



**¿HACIA UNA DEMOCRACIA PARITARIA? ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO  
DE LA LEY DE CUOTAS EN COLOMBIA ENTRE EL AÑO 2001 Y 2010**

**PRESENTADO POR  
IVANNA AGUDELO PADILLA**

**DIRECTORA  
PATRICIA MUÑOZ YI**

**TRABAJO DE GRADO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS  
BOGOTA D.C. 2014**

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	3
CAPITULO 1.....	11
CONTEXTO DE LA LEY DE CUOTAS EN AMÉRICA LATINA .....	11
1. Leyes de cuotas y género en perspectiva Global.....	11
2. Contexto de la ley de cuotas en América Latina.....	15
3. Comportamiento de la ley de cuotas en América Latina. ....	18
4. Procesos de democratización a partir de la acción afirmativa.....	20
CAPITULO 2.....	27
LA TEORÍA DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA COMO ELEMENTO TEÓRICO PARA EXPLICAR LA LEY DE CUOTAS COMO ELEMENTO DE IGUALDAD ACTIVA .....	27
1. Elementos Teóricos Preliminares.....	27
2. Principio de Igualdad y universalización de los derechos. ....	32
3. Antecedentes históricos que permiten la formulación del enfoque de afirmación positiva.....	34
Paridad sin igualdad .....	36
4. La acción afirmativa en el marco de la Constitución de 1991 en Colombia. ....	38
5. Proyecciones teóricas de la Ciencia Política al Enfoque de Acción Afirmativa .....	44
Capítulo 3.....	49
IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE CUOTAS EN COLOMBIA.....	49
1. Elementos de contexto histórico y progresos durante el siglo XX .....	50
2. Legislación hacia la Equidad.....	53
3. Proceso de aplicación de la Ley de cuotas en Colombia: logros e ineficacias de implementación (2005 -2010) .....	59
4. Elementos sobre la implementación de la Ley de Cuotas en Colombia. ....	64
Capítulo 4.....	69
FACTORES DE ANÁLISIS DE LA LEY DE CUOTAS EN COLOMBIA; ENTRE LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y LA IMPOSIBILIDAD PARA LA IMPLEMENTACIÓN..	69
1. Factores de la Cultura política en Colombia en relación a la Acción afirmativa, igualdad y paridad de género.....	69

2. Reformas y garantías electorales en Colombia a Partir de la Ley de Cuotas.....	73
3. Procesos de reconocimiento e inserción de las mujeres en los procesos políticos en Colombia.....	77
CONCLUSIONES .....	81
BIBLIOGRAFÍA .....	91

## INTRODUCCIÓN

Ha pasado más de una década desde que se expidió la Ley 581 de 2000 que busca una adecuada y efectiva participación de las mujeres en los cargos decisorios de la administración, periodo dentro del cual, de manera transitoria, ha aumentado la presencia de mujeres en tales cargos, a pesar de que los estudios de las distintas corrientes demuestran que no se ha avanzado tan aceleradamente hacia la consecución de unas condiciones de equidad en la materia.

La presente investigación se ha centrado en el período comprendido entre los años 2001 y 2010, dentro del cual se analizó el aporte de la ley de cuotas en la búsqueda de condiciones más equitativas en el acceso a cargos decisorios de la administración, y siendo los destinatarios de la norma las ramas del poder público, el espectro de análisis se extendió a los cargos ministeriales y viceministeriales en la rama ejecutiva, y las magistraturas de las altas cortes judiciales.

Sobre este aspecto el feminismo, y principalmente la corriente radical, ha sido determinante tanto en el proceso de expedición de la norma como en el seguimiento a su cabal aplicación, mediante el análisis de tres dimensiones: los elementos que condicionan la eficacia de la ley con las recomendaciones y acciones desplegadas para alcanzarla, la ley como elemento determinante en el cambio cognitivo del sentir social sobre lo que implica la participación de la mujer en la vida pública, y el avance hacia la paridad democrática como herramienta para garantizar la equidad de género en cuanto a la participación política de la mujer.

No obstante que los mencionados desarrollos obtenidos a través de la ley de cuotas han sido un intento para dar aplicabilidad al mandato constitucional, es necesario mirarlos desde los aportes de la misma y las limitaciones que ha tenido por diversos aspectos socio-culturales y políticos. En efecto, los resultados de algunas investigaciones existentes demuestran que a pesar del aumento porcentual en la participación de cargos de nivel decisorios no se ha podido reducir de manera importante la inequidad de género por cuanto las medidas adoptadas no han podido trascender en el imaginario colectivo de la sociedad patriarcal ni transformar las estructuras de los estados, que permanecen inmutables debido a la complejidad de los factores socio-culturales y políticos que obstaculizan el acceso de las mujeres en condiciones de equidad.

Así, el elemento central de esta investigación es generar un aporte en la reducción de las barreras que han impedido el acceso a la administración pública en cargos de decisión. A manera de interrogante surge entonces la siguiente inquietud: ¿Constituye la ley de cuotas una estrategia eficaz para avanzar hacia una paridad democrática que profundice la equidad de género en cuanto a la participación política de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública?

Esta pregunta es justificada a partir del bajo porcentaje de participación de la mujer en cargos de niveles decisorios, permite afirmar que en Colombia las mujeres pueden ser objeto de discriminación en esta materia. Esta inequidad repercute en la esfera política de las mujeres, ya que tiene como desenlace coartar sus posibilidades de expresión.

En razón a que la ley de cuotas se erige como la primera aproximación que intenta cerrar esa brecha, se hace necesario identificar los motivos que condujeron a la expedición de la misma.

Como punto de partida hay que precisar que la ley de cuotas se acoge a los lineamientos trazados por la IV Conferencia Mundial de las Mujeres celebrada en Beijing, en 1995, que planteó que los Estados deben tomar medidas temporales "encaminadas a acelerar la igualdad entre hombres y mujeres", y en la cual se declararon los derechos de las mujeres y se integraron al concepto más amplio de *derechos humanos*. Se analizó la necesidad de que los gobiernos e instituciones internacionales adoptaran medidas de acción positiva que permitieran una igual representación de hombres y mujeres en los órganos del gobierno y la administración pública.

En términos de la Corte Constitucional existen unos criterios generales que justifican la expedición de la Ley 581 de 2000: que a pesar de existir un claro equilibrio entre la población femenina y la masculina, calificada para acceder a los más altos niveles decisorios, tal equilibrio no se refleja en la efectiva representación de uno y otro en dichos niveles; la precaria representación de la mujer obedece a un criterio irracional de discriminación, más que a supuestos factores de inferioridad natural o deformación cultural y académica, lo demuestra de modo contundente el hecho de que en la carrera administrativa, cuyos cargos se proveen por el sistema de méritos, la representación de la mujer llega incluso a sobrepasar a la del hombre; y que es necesario remover los obstáculos presentes que impiden la participación de la mujer con medidas que produzcan un doble efecto: uno inmediato, consistente en paliar la subrepresentación; y otro a más largo plazo, que incida en la transformación de la mentalidad, incompatible con los propósitos trazados por una Constitución igualitaria y democrática.

Así, la presente investigación se justifica en la necesidad de identificar la aplicabilidad de la ley después de una década de vigencia, a partir de dos enfoques, el primero relacionado con la atenuación de la sub-representación de género mediante la presencia real de la mujer en las decisiones de la administración, y el otro referido a la capacidad de la norma para lograr eliminar barreras legales, sociales y culturales que impidan la participación autónoma y espontánea de la mujer. Desde esa óptica, la investigación pretende generar un aporte en términos de ideas, recomendaciones e hipótesis para futuros debates, estudios y eventuales proyectos que se presenten en el país en materia de representación política de la mujer.

Dicho lo anterior, el objetivo general de esta investigación no es otro que adelantar y formular una reflexión a partir del análisis del aporte de la ley de cuotas en términos de equidad en los procesos de incorporación de la mujer en los niveles decisorios de la rama ejecutiva y judicial entre el año 2001 y el año 2010. Ello supone, hacer un diagnóstico sobre las medidas de acción afirmativa como marco teórico e inspirador de las cuotas para mujeres en América Latina; de igual manera, identificar las causas y las dificultades para la aplicación y cumplimiento de la ley de cuotas en Colombia, establecida para los niveles de cargos directivos que no han permitido la inserción paritaria de las mujeres en los niveles decisorios de la administración, a pesar de la existencia de mandatos legales y constitucionales. Finalmente, determinar si la ley de cuotas es una estrategia eficaz para garantizar una verdadera y definitiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración.

En cuanto al diseño metodológico la investigación trabaja sobre tres variables, para hacer su análisis de información: 1) Cultura Política, entendida como las actitudes y conductas que caracterizan las acciones individuales y colectivas en un sistema político, y siguiendo aún más radicalmente con Parsons, es una

variable interviniente en el sistema social y en la cultura democrática. 2) instituciones políticas, entendidas como mecanismos de orden social y cooperación que procuran gobernar el comportamiento de un grupo de individuos que puede ser reducido o coincidir con una sociedad entera, en dicho sentido trascienden las voluntades individuales al identificarse con la imposición forzosa de un propósito considerado como un bien social. 3) fortalecimiento de la democracia, entendida esta como aumento de la capacidad institucional de acceso en relación a la paridad e igualdad de los individuos a la toma de decisiones, en cuanto participación efectiva en un sistema político.

Definido lo anterior, la investigación hace una revisión documental de carácter descriptivo de fuentes secundarias remitidas a estudios desarrollados tanto para América Latina como para Colombia respecto de acciones afirmativas en función de las mujeres. Como fuentes primarias, se abordan los informes y datos proferidos por las instituciones públicas colombianas, esto es; los informes del Ministerio Público y de la Alta Consejería para la Mujer, como información institucional validada por los mecanismos técnicos gubernamentales. Así este es un análisis descriptivo que pretende acorde al objetivo planteado, hacer un desglose y análisis de la situación de la participación de la mujer en las esferas de gobierno.

La investigación busca analizar si la baja representación de las mujeres en cargos de nivel decisorio de la administración refleja la existencia de barreras para el acceso a los mismos, que no han podido ser superadas a pesar de la expedición de la ley de cuotas. Es así como el aumento porcentual en la participación de cargos de nivel decisorios no ha acabado con la inequidad de género por cuanto las medidas adoptadas no han podido trascender en el imaginario colectivo de la sociedad patriarcal ni transformar las estructuras de los estados, que permanecen inmutables debido a la complejidad de los factores

socio-culturales y políticos, que obstaculizan la participación política de las mujeres en condiciones de equidad.

Para desarrollar esta investigación, el presente documento está dividido en cuatro capítulos; el primero titulada Contexto de la ley de cuotas, en la cual se abordan las acciones afirmativas en el marco de la globalización, el proceso histórico de la participación de la mujeres en América Latina por medio de este mecanismo jurídico político, así mismo sus efectos y los espacios que para la democratización de las sociedades latinoamericanas se han venido gestando desde su implementación. En un segundo momento se presentarán los elementos teóricos necesarios para la interpretación y el análisis del objeto de estudio de esta investigación; esto comporta los factores teóricos preliminares en marcados en las teorías de acción afirmativa y una nueva comprensión del principio de igualdad, asimismo los antecedentes históricos relevantes que enmarcan el desarrollo teórico utilizado y junto a ello la evolución jurisprudencial en Colombia a partir de la constitución de 1991; finalmente, las proyecciones históricas y los enfoques constituidos en la Ciencia Política a partir de la acción afirmativa. En un tercer apartado se presenta descriptivamente la implementación de la ley de cuotas en Colombia; esto es: sus elementos históricos, los mecanismos en la legislación para garantizar equidad por sobre la simple comprensión de paridad, mecanismos de implementación y sus tendencia. En una cuarta y última sección se hace análisis de este proceso en Colombia, lo cual conlleva un análisis de los factores de la cultura política en relación a la acción afirmativa, los procesos de reformas y garantías electorales; y finalmente los mecanismos de reconocimiento e inserción de las mujeres en los procesos políticos en Colombia.

En este sentido, el diseño de este trabajo, pretende plantear una reflexión respecto a la necesidad de una acción mucho más decidida de todos los actores

sociales y políticos involucrados en estos procesos de reconocimiento de las mujeres, que propenda por eliminar el denominado techo de cristal con el cual tropieza la participación de las mujeres, para avanzar hacia la búsqueda de un camino que reduzca la brecha existente y apunte a una democracia más paritaria, que en condiciones de equidad facilite el acceso de la mujer en niveles decisorios administrativos.



## CAPITULO 1

### CONTEXTO DE LA LEY DE CUOTAS EN AMÉRICA LATINA

En este capítulo se introduce el proceso de acciones afirmativas a través de la condición jurídica de la ley de cuotas desde la perspectiva global, pero particularmente contextualizada en América Latina como un marco de referencia para el análisis de la misma en Colombia. Por esto se presentará en forma general las condiciones globales, y posteriormente con mayor detalle los procesos que se han gestado en Latinoamérica.

#### 1. Leyes de cuotas y género en perspectiva Global

En la presente investigación se busca encontrar los niveles de influencia que esta ha tenido en la participación de mujeres en cargos políticos. Ya establecido esto se debe tener en cuenta la perspectiva de la ley de cuotas en ámbito global. Esta se ha vuelto un mecanismo común en los Estados para garantizar los derechos de las mujeres, así permitiendo que se establezcan políticas que busquen la participación obligatoria de mujeres. Mona Krook (2009; 52) establece en su texto titulado *“La Adopción e Impacto de Las Leyes de Cuotas de Genero una Perspectiva Global,”* tres categorías de leyes de cuotas a nivel global, éstas consisten de: Escaños reservados, Cuotas de Partidos, y Cuotas legislativas.

Según establecen varios teóricos, entre ellos Massolo estas leyes de cuotas no son democráticas (2007: 73-74). Presentan varios problemas ya que no garantizan la libre elección de la población. De tal manera que los hombres se

ven discriminados e incluso excluidos de estos procesos políticos, sin embargo, vemos que en muchas ocasiones estas leyes de cuotas no cumplen su objetivo de inclusión y participación, al contrario lo que permiten es una disminución de posibilidades para las mujeres.

Los escaños reservados son políticas que buscan garantizar cargos políticos a las mujeres, estos se han vuelto comunes en países africanos, Asiáticos, y del Medio Oriente. Estas políticas han sido importantes para el desarrollo de participación femenina en países donde han tenido un alto grado de exclusión. Aun así, vemos que la mayoría de cargos que entran dentro de estas políticas son de bajo rango, de esta manera limitando a las mujeres a los cargos que se les han propuesto (Aya 1995: 72).

Las Cuotas de Partidos y Cuotas Legislativas, se han concentrado en la participación de mujeres a nivel de cargos parlamentarios. En el caso de las cuotas de partidos estas buscan principalmente cambios en los estatutos de partidos garantizando que un cierto porcentaje de mujeres ocupen los partidos políticos.

Esta política de cuotas de género se ha vuelto común en Europa y aunque haya aumentado el nivel de la participación de las mujeres en política, como establece Mona Krook (2009: 56) estas mujeres no pueden dedicarle a los partidos todo el tiempo que estos requieren y por ende el alto porcentaje que buscan de participación se ve limitado debido al tiempo del cual disponen las mujeres, sin embargo, esto ha permitido que los político/as jóvenes tengan mayor participación en los partidos políticos.

Las leyes de Cuotas Legislativas son comunes en Latinoamérica. Estas buscan principalmente que las mujeres tengan un porcentaje determinado de participación en todos los cargos políticos. En la mayoría de estos sectores se busca la participación de por lo menos un 30% de los integrantes de cargos políticos. En la siguiente tabla una explicación más concisa de lo que estos tres mecanismos de ley de cuotas significan.

Tabla 6: Cuándo y cómo se aplican las cuotas				
A quiénes se aplica	Modelo de aplicación	Iniciativa de	Objetivo	Ejemplos
Pre candidatos/as	Se asegura un porcentaje de candidatas mujeres en proceso de primarias	Los partidos políticos	Promover una competencia más igualitaria en procesos de elección al interior de los partidos	Canadá, Inglaterra
Candidatos /as a cargos de elección popular	En los procesos electorales para acceder a un cargo público	Los partidos políticos, ley electoral o constitucional	Garantizar la presencia de mujeres en los procesos de elección de cargos públicos	Ley electoral: Perú, Argentina, Bosnia-Herzegovina, Francia, Sudán y Serbia
Cargos electos	Reserva de escaños para un grupo específico	Los partidos políticos, ley electoral o constitucional	Incidir en la conformación final de los órganos de participación y toma de decisiones	Constitución: Burkina Faso, Nepal, Filipinas y Uganda

Extraído del texto: Cuotas de Genero democracia y Representación, Marcela Ríos Tovar.

Esto ha permitido un avance en la participación de las mujeres, pero a vistas de los grandes avances que ha permitido las cuotas de partidos y los escaños reservados, vemos que las leyes de cuotas legislativas ha limitado a Latino

América, ya que en dichos países se busca el 30% como un máximo y no un mínimo (Ríos 2005: 32).

Ya establecidas las diferentes leyes de cuotas a nivel global, se debe introducir este fenómeno como un gran avance a nivel de la participación de mujeres. Ha tenido un gran aumento en los últimos quince años, ya que en casi cien países hay una ley de cuotas establecida. Esto ha permitido que haya varios análisis por parte de estudiosos y teóricos donde argumentan que hay un punto de interrogación frente a las intenciones de las políticas de participación femenina.

Estos según Mona Krook (2009: 59) argumentan que estos buscan avanzar los proyectos neoliberales, buscan desmovilizar los movimientos de mujeres, y esto resulta en la elección de mujeres no feministas. Esto debido a que la mayoría de Feministas se encuentran en incertidumbre frente a las políticas de participación obligatoria de mujeres: *“Estos patrones sugieren que las cuotas de género tienen una relación un tanto complicada con los proyectos feministas de empoderamiento: Aunque pueden llegar a la agenda política por razones feministas y no feministas y pueden servir a fines tantos feministas como no feministas, frecuentemente renuevan el compromiso feminista con la esfera política formal, con consecuencias positivas y cruciales para las mujeres como grupos.”* (Ibíd)

Aunque todo esto haga surgir inconvenientes e inconformidades, se evidencia que hay ganancias importantes para las mujeres. De tal manera que en Colombia a pesar de lo limitado que se ve la participación de las mujeres, si se pone en balance los últimos 15 años que ha surgido el cambio en la participación política de las mujeres, es importante ver un avance.

## **2. Contexto de la ley de cuotas en América Latina.**

El proceso histórico del desarrollo de la ley de cuotas en América Latina se ha caracterizado por las estructuras del machismo en relación a la formación de las instituciones , junto con esto es propio afirmar que ello ha implicado no sólo que los cargos públicos tanto ejecutivos como de representación fueran ocupados por los varones, sino que la política se leyera y comprendiera en códigos y pautas masculinas, permitiendo una marginación creciente a las mujeres tanto en las deliberaciones como en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés social y político que afectan al entorno de los Estados Latinoamericanos (Ferrajoli 1999: 81).

En efecto, el desarrollo efectivo de la ley de cuotas en América Latina se desarrolló durante el siglo XX, en la medida en que el proceso de exclusión y violencia contra las mujeres en términos políticos e institucionales comenzó a revertirse. De hecho, éste ha sido identificado como el siglo de las mujeres ya que fue testigo desde su inicio de las luchas por alcanzar el derecho al voto y fundamentalmente a en procura del reconocimiento de las mujeres como ciudadanas activas (Facio 2003; 101). En efecto las últimas tres décadas se vino mostrando la incorporación de las mujeres al espacio público a través de su participación en movimientos sociales de todo tipo, y finalmente dio cuenta de su esfuerzo por acceder a esferas de dirección y de responsabilidad política a partir de su participación en política dentro de los partidos y las formas de representación política de las mismas mujeres en un intento de transformar la cultura política de los países latinoamericanos.

A manera de recuento histórico, es plausible avanzar mostrando que en Latinoamérica el país que dio un avance altamente significativo fue el Ecuador en el año de 1929, proceso que fue seguido casi inmediatamente por Chile y Uruguay en 1931. Durante esta primera década de siglo veinte se establecieron las condiciones estructurales en los Estados para promover nuevas transformaciones en otros países latinoamericanos. Muestra de ello es que 30 años más tarde se adelantaron transformaciones significativas en toda la región, verbigracia Paraguay y El Salvador incorporaron en sus constituciones en 1961 el voto femenino (León 1997: 91).

La inserción de los criterios de discriminación positiva por medio de la ley de cuotas las cuotas implicó un tratamiento preferencial a las mujeres como actores políticos en el continente. Estos procesos que tuvieron su manifestación a través de reformas constitucionales y procesos jurídicos tienen un objetivo equilibrador respecto de los mecanismos de exclusión que enfrentan las mujeres para acceder a cargos políticos, pero fundamentalmente complementar los mecanismos de representación en cuanto al acceso de cargos de administración pública fuera del mecanismo de elección popular. Este proceso obligó a forzar su ingreso al poder público no al vaivén de los intereses de los partidos políticos, ni a sus procedimientos tradicionales de selección de candidatos.

Un ejemplo de esto es Argentina, que en 1991, mediante la Ley de Cupos estableció una cuota del 30 por ciento de candidaturas de representación para las mujeres, como un primer mecanismo de transformación interna al interior de los partidos (Facio 2003: 111-112). Pero de igual manera, y esto a partir de las iniciativas adelantadas en Argentina como fruto de un proceso más amplio de transición a la democracia o mecanismos de democratización, no menos de diez países más han promulgado leyes que tienen por objeto incluir un mínimo de mujeres en las listas de candidatos de los partidos políticos, las cuales

establecen un porcentaje que oscila entre el 20 y el 40 de las candidaturas parlamentarias según los países de la región. Muestra de este proceso en la región, como se mostrará en el capítulo 3, un ejemplo de esto es Colombia, quien ha incorporado este mecanismo (30%) para cargos de máximo nivel decisorio de la administración pública.

La favorabilidad creciente en América Latina en torno a las cuotas en función de género es mostrada por los trabajos como los de Jacqueline Ferrajoli. En su trabajo evidencia que las mismas encuestas de opinión evidencia que 2/3 partes de la población considera que las cuotas son, en general, beneficiosas para el continente. En este mismo estudio Ferrajoli (1999: 70-72) logra evidenciar que una mayoría de la población (57%) apoya la idea de que se incremente el número de mujeres que ocupan cargos políticos, esto en relación al fortalecimiento de los procesos de democratización como una variable para el fortalecimiento de mejores gobiernos, y en principio como un nuevo criterio de gobernanza regional.

En efecto, para los entrevistados, citados por el trabajo de Ferrajoli (ibíd.), la percepción en la sociedad muestra que sesenta y seis de cada cien encuestados, considera a las mujeres mejor capacitadas para la toma de decisiones y, así mismo un 85 de cada 100, las perciben mucho más honestas que los varones.

Es innegable que las mujeres latinoamericanas están lejos de tener condiciones de igualdad política con los hombres, pero con ello también es creciente el rechazo a la discriminación. En este sentido, se viene generando un consenso alrededor de la conveniencia de ampliar la presencia de las mujeres en las esferas de decisión política y, además, que ésta se produzca a corto plazo.

### 3. Comportamiento de la ley de cuotas en América Latina.

Después de poder analizar cuáles son los parámetros internacionales que definen la ley de cuotas, podemos ver cómo según estos procesos, en América Latina esta ha permitido un crecimiento en la participación de las mujeres. En este sentido vemos que los procesos de elección de potenciales candidatos y candidatas, el nivel de aplicación de la ley de cuotas de asientos o curules, y la aplicación de esta ley para cargos políticos, ha permitido un incremento importante en Latinoamérica (Aya 1995: 36).

Es preciso indicar que 11 de 18 países en este momento tienen una ley de cuotas establecida, en el siguiente cuadro elaborado por Marcela Ríos Tovar nos da los datos históricos de las leyes de cuotas latinoamericanas.

Países	Año de aprobación	Porcentaje cuota
Argentina	1991	30 C.B * 30 Sen. **
Bolivia	1997	30 C.B 25 Sen.
Brasil	1997	30 C.B
Costa Rica	1996	40
Ecuador	1997	30
Honduras	2000	30
México	1996	30 C.B 30 Sen.
Panamá	1997	30
Paraguay	1996	20 C.B 20 Sen.
Perú	1997	30
República Dominicana	1997	25
Venezuela	1998	30

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre cuotas de IDEA, [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org).

\* cámara baja - \*\* senado

Como se puede evidenciar Argentina es el primer país en adoptar una ley de cuotas, y de ahí en adelante los demás países empiezan a vincularse a la lucha por una mayor participación de mujeres en cargos políticos. Esto se permite debido a las grandes luchas por derechos de igualdad de género y gracias al Partido Socialista Obrero Español que busco junto a las normas y convenios internacionales una mayor igualdad de sexos.

Según Marcela Ríos Tovar (Tovar 2005: 89), el promedio de participación de mujeres en la región latinoamericana aunque no ha sido uniforme, si se ha visto un aumento significativo en la región. Se puede evidenciar que los países con mayor participación son esos que han optado por aplicar alguna ley de cuotas en su país. Según los datos propuestos en esta investigación de Marcela Ríos Tovar, la participación ha incrementado aun sin la ley de cuotas, pero la ley de cuotas incentiva a una mayor participación. Entre los años 1995 a 2006 los países con ley de cuotas han tenido de participación femenina de un 9,5% mientras los países que no han aplicado la ley de cuotas han incrementado solo un 2,9% (Ibíd.: 34-36).

A pesar de este crecimiento y la aplicación de estas leyes de cuotas, se establece que en el presente no hay un total cumplimiento de estas leyes, ya que dentro de la tabla de vinculación histórica rodea un 20% a 40% de los cargos políticos y aun así no se cumplen como un mínimo sino como un máximo, y aun así no se cumple. Es importante mencionar que dentro de ese análisis los mejores contextos para que una ley de cuotas sea efectiva consiste de un sistema pluralista, que tenga la posibilidad de varios integrantes en el senado (Ibíd.: 37).

En el presente la ley de cuotas en América Latina ha tenido una variación en cada país, en los lugares en los que ha tenido los niveles más altos según Martha Ríos Tovar son Costa Rica con un 19.5% en el sanado y Argentina con un 28%, en los que ha tenido participación media es Ecuador 11.5%, México 8.4%, Bolivia 7.4%, Perú 7.5%, Paraguay 7%, en los lugares donde hay una baja participación esta Republica Dominicana con un 5.6%, y por ultimas en las que hay una participación nula como Brasil y Honduras (ibíd.: 39).

#### **4. Procesos de democratización a partir de la acción afirmativa.**

Sin duda, los procesos de consolidación democrática en Latinoamérica, particularmente en los países del cono sur, durante la década de los ochenta, a partir de las presiones ejercidas por los diversos movimientos sociales y fundamentalmente de las organizaciones femeninas que alcanzaron un alto margen de visibilidad – véase como ejemplo el rol que tuvieron las madres de la Plaza de Mayo en la incidencia en los procesos de democratización y memoria-, significaron en América Latina un mecanismos eficiente para el relanzamiento de los partidos políticos y de las instituciones democráticas en clave de participación ampliada de las mujeres, como se ha dicho en el título anterior (Archenti y Tula 2008: 65) . El escenario de estas transformaciones advirtió necesariamente un empoderamiento de las mujeres a partir de la comprensión de los derechos humanos en la región. En efecto, la extensión de los derechos humanos trajo consigo el debate en busca de la equidad entre hombres y mujeres, el cual tomo un papel determinante en la agenda política de los gobiernos y actores políticos de la región.

Durante la última década de siglo XX, las mujeres se incorporaron masivamente a organizaciones vinculadas a demandas sociales particulares, como un primer momento de transición democrática e incidencia en los sistemas políticos regionales. A partir de este proceso, las mujeres avanzaron hacia la participación en el campo de la política formal; así, en primer lugar afrontaron la defensa del sufragio como una victoria política alcanzada durante el siglo XX, pero en especial los procesos que se desarrollaron durante la década de los noventa, referidos a la efectividad del sufragio. Así, el papel de la mujer no sólo estuvo centrado en la emergencia de candidatas a cargos de elección popular, sino que su participación se desarrolló en otro tipo de organizaciones de observadores electorales como observadoras de los mismos. A tal punto, que estas transformaciones las han llevado a encabezar dichos movimientos y acceder a cargos directivos. El punto determinante, estaría centrado en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995, cuando en la región se desatarían las reformas legales que contemplaban las cuotas para mujeres (Astelarra 2007: 83).

Es determinante insistir en este punto, que la gran mayoría de los países de la región que han adoptado las cuotas lo hayan hecho entre 1996 y 1997. Sin duda, el proceso se ha venido radicalizando en toda la región a partir de lo alcanzado en la conferencia de Beijing, la cual ha enfocado los mecanismos de acción afirmativa como medios de acceso de las mujeres al poder. Sin duda, lo que se ha logrado a partir de esta radicalización de las acciones afirmativas, han logrado alcanzar el acceso efectivo de la mujer a los niveles de toma de decisiones políticas en un 50 por ciento para el año 2005.

Es por esto, que se entiende una variable de análisis de contexto, esta es, la transformación o cambio constitucional en relación a su materialidad rango y

finalidad. Así a partir del reconocimiento de los derechos humanos como elemento esencial de la tendencia al fortalecimiento de los bloques de constitucionalidad, las constituciones latinoamericanas consagran la igualdad jurídica entre los ciudadanos, y que incluso algunas de ellas (Colombia, Ecuador, Nicaragua, Argentina) hacen mención específica a las mujeres. No obstante, esta protección genérica está lejos de traducirse en igualdad efectiva de oportunidades de acceso a cargos de dirección y representación, como se mostrará más adelante. Ello causado por un factor esencial, este es; la incapacidad que desde las reformas constitucionales como mecanismos de transformación institucional logren en forma efectiva una transformación de la cultura política en la región en la que las acciones afirmativas se integren como un mecanismo esencial de las prácticas cotidianas de los ciudadanos en el reconocimiento de la mujer (Aya 1995: 143). De hecho, antes de que se introdujeran las cuotas en la región, el promedio de representación de las mujeres en los Parlamentos latinoamericanos apenas llegaba al nueve por ciento.

La implementación de las leyes de cuotas en América Latina las cuales se han centrado en fijar al menos un el 30 por ciento como línea de base para su implementación, no significa que su incorporación a las leyes electorales haya sido un acto mecánico y convencional, o necesariamente conectado con el grado de desarrollo democrático de cada país. Una muestra de esta afirmación es el caso de Costa Rica. En efecto, Costa Rica ha sido un país de larga estabilidad institucional y amplia tradición democrática, el cual, ha implementado un índice de cuota superior al de toda la región, alcanzando en ello un 40 por ciento, comparado con países como Brasil, República Dominicana y Perú, con diferentes niveles de desarrollo democrático prevén el 30, el 25 y el 25 por ciento

respectivamente y Paraguay, con una larga historia autoritaria, ha establecido una cuota del 20 por ciento (Ferrajoli 1999: 118).

Sin duda, la amplia socialización que han alcanzado estos mecanismos compensadores que se crean a partir de los medios legislativos, establecen la tendencia a analizar su funcionamiento como instrumento para reducir la asimetría de género en la representación política en cada uno de los sistemas democráticos de la región. En este orden de ideas, si bien existen distintas modalidades o tipos de cuotas que influyen en su capacidad de transformar las condiciones de desigualdad en la participación de la mujer, los procesos institucionales en las esferas administrativas además de las electorales aun cuentan con altos niveles de deficiencia en sus procesos de aplicabilidad.

En este orden de ideas, cabe la pena afirmar que las condiciones de aplicabilidad, por ejemplo en el marco de los procesos de elección popular de mujeres, no significa inmediatamente que sus candidaturas tengan la posibilidad real de traducirse en una proporción semejante de escaños, no sólo en las esferas parlamentarias sino en los órganos colegiados de poder local y sub-local. Los resultados expuestos por los diversos países en la región a través de sus informes sobre la inclusión de género, evidencian que la tendencia está centrada en el cumplimiento taxativo de la norma y no advierte una superación de la misma como evidencia de la transformación estructural de las instituciones políticas (Krook 2009: 69). En efecto, esto puede verse en el hecho mismo que se coloca a las mujeres al final de las listas de candidatos varones, o bien en los espacios de las suplencias donde tienen reducidas, cuando no nulas, posibilidades de ocupar el cargo. Esto explica por qué en los países en donde existen las cuotas, los niveles reales de representación de las mujeres en sus respectivos órganos legislativos alcanzan actualmente apenas un promedio general del 15.8 por ciento (Ibíd.).

En factor adicional que tiende a reforzar la eficacia de las cuotas, como procesos esenciales de rediseño institucional se encuentra centrado en fijar una distribución obligatoria de las candidaturas de mujeres. Muestra de este proceso es Argentina; en la cual la ley plantea que las candidatas estén colocadas en proporciones suficientes que desarrollen mecanismos paritarios en relación a los varones para ser elegidas. Otro ejemplo es Bolivia, en este país está establecido que de cada tres candidatos uno debe ser mujer, en relación con Paraguay, que de la misma manera han avanzado en forma positiva hasta definir de cada cinco lugares uno a ser ocupado por una mujer. Otro ejemplo significativo a este respecto es claramente el caso de México, en el cual legislación obliga a los partidos a que las candidaturas que postulen no excedan del 70 por ciento para un mismo género en procura de un mecanismos de paridad. En este último caso, es determinante evidenciar que la ley electoral mexicana obliga que estos procesos de consenso se vean reflejados con sus propios estatutos, es decir, de acuerdo con la cultura política de sus cuadros y militantes (Facio 2003: 129).

Esto puede verse reflejado en una evidencia simple, en tanto que para el PRI (Partido Revolucionario Institucional) y el PRD (Partido de la Revolución Democrática) –las cuotas son diferentes (50 y 30 por ciento respectivamente) - , queda explícito también que de cada tres candidatos uno es mujer; ello en comparación a un partido conservador como el PAN (Partido Acción Nacional) el cual no establece orden de prelación alguno.

La significativa aplicación de las leyes de vienen transformando los tipos de inserción en el sistema electoral vigente a cada país. A pesar de que los sistemas electorales no son los únicos elementos determinantes de la disparidad en la representación política de hombres y mujeres, sí pueden ayudar a hacer

más eficaces las cuotas dentro de los procesos electorales en la región. Sin duda, por lo general las cuotas tienden a funcionar mejor en sistemas de representación proporcional que en los de mayoría en los cuales solamente hay un candidato por circunscripción, pero cada comportamiento electoral advierte que dicha proporcionalidad transforma los mecanismos sustanciales a este respecto.

Por otra parte, y en relación a este mismo tenor, es importante observar que donde las listas de candidatos para ocupar escaños parlamentarios son abiertas como en Perú, Ecuador, Panamá y Brasil, los apoyos decididos a las candidaturas femeninas se deja en manos de los electores, esto es; los electores son quienes tienen la última palabra para determinarlas según sus preferencias. Empero a esto, y con ello, se va perfilando un elemento esencial sobre los hallazgos que se pretenden demostrar en este trabajo, evidencia que a pesar de las transformaciones legales para la participación de la mujer en los procesos políticos, los mecanismos institucionales continúan reproduciendo la cultura política dominante, es decir, se favorece a las candidaturas masculinas (León 1997: 90-91). En cambio, en el resto de los países de la región la lista de candidatos es cerrada y bloqueada, dejando a la decisión de los cuadros partidarios y de la competencia interna la posibilidad de favorecer a las candidatas mujeres, lo que tampoco ofrece garantía de equidad, dado el predominio tradicional de los hombres en los cuadros partidarios.

Esto, lo explica mejor Ferrajoli afirmando que (1999: 118): “De tal suerte, si no existe una disposición expresa para la colocación de las candidaturas femeninas, el objetivo de las cuotas tiende a diluirse al dejarse en manos ya sea de las cúpulas partidistas que generalmente están compuestas predominantemente por varones, ya de la población votante que participa de los valores y

consideraciones dominantes sobre los quehaceres políticos, lo cual deja en desventaja a las mujeres”.

En síntesis, puede aseverarse que la efectiva aplicación de las cuotas depende también de otros elementos, tales como la disposición de los dirigentes partidarios para abrir los espacios de decisión y candidaturas al género femenino. En este contexto, la reproducción de una cultura masculina hegemónica y su reproducción misma como cultura política sitúa a las candidatas en las listas está sujeta a la correlación de los grupos dentro de los partidos, o sus niveles de financiación y de acceso a recursos como un nuevo mecanismo de clientelismo. En este sentido, las cuotas sólo aumentan su incidencia solo cuando las mujeres logren penetrar las estructuras de los partidos y colocarse en los niveles de un ordenamiento institucional intermedio y superior. Es decir, cuando su presencia en las decisiones internas sea regular y significativa y constante.

Finalmente, las cuotas no son una fórmula de impacto inmediato, y hay contradicciones entre ellas y la práctica real. Una de esas contradicciones se evidencia claramente en la diferencia de los resultados en su funcionamiento en algunos países que las contemplan para los procesos parlamentarios, como en el caso de Paraguay (Facio 2003: 97). En síntesis América Latina ocupa un lugar intermedio en la distribución mundial de la representación femenina, todavía está lejos de alcanzar el objetivo de la igualdad política, pero sus procesos, al menos de ingeniería constitucional, adelantan transformaciones importantes.

## **CAPITULO 2**

### **LA TEORÍA DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA COMO ELEMENTO TEÓRICO PARA EXPLICAR LA LEY DE CUOTAS COMO ELEMENTO DE IGUALDAD ACTIVA**

A continuación se presentará los elementos teóricos sobre los cuales se adelanta el análisis de esta investigación. En ella, en principio se presentarán los elementos preliminares con los que se definieron los marcos conceptuales, en segundo lugar se establece el enfoque de principio de acción afirmativa, en el marco de la teoría política liberal. Posteriormente se analizarán los fundamentos desde la sociología jurídica en Colombia referidos a la ley de Cuotas, y finalmente se establecerá en el marco teórico las características de este tipo de discriminación positiva en el horizonte evolutivo de la Ciencia Política.

#### **1. Elementos Teóricos Preliminares**

Las investigaciones y escritos realizados en América Latina sobre la incorporación de mujeres en cargos decisorios de la administración pública, contienen varios elementos comunes que configuran un elemento esencial para determinar el desarrollo que se le ha dado al tema tanto en América Latina como en Colombia.

Constituye una hipótesis recurrente en todas las investigaciones el concepto que las leyes de cuotas son un instrumento para alcanzar la igualdad de género, pero por si solas no constituyen un elemento transformador de las estructuras sociales, y en ese sentido requieren de otros aspectos complementarios que garanticen la abolición de un sistema discriminatorio. Por el contrario son pocas las voces que consideran como único factor determinante para alcanzar la igualdad de género el establecimiento de medidas progresivas que apunten a la paridad.

En este punto, resulta necesario analizar las perspectivas del feminismo para efectos de poder identificar el enfoque de los estudios relacionados en el marco referencial. En términos de Losada y Casas (2007), el feminismo presupone que la igualdad entre mujeres y hombres entendida simplemente como igualdad de derechos y de deberes, desconoce las diferencias tanto de sexo como de género, las cuales, se alega, requieren un tratamiento diferencial; la concepción de ciudadanía la cual parte de distinguir entre la esfera pública y la esfera privada, y coloca en el centro de esta última al hogar bajo el cuidado femenino, tiende sistemáticamente a excluir a la mujer del mundo de la política, es decir, de la esfera pública.

Piensen que, en la medida en que se viven fenómenos de ejercicio de poder aun al interior del hogar, el ámbito de la ciencia política debe ampliarse para incluir esta gama de fenómenos. De todos modos, así lo anterior no se logre, parece que todas y todos los politólogos feministas coinciden en que se impone llegar a una ciencia política penetrada profundamente por la perspectiva de género. Y más adelante en su estudio aseveran que: *“En cuanto a los Conceptos preferidos de este enfoque, aparte del uso de términos como femenino, masculino, machismo, y afines, en este enfoque se subraya la línea divisoria entre diferencias de sexo y diferencias de género, y en el análisis se privilegian*

las últimas. También se habla con frecuencia de la discriminación, exclusión, sujeción, subordinación e injusticia, de que han sido víctima las mujeres, al igual que de la liberación, reivindicación, autonomía e inclusión, así como de reconocimiento a los derechos y a la dignidad, que ellas se merecen.(...)

Quienes trabajan con el enfoque feminista se plantean inquietudes como las siguientes: ¿Tienen las mujeres una conducta política realmente diferente de los hombres? En caso positivo, ¿cuál es? ¿Cuál ha sido realmente el papel de la mujer en la política? ¿Hasta dónde, debido a prejuicios machistas la investigación empírica de la ciencia política ha desconocido, o deformado, el comportamiento político de la mujer? ¿Hay conductas políticas que se explican en función de diferencias de género más que por diferencias de sexo? ¿Cuáles? ¿Con cuáles implicaciones para el funcionamiento del sistema político?, ¿Hasta dónde las políticas públicas que se practican en un sistema político están condicionadas por intereses de género? (...) Debido a su carácter discriminatorio a favor del género masculino, ¿conviene seguir usando, o seguir entendiendo en la forma tradicional, algunos conceptos centrales de la ciencia política y de la filosofía política, tales como poder, igualdad, justicia, libertad, ciudadanía, democracia, y la dicotomía 'esfera pública - esfera privada'? ¿Por qué la filosofía política ha ignorado, o subvalorado, la mujer? ¿Qué consecuencias se han derivado de ese hecho?" (...) Cuando se trabaja desde el enfoque feminista, dos planteamientos parecen asumirse como punto de partida los cuales, como sucede con los supuestos de todo enfoque, generalmente no se cuestionan: Primero, las estrategias de las élites políticas, tradicionalmente masculinas, y los recursos a su disposición, han sido generalmente empleados a través de la historia para privilegiar la condición de los hombres, por ser tales, y debilitar políticamente la condición de mujer, por ser mujer"(Losada –Casas 2007: 78).

Ahora bien, tres dimensiones se abordan en la investigaciones analizadas, a) los elementos que condicionan la eficacia de la ley y las recomendaciones y acciones desplegadas para alcanzarla; b) la ley como elemento determinante en el cambio cognitivo del sentir social sobre lo que implica la participación de la mujer en la vida pública; c) el avance hacia la paridad democrática como estrategia para garantizar la igualdad de género en cuanto a la participación política de la mujer.

Es necesario aclarar que es común en las investigaciones de esta corriente el abordaje de las dos primeras dimensiones citadas, pero no el análisis de la perspectiva de la paridad política como una acción positiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres, generar un cambio cognoscitivo en la estructura mental de la sociedad y transformar la idea misma de democracia.

Lo anterior tiene su explicación en las distintas corriente al interior del feminismo que han llevado a generar tres enfoques, el liberal, el marxista y el radical. Siguiendo a Losada y Casas sobre ese tópico, resaltamos que *“La crítica feminista a las concepciones filosóficas de la política, por parte ya de politólogos ya de filósofos y otros cultores de las ciencias sociales y humanas, ha tendido a desarrollarse principalmente desde tres perspectivas: liberal, marxista, o radical. La perspectiva liberal es reformista y se inspira en los principios de la Ilustración. Aboga por la igualdad entre mujeres y hombres, con énfasis en materias de derechos de propiedad y de sufragio, y en el acceso a la educación, al trabajo y a los servicios de salud y seguridad social, como base sobre la cual pueda construirse la libre realización personal. En buena parte, debido a los resultados tangibles obtenidos por el feminismo liberal, escasos a juicio de sus críticos, cobran fuerza las perspectivas marxista y radical. El feminismo marxista, a veces también denominado socialista, fiel a la primera etiqueta, señala al sistema*

*capitalista como el responsable de la exclusión y explotación de la mujer, y denuncia en las décadas de 1970 y 1980, que la raíz última de este sistema y de la cultura machista se encuentra en el derecho de propiedad privada. Considera que el capitalismo post-industrial ha hecho cada vez más difícil la liberación femenina de las opresiones tradicionales. En sus análisis, las feministas marxistas apelan al materialismo histórico como base fundamental para su interpretación de la situación femenina actual, y propugnan por una revolución socio-económica radical. La visión feminista radical, como lo indica este último adjetivo, rechaza el reformismo liberal porque cree que la sociedad patriarcal, es decir la sociedad dominada por hombres, se encuentra tan profundamente enraizada en la cultura actual que sólo cambios radicales pueden crear un espacio donde la mujer pueda llegar a ser tal a plenitud.” (Ibíd.: 83)*

Es por ello que solo el enfoque radical del feminismo al propender por un cambio profundo en lo político, encontraría la satisfacción de sus concepciones en la acción afirmativa paritaria, tesis que impulsan desde sus perspectivas, organizaciones como la Mesa de Género, el Observatorio de Mujeres y feministas como María Emma Wills y Lina Bareiro.

La posición de ellas tiene asidero en la experiencia recogida durante los años de vigencia de la ley de cuota, que si bien ha aumentado de manera transitoria la presencia de las mujeres en cargos de nivel decisorio de la administración no ha podido trascender en el imaginario colectivo de la sociedad patriarcal ni transformar las estructuras del estado, que permanecen inmutables debido a la complejidad de los factores socio-culturales y políticos que obstaculizan la participación política de las mujeres en condiciones de equidad (Alfonso Ruiz 2004: 32).

Los resultados de las investigaciones realizadas evidencian que la complejidad y arraigo de tales factores no van a desaparecer, pues se requiere la construcción de una conciencia social que cambie el elemento cognoscitivo social acerca de la discriminación de género, y por el contrario, circunstancias como la baja del índice de elegibilidad de mujeres electas en el año 2011 en relación con el percentil de las elecciones del año 2007, demuestran que no existen en la sociedad y el estado la intención de generar ese cambio radical que garantice el desmonte definitivo de los elementos discriminatorios.

## **2. Principio de Igualdad y universalización de los derechos.**

El principio de igualdad ante la Ley comúnmente adelantado por la tradición liberal contemporánea, no ha sido proclive a tratar de indistinguir, a pesar que se encuentre resignado a que estas sobre el fundamento de las premisas clásicas del derecho positivo advierte un tipo de igualdad en la aplicación material de la ley. Sin embargo, los enfoques de género han establecido un marco amplio de distinciones en los cuáles los hombres y las mujeres admiten una distancia fundamental acorde a las tradiciones históricas y culturales de discriminación. En este sentido, la radicalización del principio de acción afirmativa rebate el vacío que se encuentra en las formas políticas en las que se establece dicha paridad; es decir, este enfoque evidencia que las instituciones políticas a manera de facto, dan un tratamiento igual a iguales y un tratamiento desigual a los desiguales. Bajo esta concepción de igualdad no hay lugar para pensar en las diferencias reales entre hombres y mujeres. Las normas jurídicas subsumen la realidad homologándola al postulado universal (hombre) y minimizando la riqueza de las circunstancias y las diversidades entre las personas. Así las cosas, las herramientas jurídicas en las que operan las dinámicas de las democracias

liberales en occidente – tomando como punto de referencia el marco del objeto de esta investigación- en un instrumento de dominación que fija como medida universal el parámetro de lo masculino.

Las diferencias no consideradas pueden poner en desventaja a unos frente a otros, causar exclusión e impedir ejercer derechos. Esto explicaría por qué el reconocimiento formal del derecho de las mujeres al voto, así como el derecho a ser electas, no ha sido ejercido a plenitud sin que pueda ser traducido a la realidad. Dicho en otras palabras, las características de género y las formas históricas de la exclusión femenina de la toma de decisiones en los estados democráticos, no han logrado una equivalencia en tanto funciones y acceso a los cargos de poder, lo que no permite reformular el principio de igualdad. Las condiciones formales de acceso a la paridad en términos reales no permiten que las mujeres puedan garantizarse no sólo la representación a la que deberían tener acceso, sino particularmente, un principio de justicia diferenciada que establezca los mecanismos de rediseño institucional requeridos (Córdoba 2000: 69).

Este contexto ha obligado a reformular el principio de igualdad para buscar la igualdad ante la ley dentro de las diferencias, entendiendo las diferencias en cuanto a cualidades y particularidades propias de género. En este orden de ideas, la igualdad basada en una comprensión abstracta de humanidad, debe recomponer las pretensiones de paridad ante la ley y por tanto, los fundamentos a los derechos políticos (Alfonso Ruiz 2004:45). En consecuencia, deben ser caracterizados dos principios específicos para dicha reformulación, a saber:

1. El principio de la no discriminación, según el cual aunque entre los seres humanos haya muchas desigualdades, éstas no son razones para generar tratamientos que atenten contra la dignidad humana.
2. El principio de relevancia, según el cual las diferencias entre las personas sobresalen para justificar un tratamiento apropiado (desigual), que garantice el ejercicio de derechos y una vida con dignidad.

En este orden de ideas, el principio de igualdad se complementa con el de no discriminación para garantizar que todas las personas puedan desarrollarse de forma adecuada y ejercer sus derechos sin importar sus diferencias. Pretendemos construir una igualdad basada en el respeto a las diferencias, como medio para alcanzar una sociedad equitativa, para lo cual nos valemos de las leyes (De Lucas 1996: 121). Bajo estos criterios, el ordenamiento jurídico está llamado a respetar las diferencias y a establecer garantías para que todas las personas, sin importar sus diferencias, puedan gozar de sus derechos. Tratándose de los derechos políticos de las mujeres y particularmente del derecho a ser electas se ha considerado que las mujeres no han podido ejercer este derecho en igualdad de condiciones que sus pares.

### **3. Antecedentes históricos que permiten la formulación del enfoque de afirmación positiva.**

A través de la historia se han dado múltiples luchas, provenientes de diferentes grupos humanos discriminados por la cultura, la raza, la etnia, la edad, el género, lo político y/o lo económico. Una de esas luchas se da frente a la discriminación por el sexo, la cual afecta básicamente a las mujeres en todo el mundo.

Un elemento característico que explica este proceso es que en el escenario global la gran mayoría de los 1.500 millones de pobres en el mundo son mujeres; más de 100 millones de niñas y mujeres han sufrido la mutilación genital; la violación se utiliza como arma sistemática de guerra y se mata en nombre del orden del patronato como mecanismo de preservación hegemónica del poder político. En este mismo sentido, es importante anotar que la representación política está en torno al 12% de mujeres. Asimismo los modelos sociales y políticos que preservan esta discriminación, preservan las diferencias salariales e impiden el sancionamiento efectivo de las instituciones jurídicas a la violencia doméstica. Según el informe de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNIFEM), sólo en ocho países ha habido avances de las mujeres en la economía y la participación política (Rivas 1995: 101).

Esta discriminación está arraigada en la cultura valorativa de la sociedad y se ha constituido en una violación a los derechos humanos. Aún hoy, la menor valoración de las mujeres se refleja en:

- La desigualdad de oportunidades para las mujeres frente a las que tienen los hombres
- La falta de reconocimiento del valor social y económico a las labores domésticas.
- Los altos índices de violencia doméstica que las afecta básicamente a ellas y a sus hijos/as.
- El alto porcentaje (el 70%) de pobreza en la que se encuentran, entre 1.500 millones de personas pobres.
- El sector informal de la economía en la que principalmente laboran, en la discriminación laboral que sufren, en el mayor tiempo de trabajo –más

horas que los hombres– y en el menor ingreso que reciben –frente al de los hombres: realizando el mismo trabajo y con niveles educativos equivalentes o iguales, las mujeres ganan en promedio un 15,2% menos que los hombres–.

- La dominación del mundo político por los hombres, en los que ellas constituyen menos del 5% de los parlamentarios.
- El obstáculo, por la ideología de las organizaciones de la sociedad civil y del Estado, para la participación política y ciudadana de las mujeres.
- El incremento en los hogares con jefatura femenina.
- Ser la composición mayoritaria de la población desplazada por los efectos de los conflictos y la guerra.

### **Paridad sin igualdad**

Es determinante entender que la noción de igualdad aparece referida mayormente en la Revolución Francesa que en el liberalismo inglés, especialmente en las referencias al periodo de Cromwell, empero la referencia al principio de igualdad tomo como referencia a la masculinidad como sujetos activos, pero fundamentalmente como categoría universal. Sin embargo, este concepto no hacía referencia a todas las singularidades en términos de personas, sin embargo suponía, solo a los hombres de clase burguesa, raza blanca, con acceso a la propiedad y al poder político (Rubio 1995: 98).

A Propósito de lo anterior, las tradiciones históricas también han venido reconociendo la lucha y en relación a los de los derechos humanos para las mujeres, referidas a un trato igualitario. Ello supone una diferencia específica

entre igualdad y paridad; ya que la igualdad adquiere la necesidad de establecer una ponderación asimétrica cualitativa, ello como condición necesaria para el acceso a la ciudadanía plena. En este sentido, los procesos de ley de cuotas como expresión de esa reconfiguración del concepto de igualdad en los procesos políticos contemporáneos, pueden concebirse como una de las más importantes transformaciones sociales y políticas de nuestro tiempo, a tal punto de poder afirmar de ellas que son en sí mismas una revolución. Muestra de ello es que en 1993, en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena, declaró que los derechos de las mujeres son derechos humanos y que admiten una condición de diferenciación de género y de especificidad.

Esta comprensión de la igualdad afecta por tanto el concepto mismo de paridad. La paridad entre hombres y mujeres se está convirtiendo en una meta de las sociedades democráticas imposible de negar, pero los obstáculos para la conquista de la igualdad aún son muchos, por la persistencia de esas prácticas, políticas y costumbres discriminatorias a las que ya hemos hecho referencia: menor valoración social y cultural a los trabajos denominados domésticos, en la menor participación política femenina, en el acceso limitado a cargos de poder y toma de decisiones, en los elevados índices de violencia doméstica, entre otros.

En síntesis, tal y como se conciben hoy en día, las políticas de acción afirmativa (Affirmative Action), las cuales permiten la recomposición de la igualdad, orientan sus esfuerzos hacia la promoción de beneficios temporales que les permitan a los grupos más vulnerables, para este caso las mujeres, permitiendo de fondo alcanzar mayores y mejores niveles de acceso, calidad y eficiencia respecto a la oferta pública y privada de bienes sociales, culturales, económicos y políticos de una sociedad de bienestar con equidad social.

Así las cosas, en palabras de Heredia y otros ( 2009: 161) : “Las acciones afirmativas tienen un carácter temporal y se configuran como un conjunto “coherente” de políticas dirigidas a corregir la situación de vulnerabilidad acumulativa y persistente (hándicaps acumulativos) de la población que todavía no cuenta con las condiciones necesarias y suficientes para alcanzar la “igualdad efectiva” (Rawls 2002: 54): desde el momento inicial de partida, cuando compite con los grupos sociales históricamente más beneficiados intergeneracionalmente hasta el logro de los resultados en los diferentes mercados de bienes y servicios, incluso el acceso a todos los cargos de decisión más importantes en la vida social.

#### **4. La acción afirmativa en el marco de la Constitución de 1991 en Colombia.**

El principio de igualdad se encuentra expresado en el artículo 13 de la Constitución de 1991 (C.P.C): *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de la autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades...”*, parte que corresponde a la formulación clásica de igualdad formal tal como fue entendida durante la existencia del Estado Liberal de Derecho, como se ha expuesto al inicio de este capítulo.

En este mismo orden de ideas, el inciso segundo recoge el cambio de visión que tanto sobre el principio como sobre el Estado se produce con el advenimiento del Estado Social de Derecho (Ibíd): *“El Estado promoverá las condiciones para que*

*la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”.*

En este mismo sentido, el artículo 13 de la constitución establece en la segunda parte del inciso primero una prohibición general de discriminación: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozan de los mismos derechos, libertades u oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Es muy común el uso de estos principios constitucionales en los Estados modernos cuando consagran el principio de igualdad; ellas obedecen a una razón histórica: la experiencia de los siglos enseña que se ha discriminado a las personas pertenecientes las categorías allí enunciadas. En el caso colombiano la constitución del 91 mantiene dicha enunciación para expresar el reproche que le merece su utilización como base para establecer diferenciaciones; no sólo para el legislador, sino también para quien implementa la norma. Así planteado, la discriminación es un fenómeno complejo. Manuel José Cepeda (1992: 72) afirma al respecto: *“Se puede decir que discriminar es causarle perjuicios a un individuo o grupo de individuos teniendo en cuenta criterios que en realidad esconden prejuicios sociales y culturales, como cuando se tienen en cuenta características físicas inmutables como el sexo o el color de la piel, o circunstancias fuera del control del individuo, como su origen nacional o familiar, o sus opiniones o convicciones expresadas en el ejercicio de libertades protegidas constitucionalmente como la libertad de expresión, la libertad de cultos o la libertad de conciencia. Su significado jurídico es distinto al general definido en los diccionarios de la lengua castellana. No cualquier distinción es una discriminación.*

*Sólo son aquellas que se enmarcan dentro de los parámetros anteriormente mencionados”.*

En este orden de ideas, es importante destacar dos apreciaciones referidas al marco constitucional del principio de no discriminación:

1. La discriminación es una violación concreta al principio de igualdad debido a que establece distinciones no justificadas en razón de características presentes en los seres humanos, algunas de ellas indeclinables y otras que obedecen a condiciones culturales o sociales, o son producto de los más profundos sentimientos o creencias que merecen ser respetados por el Derecho.

2. Es un producto social, ha sido practicada para colocar o mantener a un grupo o grupos sociales en condiciones de inferioridad o separación frente a otro del cual se distingue por alguna de aquellas características. Es por ello que los criterios constitucionalmente consagrados no deben considerarse como cerrados y deben servirnos de base para enmarcar conductas que obedezcan a las mismas consideraciones, y que son por lo mismo constitutivas de discriminación.

El concepto de discriminación puede ser entendido en diversos sentidos: *"En el campo jurídico es preciso distinguir entre sentido amplio y sentido estricto. Así tenemos en el sentido amplio toda infracción del principio general de igualdad, y en este sentido discriminación se adecua al concepto de desigualdad. En el sentido estricto relativo a la violación de la igualdad cuando concurren los criterios de diferenciación prohibidos, en donde se incorpora la idea de que la desigualdad es consecuencia de los llamados prejuicios, la intolerancia o el*

*fanatismo, que preside unas clasificaciones grupales entre las personas que, no por casualidad, se suelen clasificar de odiosas”.*(Ibíd.: 81)

Acorde a lo expuesto, la discriminación debe ser entendida en sentido estricto; las conductas violatorias de la igualdad que asumen un carácter aislado deben ser incluidas en otra esfera. En este punto la Corte Constitucional no ha sido muy clara al hacer la distinción entre la conducta propiamente discriminatoria y las otras a que hacemos alusión no obedecen a prácticas sistemáticas en contra de un determinado grupo, elemento que caracteriza la discriminación. Para la Corte Constitucional es suficiente que se presente la diferenciación que excluya a un grupo del goce de un derecho para que se presente discriminación: *"La necesidad de precisar si un criterio de diferenciación contenido en una disposición jurídica es fundado, ha llevado a la jurisprudencia y a la doctrina constitucionales a establecer los términos de comparación que no son compatibles con el orden de valores acogido en la Constitución. Con ánimo enunciativo, el constituyente señala en el artículo 13 de la constitución algunos criterios – sexo, raza, origen familiar o nacional, lengua, religión, opinión política o filosófica -, que no pueden dar lugar a un trato diversificado por parte de las autoridades públicas, ya que dichos factores son percibidos como claras discriminaciones en contra de las personas (...) La discriminación en su doble acepción de acto o resultado, implica la violación del derecho a la igualdad. Su prohibición constitucional va dirigida a impedir que se coarte, restrinja o excluya el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, se les niegue el acceso a un beneficio o se otorgue un privilegio solo a algunas, sin que para ello exista justificación objetiva y razonable (...) La discriminación es un acto arbitrario dirigido a perjudicar a una persona o grupo de personas con base principalmente en estereotipos o prejuicios sociales, por lo general ajenos a la voluntad del individuo, como son el sexo, la raza, el*

*origen nacional o familiar, o por razones irrelevantes para hacerse acreedor de un perjuicio o beneficio como la lengua, la religión o la opinión política o filosófica (...) El acto discriminatorio es la conducta, actitud o trato que pretende – consciente o inconscientemente –, anular, dominar, o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales (...) Constituye un acto discriminatorio, el trato desigual e injustificado que, por lo común, se presenta en el lenguaje de las normas o en las prácticas institucionales o sociales de forma generalizada, hasta confundirse con la institución misma, o con el modo de vida de la comunidad, siendo contrario a los valores constitucionales de la dignidad humana y la igualdad, por imponer una carga, no exigible jurídica ni moralmente a la persona”. (C.C Sentencia T-006 de 1992).*

En este sentido, la Corte es muy clara al describir como se presenta el fenómeno (se coarta, restringe o excluye el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, o se les niega el acceso a un beneficio o se otorga un privilegio sólo a algunas de ellas), que objetivos persigue (perjudicar a una persona o grupo de personas con base principalmente en estereotipos o prejuicios sociales, por lo general ajenos a la voluntad del individuo) y finalmente como se desarrolla el acto de discriminación (anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas) y resalta un punto que sirve para calificar la conducta (se presenta de forma generalizada, hasta confundirse con la institucionalidad misma, o con el modo de vida de la comunidad). Esto último es lo que caracteriza la discriminación: no estamos ante eventos aislados en los cuales se produce una diferenciación arbitraria, sino que ellos son la manifestación de una práctica reiterada dentro de la sociedad o en una parte de ella (C.C Sentencia T-406 de 1992).

Ahora bien, la evidente contradicción que las prácticas discriminatorias presentan con los valores constitucionales consagrados en el preámbulo (convivencia, justicia, igualdad, libertad, paz) y especialmente con los valores democráticos, (los cuales proscriben la exclusión tan propia de esas prácticas), el juicio de constitucionalidad debe ser más severo respecto de los criterios recogidos en la Constitución Política que sobre otros neutrales: *“La situación es diferente, en cambio, cuando las clasificaciones efectuadas por el legislador o por otras autoridades se fundan en criterios potencialmente discriminatorios, como la raza o el origen familiar, desconocen mandatos específicos de igualdad consagradas por la Carta, restringen derechos fundamentales a ciertos grupos de la población, o afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en condiciones mencionadas, comportamiento este que busca crear una protección a favor de los grupos discriminados”*(C.C Sentencia T-403 de 1992). Así lo ha reconocido la Corte Constitucional: “Cabe señalar que el principio de no discriminación consagrado en el artículo 13 de la Constitución conlleva la prohibición de consagrar tratos injustificados *“por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua religión, opinión política o filosófica”*. Así pues, la prohibición de establecer discriminaciones tiene estrecha relación con la noción de igualdad sustancial consagrada en el inciso segundo del artículo 13 de la Carta política, según la cual el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de “grupos discriminados o marginados”.

En conclusión al hablar de una discriminación la constitución hace evidente que en el marco de la igualdad y los derechos fundamentales de los ciudadanos un trato injustificado por condiciones de sexo- para el caso del enfoque manejado acá-, de género; debe ser denominado como discriminación directa. Así la cosas,

logra evidenciar que toda discriminación puede ser sufrida por cualquier tipo de persona.

## **5. Proyecciones teóricas de la Ciencia Política al Enfoque de Acción Afirmativa**

Los grandes debates sobre la noción de *justicia* en la historia de la filosofía política mantienen su vigencia en la actualidad en cuanto hacen alusión a los temas pendientes y a las controversias en torno al funcionamiento de una “democracia incluyente”, la igualdad y la diferencia; la libertad y la equidad; el papel del mercado y el del Estado; las bases de un Estado Social de Derecho; el principio universal versus el logro particularista individual o comunitario, entre otros. Sin profundizar por el momento en estos debates, se presentará una breve reflexión en torno a los aportes de algunos autores (y algunas autoras) de mayor relevancia para el tema de “Acceso a la justicia de mujeres campesinas e indígenas, víctimas del conflicto” (León 1997: 81).

La tendencia en la teoría política contemporánea, tiene su arraigo con Michael Sandel (Sandel, 2011), quien retoma las tres formas históricas de entender la justicia: a) Maximizar el bienestar y buscar mayor felicidad para el mayor número de ciudadanos (el Utilitarismo); b) Respetar la libertad, en su versión extrema basándose en el concepto de *laissez faire* (los Libertarios), y en una noción que relaciona la libertad con la equidad (Rawls, 1979 y 2002); c) Cultivar la virtud y una vida buena. En este sentido el autor plantea que dichos enfoques marcan diferentes exigencias sociales y éticas a la hora de su aplicación práctica en contextos concretos. A continuación se desarrollará los enfoques más

prominentes respecto a las nociones de justicia como preámbulo para abordar la justicia de género y la justicia transicional.

Esta última idea de Rawls es retomada –aunque también interpelada - por lo que hoy en día conocemos como *la teoría de la acción afirmativa*, que añade a las nociones justicia basadas en la libertad y la igualdad, acciones deliberadas para equilibrar las diferencias en aras de la *equidad*. Es así como la acción afirmativa nace para corregir brechas entre grupos que no logran acceso a bienes sociales, inequidades fundamentadas en el pasado o injusticias históricas asociadas a la etnia, raza, género, preferencia sexual - en general las basadas en el no reconocimiento de *la diferencia*. Aparte de las críticas “realistas” que se suelen hacer a la *acción afirmativa* como teoría (que versan no tanto sobre si es justa o no, sino sobre su credibilidad frente a los logros que se propone), tanto Michael Sandel (2011) como Nancy Fraser (1997 y 2006), coinciden en señalar críticamente que esta corriente teórica no presta mucha atención a la *condición de clase social* como una condición de base que genera inequidad y por lo tanto no sólo requiere acciones de reconocimiento sino también de redistribución para lograr la justicia social.

Sin duda, es necesario referirse brevemente a otro autor de gran importancia para el mapa conceptual dentro del cual esta revisión teórica muestra las tendencias de la acción afirmativa; esta es la Idea de justicia de Amartya Sen (2010). El enfoque teórico centrado en las capacidades, retoma el debate sobre la justicia como equidad en medio de las diferencias sociales y lo conecta con los debates sobre la ciudadanía. Al tomar como punto de partida las capacidades de las personas, Sen, traslada el objeto del argumento central de las instituciones que deben garantizar la justicia a las personas y sus libertades que permiten alcanzarla. Con ello, nuevamente entra en el debate de la igualdad y la diferencia, pues él demuestra que la equidad no es posible si no se toma en

cuenta que existen diferencias entre las personas, las cuales –por diversos factores culturales, sociales, económicos, políticos – llevan a capacidades desiguales de las personas para acceder efectivamente a la justicia. Este enfoque, fuertemente fundamentado en la noción del individuo, permite entrar a preguntarnos por los niveles de justicia logrados a través de las realizaciones de las personas en su vida cotidiana y a partir de ahí entrar al ámbito de su ejercicio pleno de la ciudadanía. El concepto de las capacidades desiguales es retomado por la filósofa Martha Nussbaum (2006) para introducir la discriminación de género como un fenómeno presente en todas las sociedades, con un efecto limitante sobre el desarrollo de las capacidades de las mujeres, lo cual a su vez, constituye un obstáculo para su acceso a la justicia. Este tema es desarrollado por las teóricas de un concepto que ha tomado fuerza en las últimas décadas: el de la “justicia de género”.

Finalmente es importante establecer las cuatro principales acepciones de justicia de género hacia dónde se establece el debate:

1. Justicia de género como titularidades y posibilidades de elección – el paradigma del desarrollo de las capacidades. Su representante es sin duda Martha Nussbaum, quien propone una especie de “checklist” de capacidades básicas y de sus principios o condiciones que permiten su desarrollo adecuado. Este listado debería ser respetado por todos los gobiernos de todas las naciones como el absoluto mínimo de lo que se entiende por respecto a la dignidad humana. Existen dos tipos de críticas a ese enfoque. Primero, que se distancia de la noción (maximalista) de la garantía de “igualdad de derechos” para enfocarse en los “mínimos aceptables”; segundo, que el enfoque de las capacidades reduce la justicia social a un asunto individual de liberación o de acceso a bienes

públicos, en vez de plantearla en términos de representación de intereses de hombres y mujeres como parte de una colectividad social.

2. Justicia de género como ausencia de discriminación. Ejemplo por excelencia de este ejercicio es la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra Las Mujeres adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1999 y conocida por su sigla en inglés como CEDAW (Organización de Naciones Unidas, 1999). En ella, la ausencia de discriminación se convierte en la base de justicia de género. A pesar del amplio reconocimiento de la CEDAW y su importancia como avance en la garantía de los derechos de las mujeres, se le imparte también unas críticas. Primero, su formalismo, pues está basado en un modelo de Estado Social de Derecho y no se ocupa de la normatividad representada en patrones culturales, ni de sistemas tradicionales de justicia. Otra crítica es la falta de mecanismos reales de control y sanción para su cabal cumplimiento (Umprimny 2001: 273).
3. Justicia de género como derechos positivos. Esta acepción no sólo se refiere a la justicia de género como un componente de derechos humanos, sino también a compromisos concretos de los Estados para resarcirlas injusticias. Esta visión enfatiza en la indivisibilidad de los derechos de distintas generaciones y en el papel del Estado respecto a la protección y la garantía de los derechos. A este enfoque, ampliamente adoptado por los organismos internacionales y nacionales, se le critica excesivo legalismo y formalismo, sin atención para las prioridades, las prácticas y los discursos en que la gente, hombres y mujeres, enmarcan sus luchas cotidianas por recursos y poder.

4. *Justicia de género como proceso.* Si bien estas aproximaciones a la justicia de género se refieren al “estado” o “resultado” de las cosas, Goetz no sólo acoge la última definición, como la más completa, sino que también plantea que ninguna de las anteriores definiciones ofrece una solución a los dilemas del “cómo” se llega a ese resultado de justicia de género. Visto desde el Estado, por ejemplo, cómo se define el Estado cuando se requieran acciones afirmativas; cómo moverse de la igualdad de oportunidades (formales) a la equidad en los resultados (“igualdad sustantiva”). Para remediar ese vacío, ella propone emplear el concepto en un segundo sentido: no sólo el resultado cuenta sino *el proceso*. De esta manera ella hace de la “justicia de género” un concepto más integral y más práctico, pues la justicia de género como proceso permite incorporar la *agencia de las mujeres*, sus luchas por *acceder a la justicia* y por ende las luchas por la plena *ciudadanía*. Y por el otro lado, introduce el tema de la responsabilidad de aquellas instituciones creadas para impartir justicia. (Goetz 2007: 87).

### **Capítulo 3**

## **IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE CUOTAS EN COLOMBIA**

Los contextos de la discriminación que han sufrido las mujeres en Colombia no sólo se encuentran referidos a las prácticas culturales y sociales sino en orden mismo a que éstas se ven reflejadas en las construcciones jurídicas, por esto en el presente capítulo se hará la presentación de contexto de estas discriminaciones y el papel determinante que adelanto la implementación de la ley 581 de 2000 como un adelanto institucional significativo para la inserción de la mujer en el sistema político.

## **1. Elementos de contexto histórico y progresos durante el siglo XX**

Uno de los factores que históricamente determinó las formas de la exclusión de la mujer en los procesos políticos en Colombia inicia a partir del código civil de 1887. Se pueden evidenciar artículos como; 33, 176, 177. En ellos la mujer aparece sometida a su marido no sólo en ausencia de paridad, sino definida como menor de edad al mismo nivel de los hijos y sometida al sistema patriarcal que instituye la sociedad y por ende el orden político. Así las cosas, el artículo 33 define que “La mujer casada sigue el domicilio del marido”, radicalizándose más en el 176, en el cual se reza que “La mujer debe obediencia al marido”; y finalmente en el 177 en el que: “La potestad marital es el conjunto de derechos que las leyes conceden al marido sobre la persona y bienes de la mujer” (Cepeda 1992: 21).

En este mismo sentido, el Código Penal advertía una comprensión de la mujer en forma similar al código civil. En efecto, 4l Artículo 712 del Código Penal de 1890 que estuvo en vigencia durante las cuatro primeras décadas de siglo XX – obsérvese que en el capítulo primero de este trabajo se anotaba las transformaciones que ya Ecuador había adelantado en 1932 como referencia al retraso de las instituciones colombianas para una inclusión de igualdad mínima de la mujer-, aseguraba: “La mujer casada que cometa adulterio sufrirá una reclusión por el tiempo que quiera el marido, con tal de que no se pase de cuatro años. Si el marido muriese sin haber solicitado la libertad de la mujer, y faltare más de un año para cumplir el término de reclusión, permanecerá en ella un año, después de la reclusión hasta que cumpla su condena” (Martínez, 2002, 27).

Ahora bien, si este panorama resulta desesperanzador, los procesos de inclusión que van a resultar en la promulgación de la ley 581 de 2000, se gestan de manera específica entre 1991 y 2000. Si los resultados no fueron significativos debido a que en este periodo únicamente el 5,04% de mujeres ocupaba el cargo de alcaldesa y el 14,57% se desempeñaba en las asambleas departamentales, ya se advertía un proceso significativo de transformación de los mecanismos institucionales para la inserción de las mujeres en la vida política colombiana. Es importante anotar que posterior a la implementación de la ley, entre el periodo de 2002 a 2003 solamente el país contaba con 2 gobernadoras; por lo que aquello que se enunció en el capítulo primero sobre la incapacidad de los sistemas legales para la inserción de la mujer en los procesos políticos, tiene particular relevancia y evidencia en el contexto colombiano referido a los procesos de inserción de la mujer en la región (Ibíd.: 34).

En este mismo orden de ideas, los trabajos que adelantó Isabel Agatón concerniente a la participación de las mujeres en el congreso de la república, muestran que para el mismo periodo de implementación de la ley tan sólo hay 13 senadoras de un total de 102 cargos; 15 mujeres representantes a la Cámara, de un total de 161. Al interior de la rama judicial específicamente en las altas cortes, durante este periodo la participación de las mujeres no era para nada significativa. En efecto, cuando para dicho periodo sólo había una magistrada en el Consejo Superior de la Judicatura en relación a un total de 13 cargos, de otra parte sólo habían cuatro consejeras de Estado de un total de 26 y a la fecha de cierre de diciembre de 2003 ninguna en la Corte Suprema de Justicia, ni en la Corte Constitucional, de un total de 27 magistraturas (Trujillo y Zirocco, 2008: 16).

En los procesos de elección popular durante el período de 1998 a 2000, el porcentaje de mujeres senadoras era de 13,42% y en la Cámara, de sólo 11,8% de representantes; en tanto que en elecciones departamentales los alcances no eran tampoco significativos. Muestra de ello es que en las elecciones regionales de 2000, tomando como muestra el departamento de Antioquia, evidencia que de 125 alcaldías, 5 fueron ocupadas por mujeres. En los órganos colegiados el comportamiento no fue mayor; como puede evidenciarse las mujeres solo alcanzaron 4 escaños a la asamblea departamental y de 378 candidatos inscritos a las alcaldías, sólo 27 fueron mujeres. Para la Gobernación sólo una mujer se postuló entre otros 4 candidatos (Ibíd.: 23).

Este mismo comportamiento no escapa de otras esferas de poder en el país. No sólo la escasa presencia de las mujeres en las elecciones presidenciales es muestra de esta inequidad. Para el mismo periodo puede evidenciarse que se escapa la participación de mujeres en las altas esferas de gobierno, o en las instituciones militares, en el sector financiero o incluso en las organizaciones al margen de la ley como las FARC-EP o ELN.

Estos datos de referencia de contexto evidencian la tendencia que enmarca la cultura política en el país, la cual muestra la tendencia a bloquear la participación de mujeres en las instancias mismas de la toma de decisiones en el país. La Red de Mujeres a este proceso histórico centra sus análisis en siete elementos sintéticos determinantes: Según ésta: 1) Existe un modelo masculino propio de la cultura política y de los órganos gubernamentales elegidos, lo que ha llevado a la falta de apoyo de los partidos políticos, acceso limitado a las redes políticas y la frecuencia de discriminación, 2) Antes del primer quinquenio del siglo XXI, menos del 11% de líderes de los partidos políticos en el mundo son mujeres. 3) Otro

factor determinante es que las candidatas mujeres no reciben el apoyo económico suficiente. 4) El proceso de seleccionar y nominar candidatos dentro de los partidos políticos también es parcializado contra las mujeres, porque se destacan las características masculinas, las cuales, con frecuencia, se convierten en los criterios para seleccionar candidatos. 5) Hace falta el contacto y la cooperación con otras organizaciones públicas como los sindicatos y organizaciones de mujeres. 6) La ausencia de un sistema bien desarrollado de educación y entrenamiento para el liderazgo de mujeres en general, y para orientar mujeres jóvenes hacia una vida política en particular. 7) Finalmente, el tipo de sistema electoral en el país, es ambiguo en relación a la paridad de candidatas mujeres respecto a los hombres. (OAG: 2011: 9).

Sin embargo, a pesar de las discriminaciones, han sido en estos procesos evoluciones significativas, que han transformado las condiciones de dicha discriminación y se percibe una evolución institucional significativa durante el siglo XX. A este respecto, Peláez asegura; 1) En 1922 se le reconoce el derecho a la propiedad, 2) en 1933 se otorgan derechos para el acceso a la educación superior, 3) para 1936 se le permite el acceso a cargos públicos, 4) durante 1945 se otorga el derecho a la ciudadanía, 5) en 1957 se da derecho a la elección popular y al sufragio, 6) Igualdad en la remuneración en 1962, 7) Igualdad de derecho frente a los hombres en 1974, 8) igualdad de derechos para los hijos matrimoniales y extramatrimoniales en 1982, 9) Se consagra el principio de no discriminación en la constitución de 1991, 10) Se establece la ley para la mujer cabeza de familia en 1993, 11) Se determina la modificación del código penal en materia de delitos sexuales y violencia contra la mujer. (Peláez, 1999).

## **2. Legislación hacia la Equidad**

El gobierno colombiano suscribió la Convención de Copenhague (18 de diciembre de 1979) sobre la superación de todas las formas de discriminación contra la mujer, conocida como CEDAW, que dio origen a la Ley 51 de 1981. Ésta se fundamenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reafirma el principio de la no discriminación y de la igualdad de todos los seres humanos sin distinción de sexo. En este mismo acuerdo, el gobierno colombiano propende por la participación de la mujer en todas las esferas de la vida social, en un esquema de igualdad de condiciones con el hombre, ello como mecanismo para el desarrollo armónico del país. En el artículo 4º consagra esta Ley la discriminación positiva, al establecer que incorporar medidas que favorezcan a la mujer encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres, no puede entenderse como discriminar a éstos (Martínez, 2002: 28).

En relación a este tenor, los constituyentes del 1991 promueven en el artículo 40 que las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública, mención que ya se ha adelantado en el capítulo 2 de esta investigación. Lo importante de anotar en este capítulo en relación al contexto histórico La norma constitucional surge como respuesta a una situación de inequidad y discriminación, y propicia el ambiente de igualdad ante la ley. Es precisamente ésta la razón y justificación de la Ley de Cuotas, y a su vez el mecanismo por medio del cual Colombia se incardina en la tendencia de reducción de la inequidad contra la mujer en todos los países del mundo, en procura de influir en el cambio de mentalidades y combatir las resistencias culturales frente a las mujeres, en especial la transformación de la cultura política, para lograr que los hombres compartan el poder y para garantizar a las mujeres el ejercicio de sus más elementales derechos y la representación de sus intereses.

La Ley de Cuotas en Colombia se da en el marco de las denominadas *medidas, acciones afirmativas o discriminación positiva*, como se ha venido insistiendo a lo largo de este documento, lo cual no tiene una distinción o especificidad teórica; que en que buscan compensar las consecuencias derivadas de la discriminación histórica a que ha sido sometido un grupo social, a través de la jurisprudencia, acciones legales, económicas y políticas, para permitirle el ejercicio pleno de la ciudadanía. En este sentido, Barrero y Soto advierten: *“Las medidas de acción positiva se sustentan en el reconocimiento de una situación de discriminación, en la voluntad de superarla, en el esfuerzo por hacer efectiva la igualdad aceptando que la sola conquista formal de un derecho, no garantiza que éste se realice, y en una intervención reparadora de la desigualdad. Se sustenta, además, en tres ideas principales. Que las leyes a pesar de que reconozcan formalmente la igualdad, son aplicadas a ciudadanos con desigual posibilidad de interpretarlas, ejercerlas o defenderse de ellas. Que la igualdad de derechos y poderes no se confunde con la uniformidad. Que no basta con la presencia de una pequeña muestra del sector discriminado, sino que requiere aumentar su cantidad y en particular su presencia en puestos de decisión política”*. (Barrero y Soto, 2002).

Es determinante afirmar a partir de la afirmación hecha por Barrero, al referirse a las medidas de acción positiva han sido una estrategia desde diversos movimientos femeninos para eliminar el sesgo sexista de la actividad política. A partir del acuerdo de Copenhague este proceso inició en algunos países con la solicitud de un 25% de mujeres en los órganos de poder de algunos partidos; sin embargo, estos procesos de afirmación positiva con sus pretensiones resultó ser meramente coyuntural, pretendiendo desaparecer cuando se alcance la democracia paritaria que, se supone, irá a corregir las desigualdades de género.

Acorde a lo anterior, los mecanismos por los cuales la democracia paritaria puede alcanzarse, advierte la necesidad de adoptar un mecanismo como el de la Ley de Cuotas, la cual en Colombia está definida por la escasa participación femenina en los puestos de decisión, y las pretensiones de esta ley para transformar las condiciones institucionales del sistema política. La Ley reglamenta la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. En su esencia, la Ley de Cuotas en Colombia está no sólo acorde con el espíritu de la Constitución, sino que cumple con el papel pedagógico que está llamada a ejercer, cuando otros mecanismos de regulación, tales como el fuero interno, son insuficientes, e incluso las medidas administrativas, particularmente en el derecho se encuentran desprovistas de distinción (Ramírez 2007: 54).

Así, el proceso evolutivo de esta búsqueda de una democracia paritaria en Colombia llevó a la senadora Vivian Morales a presentar el proyecto de Ley No. 158 de 1998 (Cámara de Representantes, 1999) y 062 de 1998 (Senado, 1998) 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. Como se trata de una ley estatutaria contenida en la Constitución Política de Colombia, Título VI, de la Rama Legislativa, que en su artículo 152, citado por Cepeda: *“Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) Estados de excepción”* (Cepeda, 1991: 45).

En este orden de ideas, este proceso de igualdad paritaria se condensa en la expedición de la ley 581 del 2000 del Congreso de Colombia (Ley de Cuotas), la cual, en su Artículo 1º, crea los mecanismos para 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, incluidas las entidades a que se refiere el inciso final del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, y además promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil.

En este sentido, la ley se aplica a los cargos de "máximo nivel decisorio" y "otros niveles directivos", o sea, los de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal. De esos cargos, la mujer tiene derecho, como mínimo, al 30%, que equivale a la tercera parte de los que son empleados de dirección de mando. La provisión de los cargos se hará por ternas en las cuales se debe incluir mínimo una mujer. Los jurados deben integrar también mujeres para la calificación de los concursos de carrera. El incumplimiento de la Ley constituye causal de mala conducta, que se sanciona con suspensión hasta de 30 días (30) en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo, en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

De esta manera, la Ley de Cuotas recoge en síntesis, los lineamientos definidos por la IV Conferencia Mundial de las Mujeres celebrada en Beijing, en 1995, de la que se ha hecho mención páginas arriba, alcanzó que los Estados tomaran medidas temporales "encaminadas a acelerar la igualdad entre hombres y mujeres". Así, los alcances de Beijing fueron propiciados los mecanismos para la protección de los derechos de las mujeres e integrarlos en el concepto más amplio de *derechos humanos* (Uprimny 2001: 269). En este orden de ideas,

Beijing mostró la necesidad de que los gobiernos e instituciones internacionales adoptaran medidas de acción positiva que permitieran una igual representación de hombres y mujeres en los órganos del gobierno y la administración pública.

Obsérvese que en términos de avances, la implementación que logró el gobierno de Colombia, definió los instrumentos básicos a partir de la instauración del Plan Nacional de Promoción y Estímulo a la Mujer, expuestos en la Ley de Cuotas en su Artículo 10: “el plan deberá contener como instrumento básico de carácter obligatorio, para alcanzar los objetivos mencionados, los siguientes: a) Educación a los colombianos en la igualdad de sexos y promoción de los valores de la mujer. b) Acciones positivas orientadas a la comprensión y superación de los obstáculos que dificultan la participación de la mujer en los niveles de decisión del sector privado. c) Capacitación especializada a la mujer en el desarrollo del liderazgo con responsabilidad social y dimensión del género. d) Disposición de canales efectivos de asistencia técnica. e) Divulgación permanente de los derechos de la mujer, mecanismos de protección e instrumentos adecuados para hacerlos efectivos (Bareiro y Torres 2009: 37).

Así, como puede advertirse, estos mecanismos orienta en la ley a buscar la participación de las mujeres y su acceso a los beneficios de la democracia y el desarrollo. Así, la Ley 581 del 31 de mayo del 2000 resulta ser el único mecanismo jurídico que, en Colombia, establece la participación de las mujeres en los ámbitos del poder y la toma de decisiones. Precisamente para hacer seguimiento, veeduría, formación y divulgación a la Ley y aplicación de la misma, se creó el Observatorio de Mujeres y Participación Política, conformado por las siguientes entidades: 1) Asociación de Concejalas y ex-concejalas de Cundinamarca, 2) Casa de la Mujer Trabajadora (CUT), 3) Grupo Mujer y Sociedad – Universidad Nacional de Colombia, 4) Movimiento Político Mujeres

2000, 5) Escuela de Género, Mujer y Desarrollo – Universidad Nacional de Colombia, 6) Red Mujer y Participación Política, 7) Red Nacional de Mujeres Campesinas, 8) Red Nacional de Mujeres de Bogotá, 9) Red Nacional de Mujeres Rurales (Trujillo y Zirocco 2008: 29).

### 3. Proceso de aplicación de la Ley de cuotas en Colombia: logros e ineficacias de implementación (2005 -2010)

En el año 2005 fue publicado el informe sobre evaluación y cumplimiento de la Ley de Cuotas en Colombia, los cuales fueron escritos por el Consejo Superior de la Judicatura, el Departamento Administrativo de Función Pública, las Direcciones Administrativas de Senado y Cámara. Adicionalmente, la Procuraduría conformó una comisión con las Delegadas para la vigilancia preventiva de la Función Pública y Defensa del Menor y la Familia, en procura de seguimiento y verificación de la aplicación de la norma.

Basado en este informe es posible exponer los resultados que la Procuraduría General de la Nación muestra del comportamiento de la ley:

INFORME SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER. MINISTERIO PÚBLICO 2005.

<b>Ministerios (13)</b>		<b>42.16%</b>
<b>Incumplen:</b>	Ministerio del Interior y de Justicia	16.67%
	Ministerio de Transporte	22.58%
	Agricultura	27.27%
	Comercio, Industria y Turismo	17.86%

<b>Departamentos Administrativos (6)</b>	<b>26.97%</b>
<b>Incumplen:</b>	
Función Pública	28.57%
Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)	15.38%
<b>Superintendencias (11)</b>	<b>38.4%</b>
<b>Incumplen:</b>	
Servicios Públicos Domiciliarios	25%
Puertos y Transporte	16.67%
Economía Solidaria	0%
Notariado y Registro	28%
Subsidio Familiar	0%
Nacional de Salud	14.29%
<b>Otros</b>	
Ingeominas	27%
SENA	26%
La Previsora, S.A	0%
<b>Corporaciones Autónomas Regionales</b>	
<b>Incumplen:</b>	<b>21.36%</b>
<b>Órganos de Control</b>	
Procuraduría General de la Nación	49.50%
Auditoría General de la Nación	47.37%
Contraloría General de la República	31.17%
Defensoría del Pueblo	41.67%
Registraduría Nacional del Estado Civil	33.33%
<b>Departamentos</b>	
<b>Incumplen:</b>	
Gobernación de Atlántico	27.27%
Gobernación de Bolívar	26.67%
Gobernación de Caldas	28.57%

	Gobernación de Caquetá	25.00%
	Gobernación del Meta	28.57%
	Gobernación Norte de Santander	25.00%
	Gobernación de Vaupés	25.00%
<b>Alcaldías Capitales</b>		
<b>Incumplen:</b>	Leticia	20%
	Yopal	12.5
	Popayán	28.57%
	Quibdó	20%
	Puerto Inírida	20%
	Riohacha	28.57%
	San José del Guaviare	14.29%
	Ibagué	28.21%
<b>Rama Judicial</b>		
<b>Incumplen:</b>	Corte Suprema de Justicia	4.35%
	Consejo de Estado	29.63%
	Corte Constitucional	11.11%
	Consejo Superior de la Judicatura	
	a) Sala Administrativa	16.67%
	b) Sala Disciplinaria	14.29%
<b>Rama Legislativa</b>		
	Cámara de Representantes (nivel directivo)	17.85%
		30.7%

Fuente: Corporación para la Justicia

Ahora bien, para el año de 2011 la alta Consejería para la Mujer publica las cifras sobre participación de la mujer, estableciendo un acumulado desde 2006 hasta 2010:

PARTICIPACIÓN FEMENINA EN CARGOS PÚBLICOS. ALTA CONSEJERIA PARA LA MUKER. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2011.

<b>Participación Femenina en Cargos Públicos 2006-2010</b>					
	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Rama Ejecutiva</b>	36%	36%	39%	40%	40%
<b>Rama Legislativa</b>	23%	28%	30%	25%	25%
<b>Rama Judicial</b>	20%	24%	26%	23%	26%
<b>Organismos autónomas</b>	29%	31%	33%	32%	32%
<b>Organismos de Vigilancia y Control</b>	44%	40%	42%	36%	35%
<b>Registraduría Nacional del Estado Civil</b>	38%	37%	37%	35%	36%

Fuente: Función Pública

A partir del Foro Internacional sobre Mujer y Poder que fue propuesto por las mujeres del congreso, a partir del informe hecho por la Procuraduría en 2005, del cual se presentaron los datos anteriormente, evidenciaron en palabras de la Magistrada Clara Inés Vargas denunciaba que el tope de 30% se había contemplado como el tope máximo de participación, cuando en el esquema de la ley se advertía como el mínimo. Esto se evidencia que desde la promulgación de la ley hasta el año de 2005 se había concebido como tope de realización. Esto manifiesta lo que se ha venido afirmando sobre la incapacidad de

implementación de la ley; lo que reduce en términos de expectativas a la representatividad de la mujer en las instituciones de gobierno (Toro 2010: 72).

En este orden de ideas, y asumiendo la afirmación de la Magistrada Vargas, la Ley de Cuotas no se había aplicado debido a su propia implementación. Muestra de ello, y lo particular en relación a la importancia de la implementación de la ley el cual radica en las condiciones mismas de la Rama Judicial. Al revisar las cuatro cortes, a saber; Corte Constitucional, Corte suprema de Justicia, consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, de los 72 Magistrados solo hay 13 mujeres, lo cual determina un porcentaje de participación cercano al 15%. De suyo, la aplicabilidad de la ley por parte de juristas mujeres es inviable cuando las mismas cortes no alcanzan el 15% (Ibíd.: 74).

Durante este mismo periodo evidencia el comportamiento de la participación femenina manifiesta que se hace mucho más difícil para las mujeres mantenerse en los cargos ocupados; porque en palabras de la Magistrada Vargas: “Pues la pelea es más dura obviamente con los hombres que aspiran a ocupar alguno de estos cargos al finalizar los periodos”.

Así, desde la promulgación de este informe se intentó adelantar actividades para la eliminación de las prácticas discriminatorias, a partir de la participación de las mujeres, en las que el punto de partida sea el mecanismo de promoción de fortalecimiento a partir de la comprensión de la norma y la lucha por sus derechos en relación a su protección preferencial.

Este proceso de implementación no muestra una transformación sustancial de la situación de vulneración de la participación de la mujer en las instituciones

públicas en Colombia. Si se observa desde 2006, el 30% sigue manteniéndose como una línea de base mínima, aunque en algunos casos se supere en 6% y en otros hasta el 14%; sin embargo una paridad estadística del 50%. Así, lo anterior, frente a la participación femenina en el desempeño de cargos públicos en las entidades del orden nacional concuerda con el juicio anteriormente enunciado. Siguiendo las cifras que anteriormente se presentaron según la información recopilada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, se aprecia para el año 2010, que salvo la rama legislativa y la rama judicial, el resto de entidades del orden nacional, dan cumplimiento a la cuota mínima del 30% de cargos ocupados por mujeres; siendo la rama ejecutiva (40%) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (36%) las que cuentan con un mayor porcentaje, seguido de cerca por los Órganos de Vigilancia y Control (35%). Frente a la participación femenina en el desempeño de cargos públicos en las entidades del orden nacional, según información recopilada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, se aprecia para el año 2010, que salvo la rama legislativa y la rama judicial, el resto de entidades del orden nacional, dan cumplimiento a la cuota mínima del 30% de cargos ocupados por mujeres; siendo la rama ejecutiva (40%) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (36%) las que cuentan con un mayor porcentaje, seguido de cerca por los Órganos de Vigilancia y Control (35%) (Jaramillo 2006: 42).

#### **4. Elementos sobre la implementación de la Ley de Cuotas en Colombia.**

La Ley 581 de 2000 representa, además de un hito normativo en materia de participación política en Colombia, una norma de obligatorio cumplimiento que busca asegurar “una participación real de las mujeres en el ámbito público que

de otra manera no se lograría dada la dinámica del sistema”. El análisis de la aplicación de esta Ley en Colombia revela que aunque existe un cumplimiento general de esta, tanto a nivel nacional como territorial, al observar los datos desagregados entidad por entidad, se presentan incumplimientos sostenidos por parte de diferentes entidades (Opriman 2001: 271).

Lo anterior conlleva a plantearse la necesidad imperiosa de continuar difundiendo la Ley de Cuotas en mayor medida a nivel nacional y regional, con el fin de fomentar su cabal cumplimiento, así como de imponer las medidas sancionatorias que contempla la Ley a aquellas entidades que no la apliquen. Adicionalmente, en relación con aquellas entidades que ya cumplieron con el 30%, hay que tener en cuenta que dicho porcentaje es el mínimo y no el máximo, razón por la cual las entidades del Estado no deben darse por satisfechas una vez se haya alcanzado el 30% de cumplimiento. Atendiendo lo anterior, es preciso recordar el artículo 4° inciso segundo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el sentido de que la aplicación obligatoria de las acciones afirmativas como medidas especiales de carácter temporal, cesarán cuando *“se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato”*. La Ley fue expedida en el 2000, pero todavía no ha llegado ese momento en el que puedan terminar los efectos de su aplicación obligatoria (Ibíd.).

Al hacer hincapié en la baja participación de las mujeres en los cargos de elección popular en el país, tal y como lo demuestra la lectura de las cifras previamente presentadas, es uno de los mayores retos que se presentan en los próximos años. Ante todo, es importante tener claro que tales indicadores demuestran que en la sociedad siguen existiendo obstáculos de diversa índole para el acceso de las mujeres a estos cargos.

En ese entendido, es necesario recordar que en Colombia existen herramientas importantes para trabajar en el cometido de ampliar la participación de las mujeres en los partidos políticos. Por un lado, como se mencionó en el acápite jurídico, existe la recién implantada cuota del 30% de participación femenina en las listas de candidatos de los partidos políticos para cargos de elección popular. (Peláez 2003: 82) La existencia de esta previsión normativa confirma que los partidos políticos, “como instancias de representación y como actores de procesos electorales, son espacios indispensables para la aplicación del sistema de cuotas”.

Sin embargo, la existencia de la cuota no es suficiente, ya que es primordial garantizar medidas para la transformación de fondo de los procesos de estructuración de la cultura política en Colombia, esto para que en las figuras que son elegidas o bien representan los intereses de las mujeres y también de hombres tengan capacidad de liderazgo. Para ello, es importante que los partidos políticos promuevan la creación de las escuelas de formación y liderazgo con enfoque de género.

Por otro lado, y como una de las acciones emprendidas por la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, en el cometido de generar mecanismos para que exista una democracia real dentro de los partidos y movimientos políticos así como una agenda de género concreta, se promovió la firma de un **Pacto para la inclusión efectiva de las mujeres en la política**, el cual fue firmado por representantes de 16 partidos políticos en el año 2005, y ha llevado a una modificación de los resultados del primer informe del Ministerio Público en los años posteriores hasta. El Pacto planteó de estrategias políticas, económicas, comunicativas, alianzas estratégicas y estrategias educativas y de capacitación para superar los diversos obstáculos que impiden lograr la inclusión de las

mujeres en la política, y se alcanzan a percibir la modificación de estos alcances en los procesos posteriores y las mediciones adelantadas desde 2006 (Toro 2010: 44).

Una de las medidas planteadas por el Pacto, ha mostrado que esta evolución significativa, es la creación y fortalecimiento de las oficinas de género en los Partidos, con el fin de que estas incorporen y hagan seguimiento a agendas de género concretas y objetivas implementadas por los partidos. El Pacto, a su vez, recomendó incluir garantías económicas para fortalecer las campañas de las mujeres, así como trabajar con medios de comunicación para visibilizar en condiciones igualitarias a las mujeres candidatas.

La reactivación del Pacto como estrategia interinstitucional para el fortalecimiento y el seguimiento de la implementación de la Ley de cuotas como una de las medidas que deben ser consideradas dentro de un conjunto de acciones que han empezado a implementarse a partir de 2006, en el marco del eje de la participación política de las mujeres (León y Holguín 2005: 66). Esta acción no solo pretende dar cuenta de las obligaciones que tiene el Estado para cumplir con las metas nacionales del Objetivo de Desarrollo del Milenio sino, primordialmente, activar de forma continua un instrumento importante que aborde el trabajo conjunto entre Gobierno y Partidos Políticos para alcanzar una democracia paritaria, en donde la equidad de género, tal y como lo establece la Constitución, sea uno de los ejes fundamentales del desarrollo social y democrático.



## Capítulo 4

### **FACTORES DE ANÁLISIS DE LA LEY DE CUOTAS EN COLOMBIA; ENTRE LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y LA IMPOSIBILIDAD PARA LA IMPLEMENTACIÓN**

En este capítulo se abordará de manera analítica con fuentes externas en primer lugar y los hallazgos alcanzados en el capítulo anterior, los obstáculos que han enfrentado las mujeres tanto en términos de cultura política, como para la participación electoral, al igual que en los entes de gestión administrativa.

#### **1. Factores de la Cultura política en Colombia en relación a la Acción afirmativa, igualdad y paridad de género**

En los capítulos anteriores se ha abordado las características de la aplicación de la ley de cuotas en Colombia. En este apartado de la investigación de esta tesis, es indispensable anotar las implicaciones que ha tenido esta en los procesos de democratización y representación política de las mujeres en el poder político.

Es evidente, que hoy en Colombia las mujeres están preparadas para asumir nuevos retos; sin embargo, hay diversas posturas frente al posicionamiento femenino, al interior de las instituciones políticas del Estado, debido a las capacidades de cumplimiento de la norma, pero lo más importante, y en este sentido se puede evidenciar como uno de los principales elementos de análisis de este trabajo, reside en que más allá del cumplimiento a la ley, no se ha consolidado una cultura política de la participación de las mujeres en las esferas directivas del Estado. En efecto, el debate al interior del movimiento social de

mujeres en Colombia a pesar que sea dinámico y las posturas sean igualmente diversas, no han logrado establecer una influencia en la consolidación de la visibilidad y participación activa de las mujeres a partir de una cultura de la inclusión.

En efecto, en el ámbito de las mismas mujeres existen resistencias a participar en el poder, ya que lo asumen como una condición del poder masculino; otras desean participar con propuestas transformadoras y nuevas reglas del juego, y otras aspiran al ejercicio del mismo bajo los viejos esquemas (Rey 1999: 51). Estas diversas posiciones no son más que el reflejo de la transición y expresión de los cambios sociales vividos, o mejor, soñados. Así las cosas, la participación equitativa de las mujeres en el poder, como se pretende hasta el momento en Colombia, es una tendencia distante de convertirse en una realidad. Hasta la fecha, la cultura política que define la participación de las mujeres ha sido tendiente a la consolidación de un modelo de Estado en el cual prima la dominación masculina. Es por esto, que a muchas mujeres no les guste el poder, pues un grueso de la población femenina no lo han ejercido; sin embargo, lo conocen es por sus efectos. En este mismo tenor, otras quieren ejercerlo con el único modelo que conocen, el patriarcal (en donde el hombre es el centro, medida y valor de todas las cosas y la mujer tiene una situación asignada de inferioridad) y las más osadas intentan recrear otras formas de liderazgo, descolonizar el imaginario, plantear un ejercicio del poder con normas claras y justas (Rivas 1995: 62).

Como puede observarse en el capítulo anterior, aunque las cifras de inclusión muestran avances en la participación de la mujer, las características del discurso feminista no han logrado introducir nuevas valoraciones en la cultura política. En efecto, muchas feministas vienen desplazando sus discursos en la línea referida

a que participar en propuestas de poder al estilo tradicional no es otra cosa que abrirse a la aculturación, entendida como el proceso mediante el cual un individuo o grupo de personas (en este caso las mujeres), adquieren las características culturales de otro grupo (en este caso los hombres), así establecen los criterios discursivos a manera de diatriba centrada en una nueva forma de dominación. Muestra de ello puede ser el trabajo de Estella de Diego afirman quien asegura que a pesar de los avances en las cifras, estas obedecen a un proceso de masculinización de las mujeres como mecanismo novedoso de aculturación política (Diego, 1992). En este mismo orden de ideas, teóricas de esta misma interpretación, promueven atender a una mínima observación etnográfica, en la que es plausible observar a las mujeres políticas en cargos directivos más que como gestoras de la política, artífices de convertir a la mujer en objeto de la política pública bajo el manto de la beneficencia. Inclusive aún más, estas mismas tendencias del discurso feminista centran su análisis en características simplemente formales, aduciendo que las mujeres que gestionan la política se caracterizan por un uso sistemático de trajes de chaqueta y pantalón o falda (estilo sastre), que es lo más parecido a los trajes masculinos. Y en este caso, corresponde experimentar los efectos de este modelo a las mujeres pioneras que, como tales, son objeto de todas las miradas; pero que sin embargo, no son otra cosa que reproductoras de la cultura patriarcal en el poder.

Otro factor de incidencia son los estudios realizados como el de María Antonia García de León (2002), los cuales a pesar de no aparecer relacionados en el capítulo anterior, sirven para reforzar lo que hasta el momento se ha venido afirmando en relación a la condición del contexto del análisis. En estos, es posible mostrar que muchas de las mujeres que llegaron a puestos de poder tuvieron que trabajar diez veces más que los hombres en el ámbito laboral, y algunas, sacrificar su condición femenina –caso de la maternidad– por dar

respuesta a lo laboral. En este orden de ideas, lo plausible es evidenciar que el discurso feminista en relación a la participación política expresa que el feminismo ha radicalizado su discurso

En efecto, las mujeres que acceden al poder, constituyen una suerte de élites femeninas que en relación a la preservación de sus privilegios son subsumidas por las figuras políticas de carácter patriarcal. Esto, evidencia que el concepto de paridad del que se hizo mención en el capítulo segundo, no logra establecer una condición de afirmación positiva como elemento fundamental de la participación de la mujer y construcción de mecanismos para la transformación de la cultura política en Colombia (Wills 2007: 52). Así puede enfatizarse que muestra de esto es la connivencia de contradicciones tanto en su condición social como en su identidad en relación a los procesos mismo de participación de género. De esta manera, la participación política de las mujeres en Colombia, al no constituir un centro de gravedad fruto del fortalecimiento de una cultura política incluyente, tiende a construir caminos diversos, los cuales propenden a construir nuevos modelos sociales y políticos de cohabitación con la exclusión o en términos mucho más radicales de exclusión. En este orden de ideas, es plausible establecer un primer horizonte de análisis de este fenómeno social como un complejo entramado de relaciones de género fruto de la cultura tradicional que repercuten con el fortalecimiento de una cultura política de la exclusión con repercusiones en la construcción de las nuevas identidades de género, femenina y masculina en los cargos administrativos y de elección popular en el Estado colombiano.

## **2. Reformas y garantías electorales en Colombia a Partir de la Ley de Cuotas.**

Como se adelantó en el capítulo segundo de este trabajo, es importante establecer las implicaciones que ha tenido la Ley de Cuotas a partir de la constitución política de 1991, en especial para evidenciar cómo se hará adelante, la relación con los hallazgos que se presentan en el capítulo 3. En efecto, en el marco de la Constitución de 1991 se crea el marco institucional en torno a la garantía de la no discriminación y la adecuada participación política de las mujeres, que posteriormente se complementa con los diversos tratados y compromisos internacionales. En este orden de ideas, el desarrollo preliminar de esta implementación evidencia que en el análisis de este proceso se estableció un mecanismo evolutivo para la participación de las mujeres, tal y como se expuso en el título anterior en relación a la cultura política y los criterios de igualdad y paridad. En efecto, una muestra de esta tendencia evolutiva es la promulgación de la Ley 581 de 2000 –citada por Jaramillo-, “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 (Jaramillo 2006: 67)”. Como medida afirmativa dejó en espera la cuota en las listas electorales, y con ella, reales cambios culturales y estructurales que contribuyeran a superar los obstáculos de género para la participación política de las mujeres. Sin embargo y en mor de fortalecer esta condición explicativa de la implementación de este proceso en la estructura institucional del Estado en Colombia, es determinante anotar que, como lo describe Llanos, la ausencia de sanciones claras ha hecho inviable la aplicación de esta norma.

En efecto, esta evolución institucional que es un elemento de análisis comprensivo, muestra que durante el año 2003 y el año 2011 el Congreso de la República aprobó reformas políticas. Lo que de alguna manera es evidenciado como una transformación no por vía jurisprudencial sino de reforma a la Carta Constitucional. Esto con el fin de garantizar los mecanismos de aplicación de la norma. Sin duda, ya establece una distancia de lo que se expuso en el título anterior.

Sin duda, las reformas institucionales a partir de la transformación de las condiciones políticas expuestas en la Carta Constitucional, evidencian que la naturaleza de las posturas de las comunidades de enfoque feminista en Colombia no han valorado o aprovechado estos procesos políticos que dan cabida a los mecanismos mismo de la inclusión de las mujeres en la participación política por vía electoral o bien por vía administrativa (Ramírez 2007: 82). En concordancia con este tenor, es posible mostrar esta evolución institucional a partir de las reformas constitucionales que se generaron a partir de la implementación de la ley 581 del 2000; ésta –la reforma constitucional de 2003-, evidencia que la misma ley impactó de manera significativa, por no decir que fundamental, en el diseño institucional para la inserción de la mujer en los procesos mismos de toma de decisiones en la esfera estatal. En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2003, “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”, en la que se posterga de nuevo la cuota electoral.

Ahora bien, en este mismo contexto emerge una nueva reforma constitucional que va a fortalecer el mecanismo de participación obligando a los partidos a introducir mujeres en sus listas, en procura de establecer mecanismos de paridad como formas de igualdad positiva. Es por esto, que el Acto legislativo 01

de 2009, “Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”, al establecer la incorporación al interior de los partidos y movimientos políticos, entre otros principios el referido a la equidad de género, contribuyó a dar fundamento a la reglamentación de la ley estatutaria 1475 de 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos (...). En esta, se determinó 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”.

Sin duda, los resultados que devinieron de estos procesos de reforma constitucional constatan particularmente en el comportamiento electoral unas características específicas de los tipos en relación a los estratos socio-económicos de las mujeres que acceden a estas formas de participación. Amén de esto, es posible evidenciar que las mujeres que adelantan procesos de participación política residen principalmente en centros poblados, tienen bajos niveles económicos, incluso muchas a portas de iniciar sus labores públicas se encontraban en condiciones de dependencia económica (Wills 2007: 59). Contrario a lo que se esperaba, muchas de estas mujeres más allá de ser ejecutivas exitosas o líderes de opinión en la esfera de los partidos, son esposas y madres de familia que cuentan con nivel medio alto de formación. Esto en lo referido explícitamente a lo concerniente a las dinámicas electorales. Ahora bien, cabe anotar que no hay presencia significativa de mujeres mayores de 65 años, ni de jóvenes. Muchas de ellas están materializando por primera vez mediante éste periodo electoral el ejercicio de la función pública. Ahora bien, paradójicamente, sólo un pequeño grupo de mujeres es reelecta; y por otra parte, la mayoría de ellas ha desempeñado algún cargo de representación comunitaria,

en organizaciones de diversa índole pero en menor medida en organizaciones de mujeres, campesinas y productivas.

En este orden de ideas, el grueso de las mujeres que han participado en los procesos electorales, representan partidos políticos de legado ideológico tradicional (Partidos Liberal, Cambio Radical, Conservador, La U). La mayoría de ellas llegó con éxito a su curul tras una reciente adscripción a su partido político. De igual modo, es interesante evidenciar que un escaso número de mujeres ocupaba algún cargo directivo en la colectividad política. La gran mayoría actúa por fuera de ellos, incluso algunas de ellas construyen fronteras entre el sistema político partidista y la función social de la política, identificándose particularmente con esta última y en consecuencia desinteresándose de las dinámicas internas de sus propios partidos (Bareiro y Torres 2009: 88-89). Otra razón de este distanciamiento es la percepción de ausencia de reglas claras y prácticas no democráticas. A la hora de decidir su adscripción partidista, las mujeres no se fijan de la existencia o no de medidas al interior de estas colectividades en pro de la equidad entre los géneros y los derechos humanos de las mujeres. Así mismo sobre el lugar que ocupan en las colectividades, la jerarquía política de las decisiones en las que tienen injerencia y los fines de los proyectos que suelen movilizar los líderes políticos, los que la mayoría de veces se enmarcan dentro de filosofías y prácticas asistencialistas que reproducen imaginarios tradicionales y afianzan los roles que fortalecen las discriminaciones y desigualdades que afectan principalmente a las niñas y mujeres.

Finalmente a este punto, un gran número de fuentes y datos logran mostrar que las características de los procesos electorales como mecanismos de inserción de las mujeres en las dinámicas de partido y electorales, reflejan que aunque hay excepciones, principalmente las mujeres electas y ganadoras vienen de ser parte

de la burocracia política local, lo que puede enmarcarse en nuevos mecanismos de diversificación de los clientelismos políticos regionales, ello debido a que contaron con los apoyos económicos y políticos del partido o movimiento y de figuras adscritos a ellos, o porque en muchos de los casos barones electorales financiaron sus apoyos o movilizaron sus maquinarias políticas como mecanismo renovador de estas formas de hegemonía local (Toro 2010: 97). Ahora bien, desde la percepción de las mismas mujeres en estos factores analizados se conjugaron otra serie de factores que las llevaron al éxito electoral: capacidad de liderazgo, el conocimiento de su contexto, experiencia comunitaria y política, los apoyos de su grupo o núcleo familiar, comunitario, religioso y contar con una estructura y financiación de campaña con anticipación al proceso electoral; sin embargo dista mucho de las dinámicas políticas tradicionales; esto debido a que ante la ausencia de una cultura política fortalecida para la inclusión de las mujeres como factor decisivo y sujeto activo en los procesos políticos locales, lo que resta para garantizar una explicación significativo, es establecer el juicio de la renovación de una nueva forma de clientelismo que toma a la mujer como un nuevo objeto de recambio o transacción electoral en los escenarios de nivel regional.

### **3. Procesos de reconocimiento e inserción de las mujeres en los procesos políticos en Colombia**

Siguiendo esta dinámica de análisis es posible sumar en este capítulo una tercera interpretación de lo que ha sido la implementación de la Ley de Cuotas en Colombia. En este sentido, lo importante acá es establecer los mecanismos de reconocimiento e inserción no sólo desde las prácticas electorales sino desde las dinámicas mismas institucionales en el plano administrativo. En este orden de ideas es plausible explicar la poca presencia de las mujeres en las esferas de

representación, decisión y poder político, debido a que estas tienen que ver con la idea que se tiene de participación y de política en el marco de la realidad de las mujeres, y asociadas a la naturaleza misma de la debilidad de la cultura política en el marco de la inclusión femenina (Wills 2007: 62). En efecto, una primera aseveración hace referencia a que existe una concepción demasiado estrecha de la participación que no permite el reconocimiento múltiples presencias y aportes de las mujeres organizadas sean suficientemente visibles, reconocidas y valoradas. Por ello, las condiciones de participación electoral señaladas en el título anterior, son presa de las características y dinámicas de la política tradicional sin la capacidad de establecer factores reales de transformación, a pesar de que exista una evolución institucional. En este sentido la evolución institucional mantiene una disparidad de las dinámicas tradicionales en el plano electoral, ya si mismo también preserva una brecha en relación a una cultura política de la inclusión en relación a una igualdad positiva o paridad de género en los mecanismos para acceso real al poder.

Así las cosas, estas dinámicas generalmente están disociadas con los procesos de construcción de identidad y autonomía personal y social, o con muy variadas formas de actuación en las esferas de la producción a favor de sus familias y de sus comunidades. Sumado a lo anterior, también es posible afirmar que se tiene también una idea limitada de la política al restringirla a las instituciones públicas, al Estado y a los partidos (Jaramillo 2006: 80). Las mujeres se convierten en puntos de anclaje de estas nuevas dinámicas políticas o simplemente como botín para la realización de las transiciones institucionales referidas al cumplimiento de la ley. Así en el marco administrativo estatal, las mujeres no logran establecer procesos visibles para fomentar o diversificar las relaciones de poder que se dan en todos los ámbitos de la vida pública en Colombia. Por eso no se comprende la especificidad de la presencia de las mujeres organizadas y su aspiración a intervenir en las decisiones, en la planeación, ejecución y control de las políticas

públicas y del poder político mantiene una ausencia o poca incidencia en los procesos de reforma del Estado y del desarrollo político de la sociedad.

Por otra parte, y reforzando lo que se ha anotado en el título anterior, estas dinámicas que impiden la consolidación efectiva de este proceso de implementación de la Ley de Cuotas en Colombia, tiene que ver con el comportamiento de los partidos y de la forma de hacer política que hace imposible reconocer y valorar los aportes de las mujeres. En efecto, los procesos de ingeniería al interior de los partidos muestran que sus estructuras y sus programas no han permitido interpretar las necesidades y aspiraciones de las mujeres en sus propuestas de campaña o en las dinámicas mismas de la gestión que desarrollan en las esferas administrativas del Estado (León y Holguín 2005: 59). Muy por el contrario, las prácticas de su gestión administrativa y las dinámicas electorales tienen ausente la perspectiva de género, y por lo general, las propuestas se refieren casi exclusivamente al mudo público, del que muchas mujeres están ausentes, y a la familia tomada como un todo, como sin ella coincidieran plenamente los intereses de todos sus miembros. Incluso la creación de secretarías femeninas en los partidos, en ocasiones, ha profundizado la marginación de las mujeres de los ámbitos del poder.

Asimismo, como parte de ese comportamiento de los partidos y colectividades sigue existiendo una discriminación de las mujeres que, aunque no siempre se expresa como un abierto rechazo a su promoción, sí se manifiesta a través de formas más sutiles. Estas van desde la colocación de mujeres en puestos secundarios de las listas electorales hasta la asignación de tareas en el partido o en el órgano de representación, que por lo general prolongan su labor doméstica. Por esa discriminación, la marginalidad de las mujeres en las corporaciones públicas colombianas ha continuado siendo una constante.

Finalmente a este punto, habría que añadir que la política tanto electoral como el ámbito mismo de la gestión se ha convertido en una carrera que demanda una permanente formación por la multiplicidad de temas que hoy se deben manejar y que requieren dedicación de tiempo (Rey 1999: 27). Como se hace evidente, de lo que se ha dicho anteriormente, no es posible disponer de todos estos recursos implica una práctica política femenina mucho más decidida, esto es, mayor acceso directo a fuentes de inversión económica, y las transformaciones de una infraestructura doméstica e institucional que estando a su disposición, permitan mayor acceso y funcionalidad a este respecto.

## **CONCLUSIONES**

Al iniciar esta investigación se hizo la siguiente pregunta como punto de partida:  
¿Constituye la ley de cuotas una estrategia eficaz para avanzar hacia una paridad democrática que profundice la equidad de género en cuanto a la participación política de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública?

En este orden de ideas, es importante anotar el origen de la acción afirmativa en Colombia, esto con el fin de enmarcar la efectividad del uso de acciones afirmativas para responder a la pregunta sobre cómo contribuye la ley de cuotas a la reducción de la inequidad de la mujer en Colombia.

Así, en este sentido, la ley estatutaria 581 de 2000, mediante la cual se implementó el sistema de cuotas para la participación de las mujeres en la política y la administración pública, fruto de este proceso de transformación enmarcado en la constitución de 1991, ha producido un cambio marginal en la garantía del derecho a la igualdad que impone la Constitución Política de Colombia y en la Interpretación de los Instrumentos internacionales que hacen parte del Bloque de constitucionalidad. Lo anterior, se debe por un lado, a que un cambio regulativo no implica un cambio en lo cognitivo, y de esto último depende definitivamente la informalidad de la institución. En el mismo sentido, sin la transformación del elemento cognitivo – entiéndase darle la verdadera importancia a lo que significa la participación democrática de la mujer en los asuntos públicos -, no se ha generado cambios estructurales en el comportamiento de los actores políticos y ciudadanos. Como se mostrará a continuación, sin una acción afirmativa entendida en el marco de la constitución política de 1991 como una interdependencia de actores que incidan en la formulación de una política pública sostenible, en donde todas las esferas de la sociedad tengan como uno de sus objetivos la transversalidad de los asuntos de género, como presupuestos de desarrollo, es imposible lograr la garantía de derechos como factor decisivo para la transformación de la cultura política de promoción de los derechos fundamentales de las mujeres en la sociedad colombiana.

A este respecto, es importante concluir en primer lugar que si bien el objetivo de las Ley de Cuotas como materialidad institucional y por ende constitucional,

buscaba generar mayor participación femenina en la toma de decisiones políticas y administrativas en el país, en procura de determinar mecanismos visibles y materiales de igualdad o paridad en términos de acciones afirmativas de inclusión, puede sostenerse que el desarrollo institucional a partir de la ley procuró el fortalecimiento de las acciones a partir de la construcción legal que trajo consigo un cambio normativo, pero no suficiente en relación a un cambio cognitivo en función de la cultura política. Este proceso, en términos reales arroja una reflexión: Si bien se percibe una evolución institucional a partir de las transformaciones legales y especialmente en el marco constitucional en función de la misma materialidad, rango y finalidad constitucional; no se visibiliza una relación directa en la que se infiera que la transformación constitucional supone necesariamente un cambio de la cultura política en lo cognitivo, respecto a las mujeres y su incidencia en el sistema político. Es en este sentido donde se coloca nuevamente como tema de discusión el efecto de las reformas institucionales sin tomar en cuenta los elementos propios de la cultura política, así como de la sociología, la historia, la economía para explicar las transformaciones en el funcionamiento del sistema político y el logro de los objetivos de los ajustes a las Constituciones.

En términos desagregados de la reflexión anterior, la desigualdad sigue existiendo y se hace evidente, pues no se ha dado inicio a un comportamiento informal de inclusión femenina que sea determinante en la vida pública, y por otra parte, las mujeres que son el centro u objeto de dicha transformación, han tenido cambios significativos menores en relación a la función social de la ley y de su acción afirmativa en términos sociales de reconocimiento.

En segundo lugar, es fundamental observar que el pacto por la inclusión de las mujeres que se presentó en el capítulo tercero de esta investigación y que a partir de 2005 se gestionó por los diversos mecanismos de implementación por la

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, no ha alcanzado una inclusión efectiva de las mujeres en los espacios de poder y decisión formal. En efecto, por más que el pacto por la inclusión de las mujeres ha pretendido hacer una transformación de las dinámicas institucionales, los mecanismos de paridad y acceso incluso al interior de los mismos partidos políticos, alejan la posibilidad para un fortalecimiento de la democracia como condición de democracia real. Esto puede entenderse como la incapacidad de apertura de las estructuras institucionales a las mujeres de manera que exista un acercamiento efectivo entre éstas y la democracia representativa, participativa y directa.

Así las cosas, el fortalecimiento de la democracia no ha sido el indicador alcanzable de a partir de las transformaciones institucionales, ello debido a la poca capacidad de impacto para la transformación evolutiva de la cultura política. En este sentido, basta con observar los resultados de los estudios consultados como información secundaria en esta investigación y correlacionados con la información primaria, los cuales arrojan una premisa puntual: No se alcanzan avances significativos en los puestos de orden gubernamental y administrativo de alto nivel para la toma de decisiones por parte de las mujeres. Sumado a lo anterior, la capacidad de acceso de las mujeres a los cargos de elección popular, supone que los medios de inserción para la participación en campañas de elección popular, mantiene la discriminación en relación a los recursos económicos o medios de dirección real en el conjunto de los partidos políticos y en las elecciones locales o nacionales. Así, en los cargos de elección popular son menos las mujeres que se lanzan a la política. Muestra de ello es que son pocas las gobernadoras que en los últimos 10 años han tenido a su cargo la dirección ejecutiva del poder local. Del mismo modo, puede enunciarse que en la rama judicial la presencia de las mujeres ha sido poco determinante en las altas esferas. Las mujeres continúan siendo minoría en la Rama judicial, como el poder más determinante para poder lograr una ampliación y fortalecimiento de la

democracia en términos de la administración de justicia como condición de igualdad positiva. Las mujeres siguen siendo minoría en la Corte Suprema, en la Corte Constitucional, en el Consejo Superior y en el Consejo de Estado. Pero además, sólo hasta la penúltima elección de Fiscal y hasta la última elección de Contralor, se ha designado una mujer titular en el cargo.

Desde esta perspectiva el cambio no sólo depende del comportamiento coherente de los actores dentro de las organizaciones, sino que también depende del entorno, de lo económico y de lo social. A pesar del aparente compromiso de cambio y apertura a la participación femenina de los partidos, estos como actores están sometidos a una serie de patrones y a una estructura social que nuevamente los determina en la forma como toman las decisiones.

En este orden de ideas, si analizamos la transformación de la cultura política, no se ha logrado una condición de cambio fundamental o de aprendizaje entre los individuos que evidencie un cambio en la forma como estos entienden e incorporan la importancia de la participación democrática de las mujeres para la consecución del desarrollo. De esta forma la misma ingeniería y evolución institucional no ha logrado romper la barrera cultural y social de la discriminación, por el contrario, se ha desarrollado una institución formal, que ha producido un cambio marginal de la representación femenina en la esfera de lo público.

Dicho lo anterior sobre los límites del cambio regulativo, es necesario hacer una salvedad, y es que la normatividad en si misma beneficia el cambio, pero no es suficiente para alcanzar el cambio cognoscitivo en la estructura mental de la sociedad como un mecanismo significativo de cambio en la cultura política. Ahora bien, esta investigación no arroja datos específicos sobre el comportamiento en la cultura política, puesto que la interpretación se hace por vía indirecta; esto es, que si hubiese un cambio significativo en términos de

aprendizaje de la sociedad, la participación de las mujeres sería mayor, o se incrementarían los grupo de presión para la inserción de mujeres en los altos cargos institucionales; por ello se establece esa inferencia indirecta, esto es, la incapacidad de cambio en cultura política de la inclusión. Así, es determinante que el cambio político esté determinado por mecanismos de acción colectiva que determinen la inclusión real de las mujeres a las esferas de poder.

Advirtiendo la afirmación anterior, las políticas públicas para la inserción de la mujer en el marco constitucional o normativo, no cuentan con procesos de fortalecimiento de acciones colectivas, sino por el contrario evidencia una desagregación constante; esto es plausible de ver a partir de la debilidad del pacto por la inclusión de la mujer suscrito desde 2005. Sin duda, no ha representado este pacto una coordinación de intereses en procura de la construcción de un horizonte realizable de bien colectivo; entendido este último como una visible y realizable democracia fundada en los propósitos de una igualdad positiva como paridad con los hombres. En palabras de Uprimny (2007) *“Las políticas públicas constituyen un complemento ideal de los esfuerzos que hacen los jueces por prevenir, proteger y realizar los derechos humanos, (...) a su vez los derechos humanos constituyen límites normativos para la elaboración y aplicación de las políticas públicas (...)”*

A este punto, en palabras de Ríos: *“es necesario abordar el tema de las políticas públicas desde la definición del problema y la agenda pública, hasta el monitoreo y la evaluación, pasando por el diseño y selección de opciones de decisión, en la que las organizaciones de mujeres puedan participar y determinar dichos procesos como propios”*. En este orden de ideas la definición del problema de la discriminación para la formulación de la política pública y medios de implementación de los mecanismos para la inserción de la mujer advierte que es la misma política pública la que debe alcanzar las transformaciones de

aprendizaje y cognitivas para los cambios necesarios o transformaciones evolutivas en la cultura política. Así, la ejecución de una política pública se caracteriza por un conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente.

En este orden de ideas, la interdependencia entre diversos actores, como la sociedad civil, el legislador, los gobiernos locales y nacional, alrededor de una problemática mediante a partir de la cual se define la agenda pública, es el fundamento que va a dirigir a la sociedad a la consecución de cambios cognitivos. Así, es determinante abrir espacios de participación democrática que permitan fortalecer las redes de actores que a su vez fortalecen la política pública en sí misma.

Sin duda, la ley estatutaria 581 de 2000, mediante la cual se implementó el sistema de cuotas para la participación de las mujeres en la política y la administración pública, ha producido un cambio marginal en la garantía del derecho a la igualdad que impone la Constitución Política de Colombia y en la Interpretación de los Instrumentos internacionales que hacen parte del Bloque de constitucionalidad. Lo anterior, tal y como ha sido expuesto en esta investigación, se debe por un lado, a que un cambio regulativo no implica un cambio en la cultura política, y por ende este es el factor determinante de los cambios institucionales en función al fortalecimiento de la democracia. Así las cosas, sin la transformación de la cultura política – los mecanismos para otorgar la verdadera importancia a lo que significa la participación democrática de la mujer en los procesos de toma de decisiones -, no se va a lograr generar un cambio estructural, ni se va a generar la informalidad en el comportamiento de la sociedad para la inserción y reconocimiento, en términos de paridad, de las mujeres.

Ahora bien, otro elemento importante a manera de conclusión que se puede extraer del análisis es que no podemos sustraernos de la necesidad de expedir acciones afirmativas más decididas, y en ese sentido, una de las posiciones que cobraría relevancia y que exigiría un análisis más profundo para avanzar en ese sentido, es el enfoque feminista radical que propende por una visión paritaria frente al tema del acceso a cargos de niveles decisorios de la administración por las mujeres.

Pues bien, como quedó evidenciado a lo largo de la investigación la ley de cuotas a pesar de ser una acción afirmativa necesaria para desarrollar los mandatos constitucionales, no constituye per se una condición suficiente para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la igualdad real y materia que exige el principio de la equidad de género.

Enfoque que encuentra sustento precisamente en la experiencia recogida durante los años de vigencia de la ley de cuota, que si bien ha aumentado de manera transitoria la presencia de las mujeres en cargos de nivel decisorio de la administración no ha podido trascender en el imaginario colectivo de la sociedad patriarcal ni transformar las estructuras del estado, que permanecen inmutables debido a la complejidad de los factores socio-culturales y políticos que obstaculizan la participación política de las mujeres en condiciones de equidad.

Para esta tendencia, los resultados de las investigaciones realizadas evidencian que la complejidad y arraigo de tales factores no van a desaparecer, pues se requiere la construcción de una conciencia social que cambie el elemento cognoscitivo social acerca de la discriminación de género, y por el contrario,

circunstancias como la baja del índice de elegibilidad de mujeres electas en el año 2011 en relación con el percentil de las elecciones del año 2007, demuestran que no existen en la sociedad y el estado la intención de generar ese cambio radical que garantice el desmonte definitivo de los elementos discriminatorios.

Desde la perspectiva que 14 años después de promulgada la norma los resultados de las investigaciones evidencian la ineficacia de las disposiciones contenidas en la precitada ley para alcanzar una verdadera equidad de género, sería entonces necesario – según esa corriente - abordar el análisis de la participación política de la mujer bajo el escenario de la paridad democrática, cuya medida más radical apunta al establecimiento de las denominadas cuotas cremallera”, que obliga a la alternancia entre hombres y mujeres en las listas electorales.

En este escenario, nos veríamos avocados al ineludible ejercicio de cambiar la norma constitucional, y ello demandaría como acción adicional la aprobación de un proyecto de acto legislativo modificatorio del mandato constitucional, el cual requiere surtir el trámite legislativo preestablecido para este tipo de proyectos, y en todo caso ser presentados por quienes se encuentren facultados constitucionalmente para radicar iniciativas ante el congreso de la república, órgano en el cual tradicionalmente la participación de la mujer no supera el 30% de la totalidad de sus miembros.

En todo caso, para avanzar hacia una tendencia reformista o radical, se requeriría que el estado, el congreso y los distintos actores concierten y definan la posición que se debe adoptar para alcanzar una efectiva equidad de género, como estrategia directamente encaminada a incrementar los niveles de

participación de las mujeres en la política en cargos decisorios de la administración pública, a través de acciones afirmativas efectivas que actúen como el agente dinamizador de tales procesos políticos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alfonso Ruiz, M. (1994), "Discriminación inversa e igualdad", en Amelia Varcárcel (comp.). *El concepto de igualdad*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Archenti N. y Tula, M. I. (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires, Heliasta.
- Astelarra, J. (2007). *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina. Serie Mujer y desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aya, R. (1995). "La protesta como política: Generalización y explicación de la sociología histórica", en *Política y Sociedad*,\_ Núm. 18, Revista de la Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (España).
- Bareiro, L. y Torres García, I. (2009) *El camino hacia la paridad: evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina*. En Revista N° 7 de 2009, Derecho Electoral Tribunal Supremo de elecciones, San José de Costa Rica.
- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y Libertad*, Barcelona, Paidós.
- Capra, F. (1982) *El punto crucial. Ciencia, sociedad y cultura naciente*, Barcelona, Editorial Integral, pp. 307-423.
- Cepeda, M. (1992). *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*. Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia.
- Córdoba, P. (2000). *La participación y el liderazgo femenino en los partidos políticos*. Conferencia para el Seminario del BID/PROLID "Liderazgo de la Mujer: teoría y práctica", Cancún, México.
- CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. *Sentencias de tutela y constitucionalidad, 1992-2000*.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-371/00.

- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-221 de 1992. M.P. Alejandro Martínez C.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-002 de 1992. M.P. Alejandro Martínez C.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-006 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes M.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-02 de 1992. M.P. Alejandro Martínez.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-403 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes M.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-406 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.
- De Lucas, J (1996). "La igualdad ante la ley", *El Derecho y la justicia*, ed. E. Garzón y F.J. Laporta, Madrid, Trotta.
- Documento "Conferencia europea de París: mujeres y hombres en el poder", Declaración de París, 15-17 de abril de 1999.
- Documento "La equidad de género en la reforma política – Mujeres proponen al país. Proposición para reformar el texto aprobado por la Comisión Primera de Senado, Bogotá, Confluencia Nacional de Redes de Mujeres, Iniciativa de Mujeres por la Paz IMP y Observatorio de Mujeres y Participación Política, 2002.
- Documento "Las Cuotas en la Reforma Política Aseguran la Equidad de Género", Confluencia Nacional de Redes de Mujeres. Traducido y organizado por Tina Song, Corporación Sisma Mujer, 1º de octubre de 2002.
- Documento Ley de Cuotas, Ley 581 del 31 de mayo de 2000, Congreso de la República de Colombia.
- Dworkin, R. (1988) "El imperio de la justicia, editorial Ariel, Buenos Aires.

- Dworkin, R. (1988) *Los derechos en serio*, Madrid, Gedisa.
- Facio, A. (2003). "Una mujer para humanizar los derechos del hombre", en: *Tertulia, Boletín Electrónico de las Mujeres Centroamericanas*, Guatemala, 3 de mayo de 2003.
- Fassler, C. (2007) Desarrollo y participación política de las mujeres. En publicación: *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo. (comp).
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.
- Goetz, A.M. (2007) *Gender Justice, Citizenship and Entitlements - Core Concepts, Central Debates and New Directions for Research*, Zubann Editions, New Dehli.
- Jaramillo, I. (2006). "Reforma legal, feminismo y patriarcado en Colombia: El caso de la ley de cuotas para mujeres en cargos de alto nivel de la Rama Ejecutiva" Más allá del derecho: justicia y género en América Latina/Compiladoras Cristina Motta y Luisa Cabal.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós. Barcelona.
- León Gómez, M. y Holguín, J. (2005). "La cuota sola no basta. El caso de Colombia" *Nadando Contra La Corriente. Mujeres Y Cuotas Políticas En Los Países Andinos*. En: Colombia ISBN: 958-33-7339-7 ed: Flacso , v. , p.27 – 41.
- León, M. (1997). "El empoderamiento en la teoría y práctica del feminismo", en: *Poder y empobrecimiento de las mujeres*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Ley Estatutaria No. 62/98 Senado - 158/98 Cámara "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".

- Losada, R. y Casas, A. (2007). "Enfoques para el Análisis Político". Universidad Javeriana.
- Massolo, A. (2007). Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). Santo Domingo, República Dominicana. Junio 2007.
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia. Balance de la aplicación de la Ley 581 de 2000. Bogotá. Octubre 2011.
- Krook, M.L. (2009). La Adopción E Impacto de Las Leyes de Cuotas de Género: Una Perspectiva Global. En: Rioja, M. Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina.
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice Disability, Nationality, Species Membership (OIP): Disability, Nationality, Species Membership (Tanner Lectures on Human Values)*. Harvard Press University.
- OAG, Observatorio de Asuntos de Género. La Participación Política de las Mujeres en Colombia: Avances, retos y análisis sobre la presencia y acceso de las mujeres a los espacios de decisión en el país. Bogotá D. C.: BOLETÍN N° 13. Consejería Presidencial para la Equidad de Género, Presidencia de la República. Octubre de 2011.
- Peláez Mejía, M. (2003). La ley de cuotas: un mecanismo para democratizar la democracia. En: Cuaderno No. 3 del Centro Interdisciplinario de Estudios en Género, Universidad de Antioquia, Medellín, noviembre, pp.45-53.
- Pérez, A.E. (1987) "Concepto y Concepción de los derechos humanos", *Doxa*, 4.
- Precisiones sobre el Proyecto de Ley Estatutaria N° 62/98 del Senado – N° 158/98 de la Cámara de Representantes.
- Prieto, L. (1990) *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate.

- Ramírez, N. (2007). “Ley 581 de 2000, o Ley de cuotas, ¿Ganamos o perdimos?” Opinión Jurídica, Universidad de Medellín, Antioquia.
- Rawls, J. (1979). Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2002). La justicia como equidad: una reformulación. Barcelona: Paidós.
- Rey Martínez, F (1999). El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo. Mc. Graw Hill. Madrid.
- Rios Tovar, M (2005). Cuotas de Género y Representación. Flacso, Chile.
- Rios, T. (2008) Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina. FLACSO, IDEA Internacional y Catalonia.
- Rivas, H.A (1995). Reflexiones sobre Derechos Humanos. Estudios de Derecho. Barcelona.
- Rubio, F (1995). Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales. Doctrina jurisprudencial. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.
- Sandel, M. (2011). Justicia ¿Hacemos lo que debemos? Madrid: Editorial Debate.
- Sen, A. (2010). La idea de justicia. Bogotá: Ediciones Aguilar, Altea, Taurus & Alfaguara.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, “Texto Aprobado por la Comisión Primera de Senado: Proyecto de Acto Legislativo N°01-S/02 “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras Disposiciones”.
- Toro, L. (2010). La Ley 581 de 2000 un cambio marginal en la inclusión de las mujeres en la vida pública. Un análisis del derecho desde la teoría de las instituciones. En Colombia Cuadernos Digitales de Derechos Humanos de la Universidad Sergio Arboleda.
- Trujillo Uribe, A. y Zirotto Arocha, T. (2008) “Ley de Cuotas, Discriminación positiva.” Equipo jurídico CUT – CTC.

- Uprimny, R. (2001). "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia. Análisis socio-jurídico". En: Sousa Santos, Boaventura de y Mauricio García Villegas (Comps.). El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico. Tomo 1, pp. 261-315.
- Wills, M. E. (2007). Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres (1970-2000). Bogotá: Grupo Editorial Norma.