare	4	1	2	4	5,56	14.28	17.39	0	0	0	0,00	0.00	0
Huila	37	29	17	22	17,26	11.33	13.17	6	3	2	16,22	8.11	5.40
La Guajira	15	8	12	11	15,69	20.68	17.46	1	4	2	6,67	26.67	13.33
Magdalena	30	17	26	21	14,53	17.44	14.09	5	6	1	16,67	20.00	3.33
Meta	29	24	21	23	16,11	14.28	15.64	1	2	1	3,45	6.90	3.44
Nariño	64	23	17	15	10,36	8.71	7.28	7	1	5	10,94	1.56	7.81
Norte de Santander	40	17	14	28	11,41	9.52	19.71	7	3	7	17,50	7.50	17.5
Putumayo	13	10	10	6	16,67	15.38	10.52	0	0	2	0,00	0.00	15.38
Quindío	12	8	10	10	15,38	18.51	18.86	2	1	3	16,67	8.33	25.00
Risaralda	14	7	8	7	12,28	13.55	13.72	0	2	2	0,00	14.29	14.28
San Andrés	1	0	0	1	0,00	0	25.00	0	0	1	0,00	0.00	100
Santander	87	51	49	45	15,99	14.42	13.43	13	11	10	14,94	12.64	11.49
Sucre	26	20	14	16	17,54	14	12.21	2	2	4	7,69	7.69	15.38
Tolima	47	27	29	19	11,84	13.55	9.35	3	4	3	6,38	8.51	6.38
Valle del Cauca	42	31	27	24	15,90	14.75	12.06	7	6	7	16,67	14.29	16.66
Vaupés	3	3	3	2	27,27	13.07	12.5	1	0	0	33,33	0.00	0
Vichada	4	2	1	1	10,00	3.70	4.34	0	0	0	0,00	0.00	0
TOTAL	1101	649	583	580				134	108	100			

3.2 El poder de las mujeres en los cargos colegiados locales: Entre las cuotas y el poder local

3.2.1 Asambleas departamentales

70 mujeres son hoy en día diputadas en las asambleas departamentales del país, es decir, ocupan un 17% de las curules en estas corporaciones. Estas cifras además de representar una disminución del 0.95% en la presencia femenina con 4 diputadas menos que las elegidas en los comicios de 2011, rompen con una tendencia de aumento moderado que se estaba presentando desde el período 2004 – 2007 en estas corporaciones (Ver Gráfica No. 4).

Un análisis de las candidaturas a las asambleas departamentales muestra que se postularon 1.262 mujeres que correspondieron al 36,6% del total de personas inscritas y

representa un aumento del 0,52% frente a las candidaturas de mujeres en las elecciones de 2011.

En términos de comportamiento departamental vale la pena resaltar que cinco departamentos presentaron niveles de participación de mujeres en las asambleas departamentales superiores al 35%. Tal es el caso de Putumayo con un 55%, Meta con un 45.4%, Valle del Cauca con 43%, Sucre con 36.3% y Atlántico con 36% de presencia femenina. Cabe recordar que en los casos de Putumayo, Meta y Valle del Cauca, además la gobernación está en cabeza de una mujer. En cuanto a los demás departamentos, 12 oscilaron entre el 7% y el 19% de mujeres elegidas, 7 entre el 23% y el 28%, y en 7 de ellos – Arauca, Caldas, Cesar, Chocó, Guaviare, Nariño y Norte de Santander- que equivalen al 22% del total de estos territorios, no resultó elegida ninguna diputada.

GRÁFICA NO. 4
Porcentaje de mujeres diputadas elegidas durante los cuatro últimos períodos.

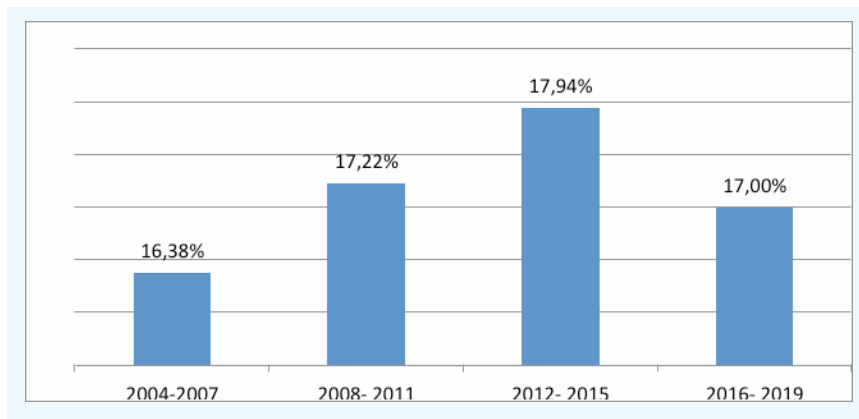
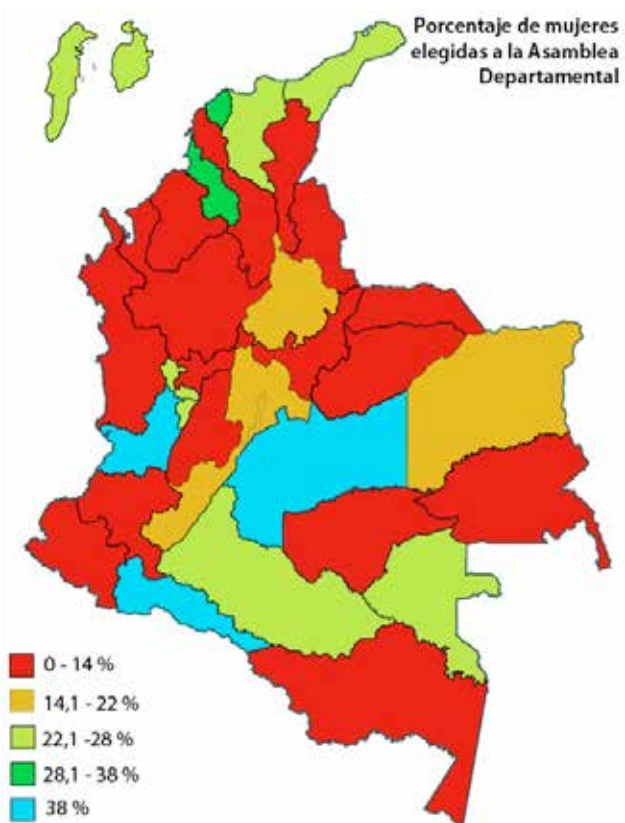


TABLA NO. 4
Comportamiento departamental elección de mujeres diputadas período 2015- 2019

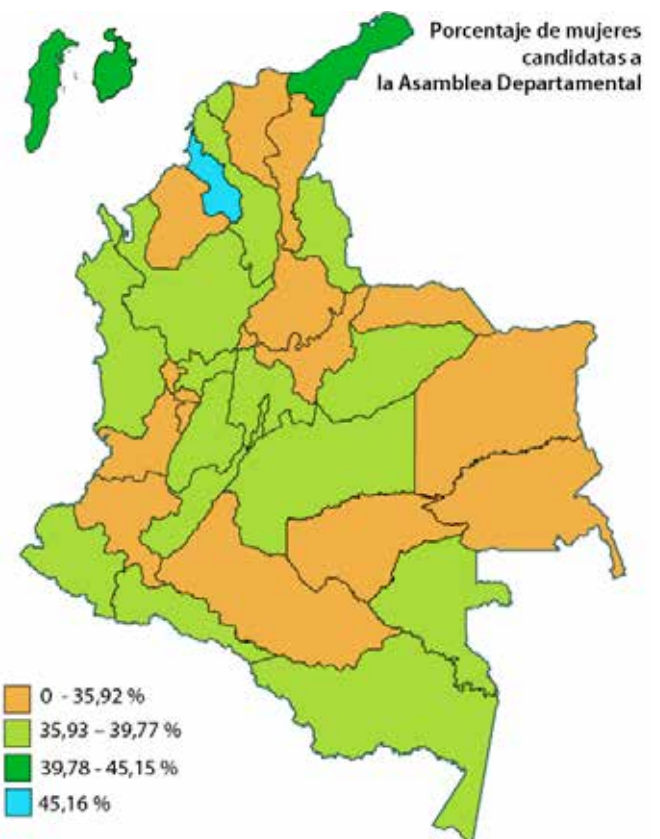
Departamento	Curules en disputa	Diputadas electas	%
Amazonas	11	1	9.10%
Antioquia	26	2	7.70%
Arauca	11	0	0.00%
Atlántico	14	5	35.70%
Bolívar	14	1	7.10%
Boyacá	16	1	6.30%
Caldas	14	0	0.00%
Caquetá	11	3	27.30%
Casanare	11	1	9.10%
Cauca	13	1	7.70%

Departamento	Curules en disputa	Diputadas electas	%
Cesar	11	0	0.00%
Chocó	11	0	0.00%
Córdoba	13	1	7.70%
Cundinamarca	16	3	18.80%
Guainía	11	1	9.10%
Guaviare	11	0	0.00%
Huila	12	2	16.70%
La Guajira	11	3	27.30%
Magdalena	13	3	23.10%
Meta	12	5	41.70%
Nariño	14	0	0.00%
Norte de Santander	13	0	0.00%
Putumayo	11	6	54.50%
Quindío	11	3	27.30%
Risaralda	12	2	16.6%
San Andrés	11	3	27.30%
Santander	16	3	18.80%
Sucre	11	4	36.40%
Tolima	15	2	13.30%
Valle del Cauca	21	9	43%
Vaupés	11	3	27.30%
Vichada	11	2	18.20%
Totales	419	70	17%

MAPA NO. 3



MAPA NO. 4



3.2.2 Concejos municipales y distritales

Actualmente en Colombia el 17,9% de quienes ocupan una curul en los concejos municipales o distritales del país son mujeres. Los resultados de las pasadas elecciones, ratifican la tendencia al aumento de mujeres como concejales que se viene reportando desde hace unos años y que para el 2015 significó un incremento del 1.8% entre las electas.

En relación con las candidaturas, de las 90.595 personas candidatas, el 36,7% fueron mujeres. Este porcentaje representa un leve incremento del 0,59% de mujeres candidatas.

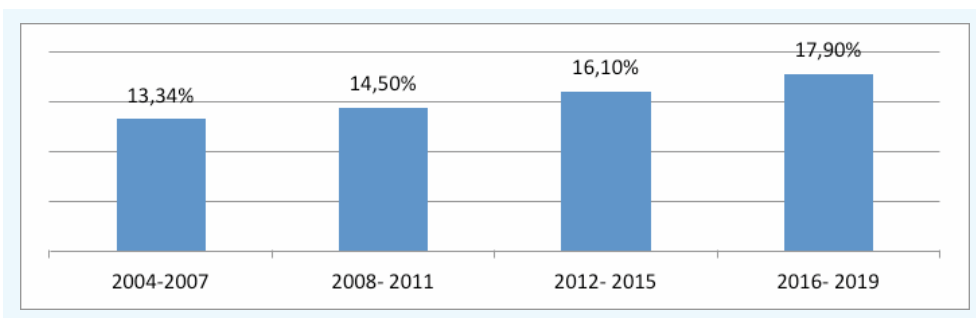
La mirada regional permite destacar que 12 departamentos – Atlántico, Bolívar, Caldas, Córdoba, Guainía, Guaviare, Meta, Norte de Santander, San Andrés, Tolima, Valle del Cauca y Vaupés - eligieron mujeres para sus concejos en proporciones mayores al 20%, y de estos, Guainía con el 45.4% y San Andrés con el 43% lograron superar el 30%²¹. En cuanto a los otros departamentos, un grupo de 20 fluctuaron entre el 10% y el 20% de presencia femenina en sus concejos y uno (Vichada) no superó el 10% de participación de mujeres.

De los 1102 municipios del país, en menos de 80 las mujeres representaron el 40% o más de concejales y en muy pocos las mujeres son más del 50%. (Caracolí (Antioquia), Piojo y Polonuevo (Atlántico), Chirataque y la Capilla (Boyacá), San José del Palmar (Chocó), Jerusalén (Cundinamarca), La Celia (Risaralda), Murillo (Tolima), Tona (Santander) Coveñas (Sucre) y Tuchin (Córdoba).

A manera de conclusión es posible señalar que si se tiene en cuenta que la Ley 1475 entró en vigencia en las elecciones locales del 2011, y en ese sentido los partidos y movimientos políticos ya contaban con una experiencia previa en la elaboración de las listas que incluyera la cuota de género, y que adicionalmente tuvieron 4 años para implementar las medidas conexas dispuestas por la ley en materia de financiación de campañas y formación política en favor de las mujeres militantes, se tenían altas expectativas en esta segunda implementación del sistema de cuotas electorales. No obstante, los resultados no fueron los esperados y si bien nuevamente se cumplió con la meta de aumentar significativamente la oferta electoral femenina, la demanda de las candidaturas no fue equivalente y esto se materializó en un muy leve aumento de la presencia de las mujeres en los concejos distritales y municipales (1.8%), y en la disminución del número de mujeres electas en el caso de las asambleas departamentales (-0.95%).

GRÁFICA NO. 5

Porcentaje de mujeres concejales electas durante los cuatro últimos períodos



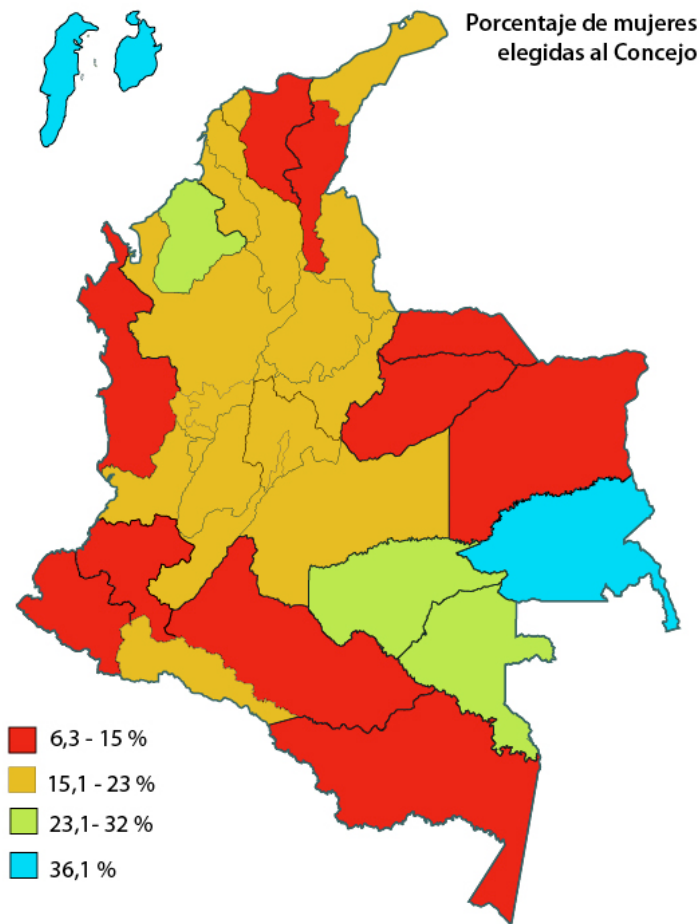
²¹ Estos dos departamentos cuentan con un solo municipio, es decir se eligió un solo concejo en cada uno: Puerto Inírida y Providencia.

TABLA NO. 5

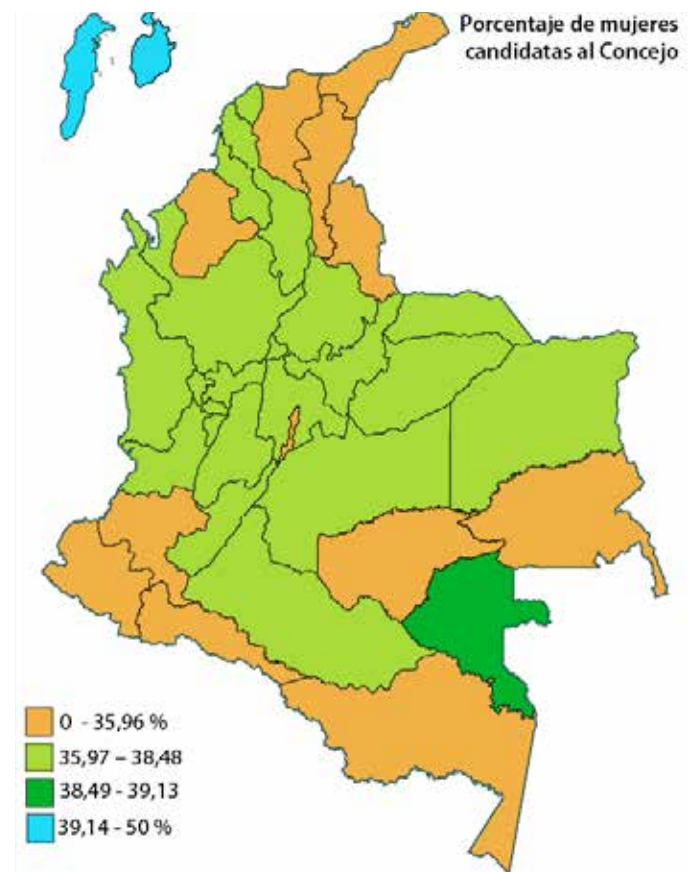
Comportamiento departamental elección de mujeres concejales período 2015- 2019

Departamento	Total concejos	Total curules a proveer	Concejales electas	%
Amazonas	2	22	3	13.6
Antioquia	125	1421	277	19.6
Arauca	7	81	11	13.6
Atlántico	23	293	63	21.5
Bogotá	1	45	8	17.8
Bolívar	46	536	112	21.5
Boyacá	123	1089	188	17.3
Caldas	27	321	67	20.9
Caquetá	16	186	28	14.7
Casanare	19	191	28	14.7
Cauca	42	508	66	13.6
Cesar	25	307	44	14.5
Chocó	30	308	44	14.7
Córdoba	30	394	85	23.6
Cundinamarca	116	1178	194	16.6
Guainía	1	11	5	55.6
Guaviare	4	48	12	25
Huila	37	419	66	15.8
La Guajira	15	193	32	17.3
Magdalena	30	360	51	14.2
Meta	29	309	65	21.3
Nariño	64	702	91	13
Norte Santander	40	414	84	20.6
Putumayo	13	153	23	16.2
Quindío	12	140	26	18.6
Risaralda	14	176	32	18.2
San Andrés	1	7	3	42.9
Santander	87	819	134	16.5
Sucre	26	306	56	18.5
Tolima	47	523	109	20.8
Valle	42	534	106	20.5
Vaupés	3	27	8	29.6
Vichada	4	42	3	7.14
Total	967	12063	2127	17.9

MAPA NO. 5



MAPA NO. 6



3.3 Cumplimiento global de la cuota de género

En cuanto al cumplimiento del requisito de la cuota de género, en las pasadas elecciones de 2015, el Consejo Nacional Electoral revocó la inscripción de 166 listas reportadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil²². Aunque a todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente les revocaron listas, de acuerdo con el informe del Alto Tribunal, lo hicieron en proporciones diferentes.

De las 166 listas, 16% (27) son del Partido Liberal, seguido por Cambio Radical con el 14% (24), Opción Ciudadana 9% (15), Alianza Verde y Partido Conservador con 7.8% (13) cada uno, 7.2% (12) al Partido de la U, AICO, MAIS, cada uno, 6.6% (11) al Polo Democrático, 6.0% (10) al Centro Democrático y ASI, cada uno, 3.6% (6) a la Unión Patriótica y 0.6% (1) al Movimiento Mira. Las listas corresponden a los concejos municipales y juntas administradores locales de los departamentos de Chocó, Córdoba y Cundinamarca.

22 Consejo Nacional Electoral, Resolución No. 2465 del 21 de septiembre de 2015.

TABLA NO. 6
Los partidos políticos y la participación femenina en las elecciones de 2015

Partido u organización política	Gobernaciones		Asambleas Departamentales		Alcaldías		Concejos		TOTAL			
	C	E	C	E	C	E	C	E	C		E	
									No.	%	No.	%
Partido Social de Unidad Nacional "Partido de La U"	2	1	144	9	85	24	3911	411	4142	11.77%	445	19.04%
Partido Liberal Colombiano	1	—	142	23	68	14	3678	391	3889	11.05%	428	19.17%
Partido Conservador Colombiano	1	—	124	10	81	28	3629	377	3835	10.90%	415	17.76%
Partido Cambio Radical	2	2	142	13	69	19	3802	297	4015	11.41%	331	14.16%
Partido Opción Ciudadana	1	—	112	1	42	10	3069	129	3224	9.16%	140	5.99%
Partido Alianza Verde	1	—	125	2	33	2	2929	131	3088	8.77%	135	5.77%
Partido Centro Democrático	2	—	110	8	76	6	2810	103	2998	8.52%	117	5.00%
Partido Alianza Social Independiente "ASI"	1	—	106	2	31	2	2551	106	2689	7.64%	110	4.78%
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia "AICO"	1	—	32	—	19	—	1586	67	1638	4.65%	67	2.86%
Movimiento Alternativo Indígena y Social "MAIS"	1	—	54	—	30	3	1878	53	1963	5.58%	56	2.39%
Polo Democrático Alternativo	1	—	86	—	15	—	1550	31	1652	4.69%	31	1.32%
Movimiento "Mira"	—	—	50	2	—	—	775	8	825	2.34%	10	0.42%
Partido Unión Patriótica "UP"	—	—	23	—	5	—	416	3	444	1.26%	3	0.12%
Coaliciones	5	2	—	—	47	25	—	—	52	0.14%	27	1.15%
Movimiento de ciudadano / grupos significativo	6	—	11	—	48	1	658	20	723	2.05%	21	0.89%
TOTAL	25	5	1261	70	649	134	3324	212				

Nota: C: candidatas, E: elegidas.

4. ELEMENTOS QUE PERMITEN ANALIZAR LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CUOTAS EN LAS ÚLTIMAS ELECCIONES

Los resultados son positivos pero disonantes. Por un lado, la evidencia muestra que el sistema de cuotas ha sido altamente efectivo en el aumento de la oferta electoral al garantizar que al menos el 30% de las candidaturas son femeninas. Por el otro, el aumento considerable en la candidatura femenina no se ha materializado en una mayor presencia femenina en los órganos de representación y en ninguno de los casos la elección de mujeres ha igualado o superado el 30% considerado como de “masa crítica”²³. En las elecciones del 2015 tan solo se registró un levísimo aumento del 1.8% en la presencia de las mujeres en los concejos distritales y municipales, y una disminución del 0.95% del número de mujeres diputadas. Esta discrepancia entre nominación y elección puede ser atribuida a la persistencia de obstáculos para la participación de las mujeres. Estos pueden ser de carácter legal, debido a la falta de claridad acerca del alcance de la norma y la necesidad de algunas modificaciones normativas (sistema de incentivos/sanciones, voto preferente y mandato de posición), de carácter institucional relacionados con la falta de compromiso de los partidos y movimientos políticos (incumplimiento de los requisitos legales y estatutarios), y por último de carácter cultural porque a pesar de todos los esfuerzos, los resultados evidencian que la población sigue votando mayoritariamente por hombres. En este documento nos ocuparemos únicamente de las siguientes barreras de tipo legal: sistema electoral, ausencia de mandato de posición y medidas conexas (financiación y formación).

4.1 El impacto del tipo de sistema electoral en la inclusión de las mujeres

En los sistemas electorales es posible identificar por lo menos cuatro atributos: 1) La magnitud del distrito, entendida como el número de curules a elegir en una determinada

23 Según Drude Dahlerup (1987) la masa crítica, “(...) es una minoría capaz de crear recursos institucionalizados que de ahí en adelante mejorarán el estatus de los grupos minoritarios (...)”. Ponencia presentada en el XI Congreso Mundial de Sociología, Nueva Delhi, 18 al 22 de agosto de 1986, y en el Seminario Internacional del Comité de Investigación en Papeles Sexuales y Política de IPSA, Nueva Delhi, 14 al 17 de agosto de 1986. Disponible en: <http://www.redfeminista.org/nueva/uploads/masa%20critica.pdf>

circunscripción; 2) La fórmula electoral para convertir los votos en curules; 3) El umbral electoral o número mínimo de votos que debe obtener un partido o movimiento político para acceder a los cargos de poder y conservar su personería jurídica; y 4) La estructura de las listas que se presentan al electorado²⁴

En la literatura especializada²⁵ se ha documentado que la posibilidad que tienen los ciudadanos para participar de los escenarios públicos tiene que ver con el sistema electoral vigente, ya que el diseño y el tamaño de los distritos o circunscripciones electorales “(...) determinan las oportunidades de los actores o partidos políticos, debido a que a través de ellas se puede buscar aumentar o disminuir la representación política de determinados grupos sociales o partidos políticos”²⁶. Adicionalmente, se ha establecido que el tipo de lista que pueden presentar los partidos -listas cerradas bloqueadas, cerradas no bloqueadas - también juega un papel determinante debido a que incide directamente en la competencia externa o interpartidaria e interna o intrapartido.

En Colombia, el sistema electoral es proporcional y la distribución de las circunscripciones electorales así como, la

24 Archenti, Nérida & Tula, María Inés (2008). “Algunas cuestiones iniciales sobre las leyes de cuotas”. En: Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina: pág. 16.

25 Ver: URIARTE Eduarne y ELIZONDO, ELIZONDO, Arantxa, Mujeres en política, Ariel: 1997; LEÓN Magdalena (editora), Nadando contra la corriente: Mujeres y cuotas políticas en los países andinos. 2005; ASTELARRA, Judith, Veinte Años de Políticas de Igualdad, Ediciones Cátedra: 2005; FIGUEROA, Julie Rocío, Algunas reflexiones sobre el pacto para una inclusión efectiva de las mujeres en la política; Observatorio Mujeres y Participación Política, Boletín No. 1, 2, 3, 4 y 5; HELFRICH, Linda, Sistema Electoral, nominación de candidatos e igualdad de género: La ampliación de la participación parlamentaria de las mujeres en Alemania; LEIJENAR, Monique, El Sistema electoral más favorable a la democracia paritaria, IDEA: 1999; FACIO, Alda y JIMÉNEZ, Rodrigo, La igualdad de género y la modernización de los Parlamentos Latinoamericanos; CEPAL (Unidad Mujer y Desarrollo), Sistemas electorales y representación femenina en América Latina; Cuotas de género: democracia y participación, IDEA: 2006; JONES, Mark, El Sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral, IDEA; La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas, IDEA: 2003; La concepción del poder desde las mujeres, IDEA: 2004; Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números, IDEA: 2002; WILLS, María Emma, Inclusión sin representación.

26 Franco-cuervo, Ana Beatriz (2007). Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral. Documento de trabajo proyecto reforma Política Pnud – Idea Internacional. Disponible en: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/95/9537e872-61ae-465c-8568-d26dfa290c7c.pdf

magnitud de los distritos están determinadas por los límites geográficos de municipios y departamentos, y por el número de habitantes de las áreas territoriales. Adicionalmente, el tipo de candidaturas pueden ser individuales (distritos uninominales) o por lista (distritos plurinominales), y las listas que presentan los partidos y movimientos políticos a las elecciones de los distritos plurinominales pueden ser: 1. Cerrada bloqueada - cuando el elector vota por el partido y no por candidatas o candidatos de manera individualizada - y; 2. Cerrada no bloqueada - cuando el elector puede elegir a que candidata o candidato quiere darle su voto de manera que al final de los conteos la lista se reorganice de mayor a menor votación -. Por último, existe un umbral mínimo de votos que deben alcanzar las organizaciones partidistas para obtener curules y adquirir o mantener su personería jurídica, y una cifra repartidora que determina la asignación de las curules - fórmula electoral -²⁷.

Hay que decir sin embargo, que a pesar de la “amigabilidad” de los sistemas proporcionales a la elección de más mujeres, en Colombia el impacto del voto preferente ha generado que la proporcionalidad del sistema no se materialice en un aumento significativo de mujeres electas. Esto porque además de que se eligen mayoritariamente hombres, son ellos quienes también mayoritariamente ocupan las listas electorales que se someten a consideración de las y los votantes²⁸.

Puntualmente, la figura del voto preferente ha complejizado el proceso debido a que bajo este sistema la elección de las mujeres se deja únicamente en manos de los electores quienes “(...) generalmente reproducen la cultura política dominante favoreciendo las candidaturas masculinas”²⁹. Además, bajo esta figura las mujeres se enfrentan tanto a la competencia intrapartidista – con las otras candidatas

y candidatos del mismo partido o movimiento político - como a la interpartidista – entre las diferentes opciones políticas en disputa -, disminuyendo las probabilidades de éxito electoral.

En este contexto, dentro de los sistemas proporcionales se pueden incluir variables que harían más o menos realizable la elección de las mujeres: Obligatoriedad de que las listas electorales se presenten bajo la modalidad de listas cerradas, con un porcentaje mínimo de mujeres en su interior -cuotas-, y utilizando un mandato de posicionamiento, garantizando que las mujeres tengan mayores posibilidades de resultar efectivamente electas dado el mecanismo de elección³⁰.

4.2 Ausencia de mandato de posición

La prevalencia de la figura del voto preferente así como, la inexistencia de un mandato de posición o alternancia, han generado la aparición de candidaturas femeninas de “relleno”³¹ que son utilizadas por los partidos y movimientos políticos como mecanismo para cumplir con el requisito legal pero que en la práctica no tienen mayores opciones de éxito electoral (Cardozo & Quintero, 2013). Para que la prohibición de la figura del voto preferente genere un impacto positivo y verificable en materia de participación femenina, es necesario que se incluya la obligatoriedad de un mandato de posición.

La literatura comparada³² sobre la elección de mujeres y las leyes de cuotas, ha insistido en afirmar que uno de los factores que explican la diferencia de aplicación de esta medida entre unos países y otros es el “mandato de posición o de colocación” (también llamadas cuotas obligatorias, por oposición a las cuotas indicativas), es decir, el requerimiento de la cuota especificando los lugares dónde deben ser nominadas las candidatas femeninas. La finalidad de esta exigencia es obstaculizar que los partidos ubiquen a las candidatas femeninas al final de la lista, en lugares

27 Cardozo, Florentina & Hernández, Rodolfo (2006). “Las estrategias electorales en las elecciones legislativas del 12 de Marzo de 2006”. En: Revista Colombia Internacional. No. 64, julio- diciembre de 2006.

28 Quintero, Alexandra (2007). La participación política de la mujer: elecciones al Congreso de la República 2006- 2010. Efecto de la reforma política de 2003. Documento realizado en el marco del primer componente del proyecto “Estrategia integral de incidencia a favor de la ampliación de la participación política de las mujeres en Colombia – segunda fase”, ejecutado por la Corporación Sisma Mujer con la cooperación del Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ver en: http://www.sismamujer.org/sites/default/files/publicaciones/Elecciones_2006_la_participacion_de_las_mujeres_Colombia.pdf

29 Ver: <http://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pcb/pcb02/pcb02b/pcb02b1>

30 Op. Cit. 30.

31 De “relleno” en referencia a las escasas probabilidades de resultar electas por su falta de experiencia política, recursos, entre otros. Ver: Cardozo García, Florentina & Quintero Benavides, Alexandra (2013). “Colombia al final de la ola: La implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación política de las mujeres en Colombia.” En: 25 años de cuotas electorales en América Latina. María Inés Tula y Néida Archenti editoras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

32 Htun y Jones, 2002; Dahlerup, 2003; Araújo y García, 2006; Jones, 2004 y 2009

simbólicos, las “amontonan”, o las sitúan en lugares donde no tienen la posibilidad real de resultar elegidas. De esta manera, para que una ley de cuotas resulte efectiva, deberán incluir, entre otros elementos, un mandato de posición que precise el lugar que las mujeres han de ocupar en la lista³³.

Aunque realizar un análisis de la ubicación de las mujeres en las listas no pareciera ser pertinente por las características del sistema electoral colombiano y la vigencia de la figura del voto preferente opcional (lista cerrada no bloqueada), si se tiene en cuenta la preponderancia de ciertos imaginarios electorales y las dificultades en los procesos pedagógicos de las diferentes reformas al sistema electoral y de partidos, se encuentra que el lugar de la lista sigue teniendo algún grado de relevancia en el electorado y en las organizaciones partidistas. Así, una revisión exploratoria del lugar que ocuparon las mujeres en listas a las elecciones de las asambleas departamentales en el 2015 evidencia que de las 1.259 mujeres que se candidatizaron como diputadas, la mayoría se ubicó en los puestos finales y centrales de las listas y no en los primeros lugares. En el Cuadro No. 2 muestra que el 27% de ellas se posicionaron en los primeros lugares, el 33% en los lugares centrales y el 40% en los finales.

CUADRO NO. 2
Lugares en las listas de las candidatas a Asambleas Departamentales

	Primeros puestos	Puestos centrales	Últimos puestos
Número de mujeres candidatas.	337	415	507
Porcentaje de mujeres candidatas.	27%	33%	40%

* Para el análisis se tuvieron en cuenta únicamente las listas con 3 o más candidatas. Esto da un total de 312 listas con 3.344 candidatas, de los cuales, 1.259 (36,57) son mujeres. Teniendo en cuenta la irregularidad de las listas debido al número de candidatas, cada lista se dividió en tres partes simétricas, de tal forma que la primera y la tercera tuvieran siempre la misma cantidad de candidatas.

33 En cuanto al mandato de posición, algunos ejemplos de la región subrayan la importancia de especificar el lugar en la lista: i. La ley argentina dispone que las mujeres deben ubicarse en un lugar de la lista dónde puedan salir elegidas. Esto ha sido aplicado en la práctica con la presencia de mujeres por cada tercer candidato de la lista; ii. La ley boliviana establece que por lo menos uno de cada tres puestos de la lista debe estar ocupado por una mujer; iii. La ley de Paraguay establece que uno de cada cinco candidatos en las listas sea una mujer; iv. La Ley de Costa Rica dispone que las mujeres deben estar ubicadas en “posiciones elegibles”.

4.3 Las medidas conexas: financiación y formación

Las medidas de acción afirmativa deben ir acompañadas de otras medidas conexas, que tengan como finalidad brindarle herramientas a las poblaciones objeto de la reglamentación, con el objetivo de que éstas efectivamente puedan acceder a los escenarios de toma de decisiones. Justamente por esta razón, ya desde 2009 los partidos y movimientos políticos debían incentivar la participación de las mujeres con el fin de ajustarse al principio rector de la equidad de género en su interior. Adicionalmente, como se mencionó arriba, la Ley 1475 de 2011 además de incluir la obligatoriedad de la cuota, estableció medidas respecto a la financiación de las campañas y señaló que las organizaciones partidistas deben utilizar parte de los recursos que obtienen de parte del Estado, en la formación y capacitación de sus militantes mujeres.

En referencia a los incentivos de financiación presentes en la ley, Guzmán y Prieto (2013) señalaron que el porcentaje de incentivo financiero de 5% puede ser insignificante en proporción a los otros incentivos del sistema de reposición de votos que establece la ley electoral³⁴. Esto debido a que las organizaciones partidistas se concentran en acceder al 65% de la reposición de votos que está circunscrita al número de las curules alcanzadas por partido independientemente del género de quienes obtienen las curules; es decir, el incentivo de género no es considerado rentable. Finalmente, se han documentado los obstáculos referentes al acceso a los recursos que deben ser utilizados para procesos de formación política especialmente dirigidos a mujeres. Lo primero que se ha señalado tiene que ver con la generalidad del mandato que cubre a grupos tan diversos e indeterminados como las mujeres, los jóvenes y grupos étnicos. En este mismo sentido Londoño (2016) ha concluido que al incluir estas poblaciones en una misma norma no permite distinguir el gasto que hacen los partidos para la inclusión de mujeres.

Por otro lado, de acuerdo con el análisis de la aplicación de la norma de distribución de recursos correspondientes a la elección de cada partido realizado por Londoño (2016), se evidenció que a pesar que resulta un buen negocio para la financiación de los partidos la recepción de ingresos en función al número de mujeres elegidas, los partidos no han cumplido de manera consistente con la obligación de destinar una suma no inferior del 15% de los aportes estatales a

34 Puntualmente se señala que: “Los montos obtenidos por los partidos como incentivo por las mujeres electas son claramente inferiores a los que reciben por otros factores, pues corresponden solo al 5% del total”.

sus centros de pensamientos, realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas. Además, se concluyó que esta dificultad se complejiza a la hora de evaluar la distribución por partidos y de identificar los recursos que dedican a cada uno de los conceptos señalados en la norma (centros de pensamiento, cursos de formación, inclusión efectiva, etc). En suma, actualmente no resulta posible realizar un seguimiento preciso a la destinación de dichos recursos a los conceptos mencionados.

5. EXPERIENCIA COMPARADA DE IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE CUOTAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Con el objeto de entender el impacto moderado del sistema de cuotas electorales en Colombia, a continuación se presenta una revisión de lo que ha pasado en el contexto de América Latina y Centroamérica con el fin de aportar herramientas de análisis, así como posibles acciones a implementar para fortalecer el proceso colombiano.

En primer lugar, hay que señalar que Colombia fue uno de los últimos países de la región en implementar el sistema de cuotas electorales. Esto teniendo en cuenta que durante la década de los noventa, diez países de la región aprobaron por primera vez algún tipo de cuotas electorales o sistema paritario: Argentina (1991), Brasil (1995), Costa Rica (1996), México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Ecuador (1997), Perú (1997) y República Dominicana (1997);

cinco lo incluyeron en su legislación entre los años 2000 y 2009: Honduras (2000), Guyana (2001), Venezuela (2005), Panamá (2007) y Uruguay (2009); y cuatro entre 2010 y 2016: Colombia (2011), Haití (2012), El Salvador (2013) y Chile (2015).

Durante la ola de la democratización en América Latina y Centroamérica se contrapuso el ambiente de desconfianza hacia las acciones afirmativas, con el fuerte impulso de los movimientos sociales y políticos de mujeres de la región, que con el apoyo de los organismos de la cooperación internacional, trabajaron por posicionar el tema de la equidad de género en la agenda pública. Fue en ese contexto en donde se dio el paso discursivo y práctico entre las acciones afirmativas o medidas preferenciales y la búsqueda de la paridad, que ya no suponía una ley temporal como en el caso de las primeras, sino un cambio de paradigma basado en el concepto de igualdad de oportunidades: “(...) mientras las cuotas son consideradas medidas correctivas, la paridad es entendida como una medida definitiva orientada a extender el derecho a la igualdad tanto de hombres como de mujeres”³⁵.

TABLA NO. 7

Países latinoamericanos que han implementado mecanismos paritarios en sus sistemas electorales

País	Ámbito de aplicación
Ecuador	Listas electorales a todas las elecciones plurinominales, incluyendo mandatos de alternancia y universalidad.
Honduras	Listas electorales a todas las elecciones incluyendo fórmulas presidenciales.
Bolivia	Listas electorales a todas las elecciones plurinominales y al interior de los partidos políticos (democratización interna), incluyendo mandatos de alternancia y universalidad.
Costa Rica	Listas electorales a todas las elecciones plurinominales.
Panamá	Al interior de los partidos políticos para el caso de elecciones internas y primarias.
México	Listas electorales a las elecciones de congresos federales y locales.
Colombia	Principios de paridad, alternancia y universalidad sujetos a la aprobación de una ley estatutaria que los reglamente y determine su entrada en vigencia.
Argentina	Listas electorales a elecciones sub nacionales.
Venezuela	Listas electorales a todas las corporaciones plurinominales.

Elaborado en base a la información que presenta el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Información disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/5/36135/P36135.xml&xsl=/oig/tpl/p18f.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-decisiones.xsl>

³⁵ Tula y Archenti (2014). De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica.

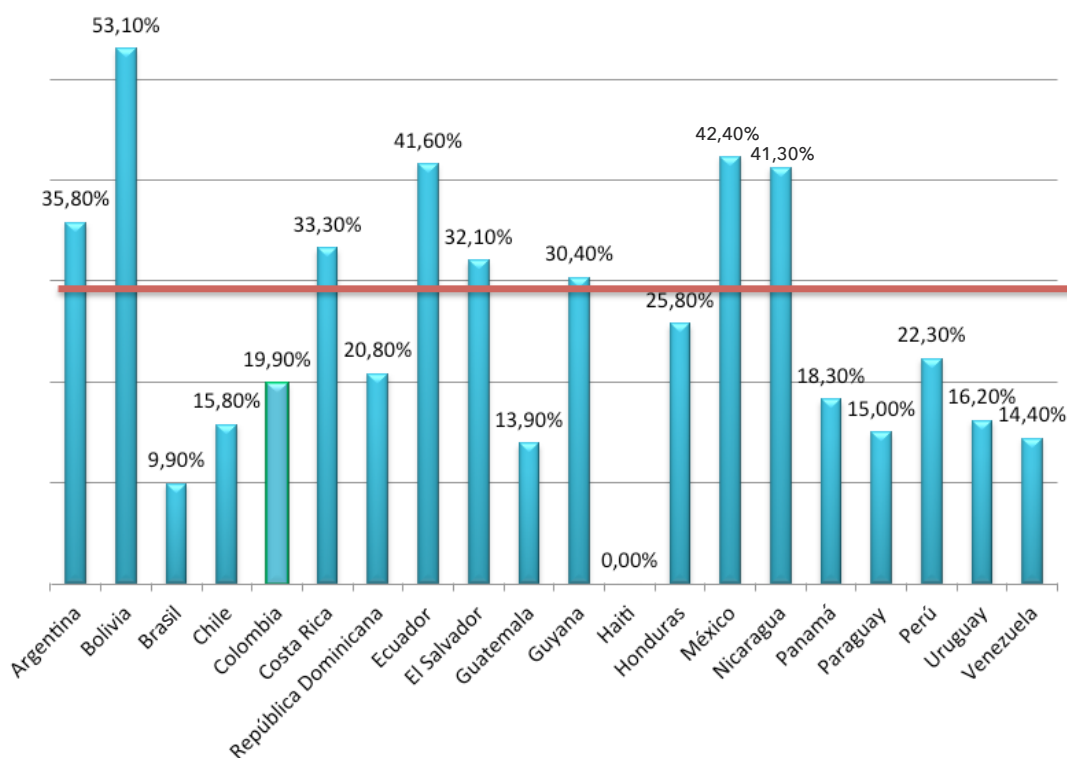
Como se puede ver en la Tabla No. 7 Ecuador (2000), Honduras (2000 dejada sin efecto en 2004 y retomada en 2012), Bolivia (2004) y Costa Rica (2009) fueron los primeros países de la región en pasar del sistema de cuotas a la paridad; les siguieron Panamá (2012)³⁶, México (2013)³⁷, y Colombia en 2015³⁸. Argentina (2000- 2002) y Venezuela (2005- 2008), se sumaron pero sólo para ámbitos subnacionales.

¿Pero cuál ha sido el impacto de los procesos de la implementación de sistemas de cuotas electorales y sistema paritario en la región? Como se puede ver en la gráfica No. 6, 25 años después de la entrada en vigencia de la primera ley de cuotas, sólo Bolivia ha alcanzado la paridad política con un 53.1% de participación femenina en su cámara baja.

Ecuador (41.6%), México (42.4%) y Nicaragua (41.3%), han superado el 40%, y Argentina (35.8%), Costa Rica (33.3%), El Salvador (32.1%) y Guyana (30.4%) han rebasado la barrera del 30%. A su vez, República Dominicana (20.8%), Honduras (25.8%) y Perú (22.3%) se encuentran en la franja del 20%, mientras Brasil (9.9%), Chile (15.8%), Colombia (19.9%), Guatemala (13.9%), Haití (0%), Panamá (18.3%), Paraguay (15%), Uruguay (16.2%) y Venezuela (14.4%), no han logrado superar el 20% de presencia femenina. Es decir, 8 de los 20 países de la región han sobrepasado el porcentaje de la masa crítica de presencia femenina (30%).

Es importante señalar que de los 8 países que superan el 30% de la participación femenina, 5: Ecuador, México, Nicaragua, Argentina y Costa Rica, han dado el paso normativo y discursivo entre las cuotas y la paridad. Esto evidencia que los sistemas electorales con medidas para garantizar la paridad son más eficaces en favorecer la presencia femenina.

GRÁFICA NO. 6
Porcentaje de mujeres electas cámaras bajas o únicas
América Latina y Centroamérica. Corte Abril de 2016



36 Sólo al interior de los partidos.

37 A febrero de 2014, sólo Bolivia, Ecuador y Costa Rica habían hecho efectivo el mandato en elecciones generales (Tula & Archenti, 2014).

38 En el caso de Colombia, como se explicó en el aparte de marco jurídico vigente, si bien se incluyeron en la Constitución Política los principios de universalidad, alternancia y paridad, estos sólo serán aplicables una vez se apruebe una ley estatutaria que reglamente los mecanismos de implementación y su entrada en vigencia.

Elaborado en base a la información que presenta la Unión Interparlamentaria - Mujeres en el parlamento. Información disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

Colombia en referencia a la experiencia comparada

Según Tula y Archenti (2014), para entender el impacto de la implementación de las cuotas electorales o de la obligatoriedad de la paridad política es necesario analizar las siguientes variables: 1. Los rasgos de la cultura política del país en el que se implementan; 2. El proceso interno que tiene lugar en las organizaciones partidistas para la selección de las candidaturas; 3. Los atributos del sistema electoral, y; 4. Las características de las leyes de cuotas en sí mismas.

Haciendo una revisión de estos factores es posible decir que el impacto reducido del sistema de cuotas electorales obedece a los siguientes factores:

1. En referencia a la primera y a la segunda variable –cultura política y procesos internos de nominación–, se ha establecido que al interior de las organizaciones partidistas en donde tradicionalmente ha predominado la presencia masculina, la aprobación y la implementación de las medidas de acción afirmativa y de paridad afrontaron los más grandes obstáculos, ya que las mujeres no contaron con el apoyo decisivo de los dirigentes para su inserción equitativa en la militancia partidista y en los procesos de competencia electoral. De hecho se pudo establecer que en muchos casos, los dirigentes eludieron la implementación de este tipo de normas a través de mecanismos informales (Tula & Archenti, 2014; Cardozo & Quintero, 2014).

En el caso colombiano pudo determinarse que las mujeres siguen enfrentando obstáculos al interior de los partidos políticos.

2. En referencia a la tercera y la cuarta variable, esto es atributos del sistema electoral y características de las leyes en sí mismas, se ha documentado que los sistemas electorales de listas cerradas y bloqueadas en donde existe un mandato de alternancia, son altamente efectivos en términos del aumento de la elección de mujeres. Esto sumado a la existencia de una cuota mínima o al mandato de paridad, garantiza que las mujeres candidatas alcancen las curules de las circunscripciones en las que compiten (Tula & Archenti, 2014).

Para el caso colombiano, la cuota electoral vigente no contempla un sistema de alternancia, haciendo que las mujeres sean ubicadas mayoritariamente en lugares periféricos de las listas. Adicionalmente, la preexistencia de la figura del voto preferente, implica que las mujeres tengan que competir no sólo con sus contendores y contendoras de otras

organizaciones políticas, sino también con los integrantes de su propia lista, dificultando su elección.

Estas conclusiones presentan una información muy importante para el caso colombiano: es necesario que se reglamenten los principios de paridad, alternancia y universalidad acogidos en la reforma de equilibrio de poderes, de manera que las barreras institucionales que han sido identificadas desaparezcan. En primer lugar, se hace frente a la dificultad que tradicionalmente han encontrado las mujeres para obtener lugares estratégicos en las listas electorales. Esto teniendo en cuenta que los partidos políticos se ven obligados a distribuir el orden de las listas de manera equitativa entre hombres y mujeres, y cuando las listas son cerradas y bloqueadas el electorado vota por la lista tal y como ha sido compuesta de manera que las mujeres tienen iguales probabilidades de resultar electas, y su éxito o fracaso ahora dependa del trabajo que despliega el colectivo. Es decir, se despersonaliza el ejercicio electoral y se erradica la competencia intra partidista. En segundo lugar, Tula & Archenti (2014) señalan que se combaten “(...) **las estrategias minimalistas partidarias en la aplicación de las leyes de cuotas, por medio de las cuales se ha transformado en un máximo el porcentaje mínimo exigido por la legislación**”³⁹.

39 *Ibidem*. Pág. 35.

6. CONSTRUCCION DE LA PAZ EN COLOMBIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El 4 de septiembre de 2012 el presidente Juan Manuel Santos Calderón anunció el comienzo de un proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. Los puntos sobre los cuales se trazó la hoja de ruta fueron acordados en Cuba entre el 23 de febrero y el 26 de agosto de 2012, con la participación del gobierno de la República de Cuba y del gobierno de Noruega como garantes, y con el apoyo del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela como facilitador de logística y acompañante⁴⁰.

El documento de partida fue denominado “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto”, y en él se establecieron los 5 temas sobre los cuales se discutiría con el fin de alcanzar un “Acuerdo Final” que contribuya a la construcción de la paz⁴¹.

El primer punto es el referente a la política de desarrollo agrario integral. En el documento se menciona que este tema es fundamental para la integración de las regiones con el fin de alcanzar la equidad social y económica en el país. El segundo tema es el de la participación política y en él se plantean las discusiones referentes a los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política, en particular en lo referente a los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del acuerdo, y al acceso a los medios de comunicación. Además, se plantea la discusión en torno a los mecanismos democráticos de participación ciudadana -participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas-, y las medidas para promover un aumento en la participación política a nivel nacional, regional y local de todos los sectores sociales en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. En tercer lugar se encuentran todos los aspectos relacionados con el fin de la confrontación bélica. Es decir, cese al fuego y de hostilidades, dejación de las armas y reincorporación de los combatientes a la vida civil, situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas por pertenecer o colaborar con las FARC. Respecto al problema de las drogas ilegales se incluyeron

las discusiones acerca de la sustitución de cultivos ilícitos y programas de prevención del consumo y salud pública y la solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. En materia de las víctimas del conflicto armado se acordó discutir aquello relacionado con el resarcimiento a las víctimas tanto desde el punto de vista de los derechos humanos de las víctimas, como del esclarecimiento de los hechos y la búsqueda de la verdad.

Como se puede ver, todos los temas que fueron acordados en la agenda tocan transversalmente la vida de las mujeres y las niñas colombianas que han sido las principales víctimas del conflicto armado interno⁴². De hecho, se ha probado que por razón de su sexo y en ocasión de la confrontación armada, las mujeres han sufrido un impacto desproporcionado sobre sus vidas, sus derechos fundamentales, sus relaciones familiares y personales, y sus condiciones materiales, entre otros⁴³. Madres, hijas, compañeras, viudas, combati-

42 De esto dan cuenta los 11 informes anuales sobre violencia socio-política contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia de la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado Disponibles en: www.mujery-conflictoarmado.org.

43 Según la Corte, entre los riesgos se encuentran aquellos relacionados con: (i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento. Auto 092/2008 expedido por la Corte Constitucional. Magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Adicionalmente, se pueden consultar el informe para Colombia de

40 “Gobierno se prepara para segunda fase del proceso, que será en Noruega”. El Tiempo, fecha de publicación 5 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12194472>

41 Acuerdo General para la Terminación del Conflicto. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co>

entes, víctimas, y lideresas, las mujeres además del peso de la guerra, han tenido que afrontar la sub representación de sus intereses y la invisibilización de sus trayectorias.

6.1 El concepto de la inclusión política en el sistema democrático

La democracia“(…) *más que un mero procedimiento político; necesariamente, también es un sistema de derechos fundamentales*”⁴⁴, en ella convergen (idealmente) la participación efectiva, la igualdad de votos, la existencia de un electorado informado, el ejercicio del control ciudadano del programa de acción, el reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y la inclusión política que posibilita que todos los miembros de la sociedad tengan derecho a participar del ejercicio de gobierno con un amplio rango de opciones y en idénticas condiciones que los otros miembros⁴⁵.

Por supuesto, en los regímenes democráticos la negociación recurrente de los acuerdos políticos y la repartición del poder público a través de las elecciones periódicas, genera tensiones estructurales entre los grupos sociales que buscan acceder al poder en igualdad de condiciones. Es justamente en este escenario en donde la estabilidad de las instituciones democráticas, juega un papel determinante en la medida en que con el objeto de acoger en su seno todos los intereses sociales, debe instituir mecanismos para garantizar que los diversos sectores puedan participar y competir, y en caso de ser derrotados, ejercer la oposición. Sin duda, esa no es una tarea sencilla y las democracias de todo el mundo se enfrentan al reto de ser inclusivas, con el fin de adaptarse a las nuevas realidades sociales de manera que su estabilidad y permanencia no se vea en entre dicho.

la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias Sra. Radhika Coomaraswamy. “Informe misión en Colombia”. Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. 11 de marzo de 2002, 58 período de sesiones. E/CN.4/2002/Add.3. Amnistía Internacional. “Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado “Cuerpos Marcados, Crímenes silenciados”. AI: AMR 23/040/2004. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67.18 de octubre de 2006.

44 Dahl, Robert (2004). “La Democracia”. En Revista POSTData 10, Diciembre/2004, ISSN 1515-209X, pág., 46. Disponible en: <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

45 Ibidem. Pág. 46.

En el caso colombiano se ha documentado⁴⁶ que uno de los factores que explican el nacimiento de los grupos guerrilleros es justamente la incapacidad del Estado de garantizar que los actores sociales pertenecientes a corrientes políticas e ideológicas diferentes a las mayoritarias (Partido Liberal y Partido Conservador), tuvieran espacios de interlocución en el fuero político institucional⁴⁷. Este tema es tan importante, que el segundo punto de la agenda pactada para las discusiones que están teniendo lugar en La Habana es el de la participación política, específicamente en lo que tiene que ver con el ejercicio de la oposición, la creación de nuevos movimientos políticos en el postconflicto, y la participación de todos los sectores sociales en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

En efecto, las discusiones y los acuerdos en esta materia son fundamentales porque representan en sí mismos la tensión de dos propósitos que aunque complementarios pueden ser considerados antagónicos: “(…) *por un lado, la ampliación del principio de voluntad popular, contenido en la introducción, profundización o consolidación de los procesos democráticos y, por el otro lado, la protección y reconocimiento de las minorías victimizadas y excluidas*”⁴⁸. En este punto vale la pena llamar la atención

46 Véase: Arenas, J. (1973), Diario de la resistencia de Marquetalia; Cese el Fuego: una historia política de las FARC., Bogotá, Oveja Negra; Alape, A. (1998), Los sueños y las montañas, Bogotá, Planeta; Ferro, J. G. y Uribe, G. (2002), El orden de la guerra: las FARC-EP Entre la organización y la política, Bogotá, Centro Editorial Javeriano – CEJA, pp. 26-39; Marulanda Vélez, M. Cuadernos de Campaña; Molano, A. y Reyes, A. Los bombardeos del Pato. Bogotá, CINEP, Serie Controversia, No. 89; Molano, A. (1994), Trochas y fusiles, Bogotá, IEPRI, El Áncora; Trujillo, C. (1974), Páginas sobre su vida, Bogotá, Abejón Mono; Gonzáles Arias, J. J. (1992), Espacios de exclusión: El estigma de las repúblicas independientes 1955-1965, Bogotá, CINEP; Pizarro, E. (1991) Las FARC (1949-1966); (1989) De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha, Bogotá, Tercer Mundo; “Los orígenes del movimiento armado en Colombia”, en Análisis Político, No 7. Pizarro Leongómez, E. (2004), Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia, Bogotá, Norma.

47 Según Francisco Leal (2012), la implementación del llamado Frente Nacional impidió el ejercicio de la oposición política debido a que generó un monopolio Liberal-Conservador en donde se “(…) estigmatizó la crítica y la disidencia, abriendo espacios para la oposición armada alimentada por la Guerra Fría y por la herencia de ‘La Violencia’”. En Leal, Francisco (2012). ¿Por qué la guerra en Colombia? En: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflictodrogas-y-paz-temas-30/2808-por-que-la-guerra-en-colombia.html#comment-4707>

48 Rettberg, Angelika (2005). “Reflexiones introductorias sobre la relación entre construcción de paz y justicia transicional”. En: Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional. Universidad de los Andes. Programa de Investigación sobre

acerca de la ventana estratégica que se abre con el proceso de transición hacia la paz, ya que además de su importancia en términos de justicia frente a las víctimas del conflicto, el proceso de paz supone la oportunidad de dar un paso hacia adelante, en la disminución de la brecha de la exclusión política y consecuentemente en la consolidación del sistema democrático⁴⁹.

6.2 La democracia colombiana en deuda con las mujeres.

Como se evidenció en la introducción de este documento, la implementación de una cuota electoral para garantizar un porcentaje mínimo de mujeres en las candidaturas de las corporaciones públicas, no se tradujo en un aumento significativo en el número de mujeres electas para ejercer los cargos de la representación pública. Es más, se calcula que si el porcentaje de mujeres electas en las diferentes corporaciones se mantiene estable (esto es no aumenta o disminuye), pasarían otras dos elecciones para alcanzar al menos el porcentaje de participación establecido en la Ley 1475 de 2011 (30%). En el caso del Congreso de la República tendrían que tener lugar las elecciones para los períodos 2018- 2022 y 2022- 2026 (12 años); en los concejos municipales y distritales si el aumento se mantiene en 1.5% en cada escrutinio, habría que esperar otras 14 elecciones, es decir, 56 años para llegar a la masa crítica. Finalmente, en el caso de las asambleas departamentales en donde el incremento fue de tan sólo 0.7%, tendrían que pasar 72 años equivalentes a 18 elecciones para que el 30% de las curules del país sean ocupadas por mujeres.

Las consideraciones a favor de las medidas de acción afirmativa en favor de la participación política, parten de reconocer que una mayor participación de las mujeres aumenta la legitimidad y representatividad del sistema político. En primer lugar, se encuentra el argumento puramente estadístico: ¿por qué a pesar de que las mujeres representan el 51% de la población colombiana, es posible que deban esperar hasta 72 años para alcanzar al menos el 30% de la representación en todos los órganos de elección

popular? Además de las características meramente instrumentales de la democracia (elecciones, sistema electoral y de partidos, etc.), la piedra angular sobre la que se sustenta el sistema es el principio de la representación, que supone que todas las personas sin importar su sexo, su etnia, su clase, o sus creencias políticas o religiosas, entre otros, puedan contar con un espacio de participación equivalente que les permita influir en el escenario público de manera que sus intereses y los de su grupo social hagan parte de la priorización de las necesidades ciudadanas, de manera tal que se vuelvan objeto de la actuación estatal (Murillo 2003). Es decir, en el caso de las mujeres en Colombia la evidencia empírica demuestra que la democracia está fragmentada, en tanto más de la mitad de la población del país, no cuenta con la representación adecuada de sus necesidades e intereses particulares.

De igual forma, la baja presencia de las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones públicas, indica que es necesario tomar medidas afirmativas para garantizar una amplia participación de las mujeres en las diferentes instancias de implementación de los acuerdos de paz, lo cual aumenta la legitimidad de los procesos y afecta positivamente su sostenibilidad en el tiempo. En este sentido, Filippini y Magarrell (2006) han señalado que uno de los factores que determina el éxito o el fracaso de cualquier proceso de justicia transicional es el de la participación de todos los sectores de la sociedad en las consultas que tengan lugar durante las negociaciones: *“(…) La experiencia indica que es esencial partir de la base de una verdadera participación pública en la que tengan cabida los juristas profesionales del país, el gobierno, las mujeres, las minorías, los grupos afectados y la sociedad civil”*⁵⁰

Es decir, el Estado colombiano debe continuar sus esfuerzos para garantizar las condiciones para que las mujeres, que equivalen a más de la mitad de la población, puedan participar en política con garantías y en igualdad de condiciones.

Construcción de Paz. Ediciones Uniandes – Centro de Estudios socioculturales e Internacionales (CESO) y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo CRDI. Pág. 14.

49 Así lo reconoce Rettberg (2006) quien señala que, *“(…) la justicia transicional genera procesos de aprendizaje y arraigo institucional, teniendo efectos educativos sobre el valor de los derechos humanos y su respeto y sobre la legitimidad de las reglas democráticas mientras promueve la reconciliación entre las partes (…)”*. Ibidem. Pág. 15.

50 Filippini, Leonardo y Magarrell, Lisa (2006). “Instituciones de la justicia de transición y contexto político”. En: Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional. Universidad de los Andes. Programa de Investigación sobre Construcción de Paz. Ediciones Uniandes – Centro de Estudios socioculturales e Internacionales (CESO) y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo CRDI. Pág. 115.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El panorama del estado de la participación política de las mujeres en cargos locales de elección popular permite obtener varias conclusiones. En primer lugar, la implementación de un sistema de cuotas electorales ha generado un efecto positivo y verificable en materia de nominación de mujeres a los cargos de elección popular. Esto significa que la oferta electoral se ha diversificado y los partidos y movimientos políticos han cumplido con la cuota de género establecida en la ley. En segundo lugar, el aumento en la nominación femenina no ha tenido un impacto equivalente –es decir, igual o superior al 30% establecido en la cuota- en el número de mujeres efectivamente electas, ya que en ninguna de las elecciones que ha tenido lugar después de la implementación de ley, las mujeres elegidas han superado el 17,9% de la composición de las corporaciones locales. Es decir, los resultados electorales evidencian la tendencia electoral de elegir candidatos masculinos en oposición a las candidaturas femeninas. En tercer lugar, existe claridad acerca de los aspectos legales e institucionales que deben fortalecerse para favorecer la presencia femenina en los espacios de toma de decisiones públicas. En cuarto lugar, se ha evidenciado que el porcentaje de mujeres electas continúa estando muy por debajo de la participación equitativa ya que las mujeres equivalen al 51% de la población colombiana. En otras palabras, a pesar de los avances en materia legal persiste la sub representación femenina ampliando la brecha de la exclusión política. Por último, la inclusión de un sistema de cuotas debe asumirse como un proceso de largo plazo que debe ser acompañado paralelamente de medidas de otro tipo en el espacio de las prácticas normativas, institucionales, culturales y sociales. Por ahora la exigencia de ajustes normativos relacionados con el sistema electoral, el mandato de posición y las medidas conexas son fundamentales.

Recomendaciones:

- Considerar en los procesos de reforma electoral que las cuotas electorales de género tienen una mayor efectividad en sistema de listas cerradas bloqueadas, sumado a la implementación de un mandato de posicionamiento para la colocación de las candidaturas femeninas.
- Se deben fortalecer las organizaciones sociales de mujeres que actúan como plataforma política para las lideresas.
- En cabeza del Ministerio del Interior se deben continuar implementando acciones de formación de las mujeres para la participación política.
- Los partidos y movimientos políticos deben fortalecer sus procesos de democracia interna.
- Los partidos y movimientos políticos deben implementar procesos de formación y capacitación autónomos para sus militantes.
- Los partidos y movimientos políticos deben brindar apoyo especial al proceso de financiación de las candidaturas femeninas de sus militantes.
- Los partidos y movimientos políticos deben promover el acceso de las candidatas a los medios de comunicación.
- Al interior de los partidos y movimientos políticos deben construirse rutas y protocolos de protección de las mujeres militantes en caso de incumplimiento de los mandatos legales referentes a la promoción de la equidad de género.
- Es necesario establecer reglas de juego claras para los movimientos políticos que aún no tienen personería jurídica pero participan en las elecciones y obtienen escaños.
- La Registraduría Nacional del estado Civil y el Consejo Nacional Electoral deben consolidar la información de los resultados electorales desagregada por sexo.
- El proceso de expedición de los resultados electorales debe ser expedito y oportuno para garantizar la procedencia de las acciones de cumplimiento o de restablecimiento de los derechos a los que haya lugar.
- Finalmente, en el marco de los esfuerzos de construcción de la paz que adelanta el país, se deben considerar todas las anteriores recomendaciones en aras de la construcción de una paz sólida y duradera. El proyecto de la paz requiere ante todo el fortalecimiento de la democracia, incluyendo paritariamente a las mujeres en la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

1. Archenti, Nélica & Tula, María Inés (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.
2. Bernal, Angélica (2006). “¿Qué es perder y qué es ganar en política?: los retos de la participación electoral”. En: *Revista Análisis Político* No. 56, Bogotá, enero- abril, 2006: págs. 72- 92.
3. Bernal, Angélica (2006). *Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres en las elecciones para el Congreso 2006- 2010*. Ponencia presentada el 22 de marzo de 2006 con motivo del lanzamiento de la campaña “Más mujeres más política”. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
4. Bernal, Angélica (2011). “Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres”. En: *Elecciones 2010: sistema de partidos, decisiones electorales y representación política en Colombia*. *Revista Colombia Internacional* 74, julio a diciembre de 2011: 89-118.
5. Burin, Mabel & Dio Bleichmar, Emilse (1986). *Genero, Psicoanálisis, Subjetividad*. Editorial Paidós.
6. Cardozo, Florentina & Hernández, Rodolfo (2006). “Las estrategias electorales en las elecciones legislativas del 12 de Marzo de 2006”. En: *Revista Colombia Internacional*. No. 64, julio- diciembre de 2006.
7. Cook, Rebecca & Cusack Simone (2010). *Estereotipos de género. Perspectivas legales transnacionales*. University of Pennsylvania Press.
8. Dahlerup, Drude (2002). “El uso de las cuotas para incrementar la representación política de la mujer.” En: *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. IDEA Internacional.
9. Davison, W. Phillips (1958). “The Public Opinion Process”. En: *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 22, No. 2.
10. Del Águila, Alicia & Llanos, Beatriz (2008). “Cuotas, sistema electoral y prácticas partidarias. Claves de los avances y barreras a la participación política de la mujer en la región andina”. En: *Reforma a los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y CIEPLAN.
11. Elizondo, Arantxa (1997). “Comportamiento político de las mujeres: evolución y paradojas en la investigación”. En: *Mujeres en política*. Eurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coordinadoras). Ariel. Barcelona.
12. Ferreira, Delia (2008). “Financiamiento de los partidos políticos: rendición de cuentas y control”. En: *Reforma a los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y CIEPLAN.
13. Franco-cuervo, Ana Beatriz (2007). *Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral*. Documento de trabajo proyecto reforma Política Pnud – Idea Internacional.
14. García, Miguel (2006). “La reforma electoral y su impacto en las elecciones locales de 2003. Un análisis de las elecciones del Concejo de Bogotá”. En: *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Editores Gary Hoskin y Miguel García Sánchez. Uniandes- CESO.
15. Hernando, Almudena (2003). *¿Desean las Mujeres el Poder? Cinco reflexiones en torno a un deseo conflictivo*. Ediciones Minerva. Madrid.
16. Holguín, Jimena (2006). “La reforma de 2003: La tensión entre abrir y cerrar el sistema político colombiano”. En: *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Editores Gary Hoskin y Miguel García Sánchez. Uniandes- CESO.
17. Htun, Mala (2005). “Democracia e inclusión política: La región andina en perspectiva comparada.” En: *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*. Magdalena León editora. UNIFEM, UNFPA, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de estudios peruanos IEP, Centro de información de desarrollo de la mujer CIDEM, y FLACSO.
18. Llanos, Beatriz & Nina, Juana (2011). “Mirando con lentes de género la cobertura electoral. Manual de monitoreo de medios.” Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Perú.
19. McElroy, Gail & Marsh, Michael (2010). “Candidate gender and voter choice: analysis from a multimember preferential voting system”. En: *Political Research Quarterly* 63:822 originally published online 15 May 2009. Western political Science Association.
20. Navarro González, Carmen (2005). *Diagnóstico y auto diagnóstico de barreras de género*. Colegio Oficial de Psicología de Andalucía Occidental. Madrid.
21. Peschard, Jacqueline (2002). “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general.” En: *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. IDEA Internacional.

22. Pitkin, Fenichel, Hanna (1985). El concepto de representación, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

23. Uriarte, Edurne (1997). “Las mujeres en las élites políticas”. En: Mujeres en política. Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coordinadoras). Ariel. Barcelona.

24. Vélez, Cristina, Ossa, Juan Pablo & Montes, Paula (2006). “Y se hizo la reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política de 2003.” En: La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos? Compiladores Gary Hoskin y Miguel García Sánchez. Uniandes- CESO.

25. Wills, María Emma (2007). Inclusión Sin Representación: La Irrupción Política de Las Mujeres en Colombia (1970-2000). Editorial Norma.

26. Wills, María Emma & Cardozo, Florentina (2008). “COLOMBIA. Partidos y compromisos de género: avances y barreras en la inclusión de las mujeres”. En: Manual de buenas prácticas “Del dicho al hecho”. IDEA Internacional.

27. Wills, María Emma & Cardozo, Florentina (2010). “Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006)”. En: Revista Colombia Internacional No. 71. Enero- junio 2010. Universidad de los Andes.

SUPERANDO
LA VIOLENCIA
CONTRA
LAS MUJERES



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA