

FLACSO - Biblioteca

Nadando contra la corriente

Mujeres y cuotas políticas
en los Países Andinos

Magdalena León
Editora

ISBN 958-33-7339-7

✉ Magdalena León
Editora

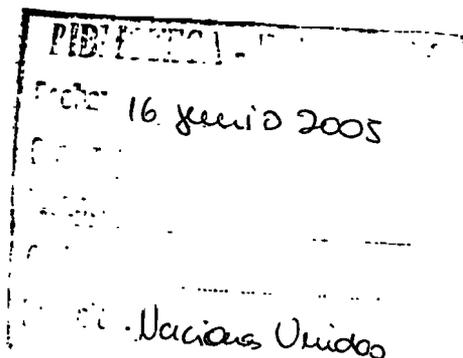
Gatos Gemelos Comunicaciones
Diseño y diagramación

Panamericana Formas e Impresos S.A.
Impresión

Portada, foto central
Marcela Ortiz

Tomada de:

Iniciativas presupuestales sensibles al género en LAC, UNIFEM.



UNIFEM

Amazonas 2889 y La Granja Edificio Naciones Unidas

Segundo Piso

Quito - Ecuador

unifem.ecuador@undp.org

UNFPA

Avenida 82 No. 10 - 62 Piso 3

Bogotá - Colombia

UNIVERSIDAD NACIONAL

Escuela de Estudios de Género

Carrera 50 No. 27-70 Unidad Camilo Torres Bloque B5 y 6

Bogotá - Colombia

cesesgenero_bog@unal.edu.co

IEP

Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694, Jesús María

Lima - Perú

postmaster@iep.org.pe

CIDEM

Centro de Información y Desarrollo de la Mujer

C. Boquerón 598 A esquina C. Almirante Grau,

Edificio El Carmen 2 Mezanine, zona San Pedro

La Paz - Bolivia

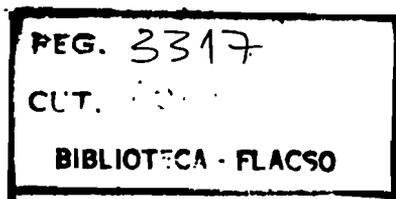
cidem@accelerate.com

FLACSO ECUADOR

Calle La Pradera y Diego de Almagro Esq.

Quito - Ecuador

flacso@flacso.org.ec



Prefacio	11
Presentación	15
Democracia e inclusión política: La región andina en perspectiva comparada Mala Htun	
La cuota sola no basta: El caso de Colombia Magdalena León y Jimena Holguín	41
Abriendo puertas: cuotas y participación política de mujeres en el Perú Lourdes Hurtado	91
¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso Boliviano Lisa Baldez y Patricia Brañez	141
La cuota electoral en Ecuador: Nadando a contra-corriente en un horizonte esperanzador Silvia Vega	169
Las cuotas de mujeres en el área andina: Inferencias de una comparación María Emma Wills	207

La cuota sola no basta: El caso de Colombia¹

Magdalena León y Jimena Holguín²

Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991 se constituye en el marco normativo y la puerta de entrada para el desarrollo de medidas afirmativas, como la Ley de cuotas, en favor de una inclusión de las mujeres en las instancias de decisión política. Específicamente es el último inciso del artículo 40 de la Constitución el que abre paso para la promoción de la participación de las mujeres en las instancias de decisión política. En este inciso se señala que “las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública” (Constitución Política de 1991).

A partir del mandato constitucional de 1991 se configura en la década de los noventa el proyecto sobre la Ley de cuotas cuya sanción se dio en el año 2000. La entrada en vigencia de la Ley 581, o “Ley de cuotas”, se constituye sin lugar a dudas en uno de los logros más significativos para el avance en la inclusión de las mujeres en el ámbito político. Esta Ley señala que el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio, y otros niveles decisorios dentro de la estructura de la administración pública, deben ser ocupados por mujeres. Dadas las características de la norma, se puede afirmar que la Ley de cuotas es una acción afirmativa en favor de las mujeres.

Teniendo en cuenta el peso que los orígenes de la Ley han tenido en su aplicación, este artículo busca hacer una recopilación del proceso de discusión, promulgación y aprobación de la Ley de cuotas, así como su cumplimiento durante los cuatro años de vigencia con el objetivo de responder a preguntas tales como ¿Por qué es la ley de cuotas una acción afirmativa? ¿Cómo fue su proceso de configuración? ¿Cómo ha sido su desarrollo duran-

-
- 1 La idea inicial de este artículo surgió de nuestro trabajo de investigación más amplio “Acción Afirmativa en Colombia. Normatividad, catastro de medidas en el sector público y privado y programas en la educación superior: avances y limitaciones”, elaborado en 2003 y auspiciado por el Fondo Internacional de Becas (FIB) de Santiago de Chile. Ver: León, Magdalena y Holguín, Jimena. Acción Afirmativa: Hacia Democracias Inclusivas. Colombia. En: Díaz Pamela (ed.). Santiago: Fundación Equitas, 2005.
 - 2 Agradecemos los comentarios y sugerencias hechas por Cecilia Barraza, María Emma Wills y Beatriz Quintero a los borradores de este artículo.

te los cuatro años de vigencia? ¿Qué factores y qué actores han incidido en la formulación y cumplimiento de la norma?

Durante el proceso de configuración y aplicación de la norma ha sido fundamental la presencia e influencia de la sociedad civil. El cumplimiento también ha estado influido por la voluntad política de los gobernantes para su aplicación, lo que ha conducido a que en algunos casos, y algunas instancias, la Ley se cumpla a cabalidad y en otras no suceda lo mismo. De ahí que los factores fundamentales para el cumplimiento de la norma sean la presencia de la sociedad civil y la voluntad política. Estos factores están marcados por el proceso histórico que llevó a la configuración de la Ley puesto que fueron determinantes para su surgimiento.

De esta forma, este artículo busca desarrollar un análisis del proceso de configuración, aprobación y aplicación de la Ley de cuotas a través de una síntesis teórica sobre las cuotas políticas y las acciones afirmativas. De la misma manera se hará una descripción de la norma desde su origen para comprender los factores y los actores que han estado presentes desde su configuración. Así mismo, se presentan algunos resultados de la Ley que se han dado durante su vigencia. Dado que en el año 2003 se dio un cambio en la estructura del sistema electoral colombiano, en este artículo también se analiza la relación entre la reforma política del año 2003 y las cuotas para mujeres.

Las cuotas políticas como acción afirmativa

Siguiendo la propuesta de T.H. Marshall, el ejercicio de la ciudadanía puede dividirse en tres aspectos constitutivos de la misma: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales. El elemento civil de la ciudadanía contiene los derechos con los que cuentan los individuos para el ejercicio de su libertad individual. Estos derechos corresponden, entre otros, a la libertad de expresión, ideología, fe religiosa y el derecho a la justicia. El elemento político se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder como miembros de una instancia que cuenta con autoridad política (parlamentos, asambleas, concejos, etc.). De igual manera, el derecho a participar se refiere al derecho a elegir a los miembros que hacen parte de dichas instancias con autoridad política. El tercer elemento de la ciudadanía es el social, que está compuesto por los derechos económicos y sociales necesarios para que los individuos cuenten con las condiciones de un ser civilizado de acuerdo con los estándares prevalecientes de la sociedad (Marshall, 1992).

Los derechos políticos de las mujeres como ciudadanas implican, entre otros, el derecho a participar a través de la posibilidad de elegir y de ser elegidas. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 señala en el artículo cuarto que deben adoptarse las medidas necesarias para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres sin discriminación alguna. Sobre el ejercicio de los derechos políticos, la Convención señala que para asegurar la igualdad las mujeres cuentan con:

- El derecho a votar en las elecciones y ser elegidas en todas las organizaciones públicas.
- El derecho al voto en los referendos públicos.
- El derecho a desempeñar puestos públicos y ejercer todas las funciones públicas.

Esta búsqueda de la igualdad política entre hombres y mujeres en términos formales está acorde con el principio fundamental de las democracias modernas: la igualdad entre los individuos sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, entre otros. No obstante, la obtención de la igualdad plena entre los individuos no es una realidad aun en las sociedades que se caracterizan por poseer los más altos ideales democráticos (CIPAF, 1997).

Al hablar de la igualdad, Judith Astelarra “hace la diferenciación cuando habla de igualdad de oportunidades por un lado y de tratamiento igual a ambos sexos, por el otro. Igualdad de oportunidades es para Astelarra crear condiciones iguales para ambos colectivos, hombres y mujeres, que les permita un acceso igual a beneficios sociales, sin considerar que en realidad las condiciones iniciales específicas de cada quien son diferentes” (CIPAF, 1997: 19).

Ante la ausencia de condiciones de igualdad en los diversos aspectos de la sociedad, incluido el terreno político, entre dos o más colectivos se hacen necesarias medidas que logren igualar las condiciones de los colectivos dentro del terreno de juego. Es de esta necesidad que surge la noción de acción afirmativa.

Se entiende por acciones afirmativas las medidas de carácter temporal que buscan asegurar la igualdad de oportunidades, a través de un trato preferencial, a los miembros de un grupo que ha experimentado situaciones de discriminación y/o marginalidad que pueden persistir en el futuro, y que los coloca en una situación de desventaja frente al resto de la sociedad. Tal y como lo señalan Deere y León, la búsqueda de igualdad de oportunidades a través de las acciones afirmativas tiene como objetivo no sólo lograr la igualdad en términos formales, es decir en la normatividad, sino en la práctica.

Esto significa que las acciones afirmativas buscan asegurar la igualdad real entre los individuos (Deere y León, 2002).

El origen de las acciones afirmativas se puede ubicar en Estados Unidos dentro de la lucha que se inició en la década de los años cincuenta del siglo XX en contra de la discriminación racial. Pese a que la esclavitud finalizó en el año 1865, la discriminación en contra de las personas de origen africano no concluyó en ese momento. La segregación racial fue legitimada por una serie de leyes conocidas como “Jim Crow”, las cuales fueron refrendadas constitucionalmente por la Corte Suprema de Estados Unidos a finales del siglo XIX. Este reconocimiento constitucional configuró la doctrina de la Corte cuyo lema era “separados pero iguales”, que tuvo vigencia hasta 1954, año en que la Corte la abandonó. No obstante, las prácticas discriminatorias por razones raciales no cesaron con la determinación de la Corte. Dentro de este contexto se organizó en 1954 el movimiento de los derechos civiles, liderado por Martin Luther King, el cual comenzó a tener un impacto en la política nacional diez años después de su inicio cuando aparecieron los primeros decretos y leyes que prohibían expresamente la discriminación.

En efecto, los presidentes Kennedy y Jhonson, en los años 1961 y 1965 respectivamente, promulgaron los primeros decretos y en 1964 el congreso federal de Estados Unidos aprobó la Ley sobre Derechos Civiles. El título séptimo de esta Ley prohíbe la discriminación por razones de raza, color, sexo, religión o ascendencia nacional. Como señala Julio Faúndez “El título séptimo de la Ley de Derechos Civiles y el Decreto Supremo No. 11246 de 1965 son los principales textos legales que han dado lugar en los Estados Unidos al desarrollo de un extenso programa de acciones afirmativas” (Faúndez, 2000).

Fue así como el movimiento de los derechos civiles se constituyó en el punto de partida para la configuración de las acciones afirmativas como las conocemos hoy, no sólo en referencia a lo étnico sino a la protección de diversos grupos de la sociedad que históricamente han sido discriminados³. Hoy en día las acciones afirmativas hacen parte de los derechos garantizados en la normatividad de varios países y dentro del derecho internacional, donde se reconoce la importancia y la necesidad de la acción afirmativa. Se debe así mismo señalar que las acciones afirmativas surgen principalmente

3 Existen dos tipos de discriminación. La discriminación indirecta que es aquella que tiene su origen en la “ignorancia, temor o simplemente en prejuicios sociales generalizados”. La discriminación directa surge cuando hay una intencionalidad clara de excluir a un individuo de alguna dinámica social por razones de raza, color, sexo, etc. La relación existente entre las acciones afirmativas y la discriminación (directa o indirecta) es que uno de los objetivos principales de las medidas de acción afirmativa es erradicar las prácticas discriminatorias y las consecuencias que éstas traen consigo. Lo anterior como un medio para lograr la igualdad real entre los individuos (Faúndez, 2000).

dentro del tema laboral, específicamente en la igualdad de oportunidades de empleo, en Estados Unidos y Europa, lo cual no ha ocurrido para los casos latinoamericanos. De esta forma, las acciones positivas a favor de ciertos grupos son necesarias dado que existe discriminación que conlleva a que ciertos grupos sean excluidos de la posibilidad de obtener empleo. Con el paso del tiempo la acción afirmativa se ha ido ampliando a otras áreas sociales, al punto que en la actualidad las acciones afirmativas se aplican para promover la igualdad social, política y económica. (Faúndez, 2000).

De acuerdo con la definición de la Organización de las Naciones Unidas, las acciones afirmativas se pueden clasificar en tres grupos. En primer lugar se encuentran las medidas de **movilización afirmativa** cuyo objetivo es la difusión de los derechos de los cuales son titulares los ciudadanos. Estas medidas contribuyen al logro de la igualdad, tanto en la parte formal como en la práctica, y a la no discriminación puesto que por medio de ellas se dan a conocer las normas que estipulan la igualdad y prohíben la discriminación. En segundo lugar están las medidas de **equidad afirmativa** que son las que formalizan mayores garantías en la distribución de bienes sociales con el objetivo de asegurar que los miembros de un determinado grupo sean tratados en forma “equitativa”. Por último se encuentran las medidas de **preferencia afirmativa**, las cuales implican que la sola adscripción a un cierto grupo de la población determina la concesión de bienes sociales. El objetivo de estas medidas es lograr la aplicación efectiva, en términos reales, de los derechos consignados en las normas⁴.

En cuanto al logro de la igualdad entre hombres y mujeres, y de las acciones afirmativas como medio para su consecución, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer establece que es necesaria: “la adopción por los estados parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer se considerará discriminación en la forma definida en la presente convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas: estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y trato”⁵.

Ahora bien, hablando específicamente del logro de la igualdad entre hombres y mujeres en el terreno de la política y de la toma de decisiones, se han desarrollado acciones afirmativas dirigidas a lograr un ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres en términos de sus derechos políticos. En efecto,

4 Informe final presentado por Marc Bossuyt a la Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos en el 53° periodo de sesiones (E/CN.4/Sub.2/2002/21) de la Organización de Naciones Unidas.

5 CEDAW, artículo cuarto inciso 1.

dentro de la plataforma de acción de la cuarta conferencia mundial sobre la mujer celebrada en Beijing en el año 1995 se señala en el parágrafo 186 que

El hecho de que haya una proporción tan baja de mujeres entre los encargados de adoptar decisiones económicas y políticas a los niveles local, nacional, regional e internacional obedece a la existencia de barreras tanto estructurales como ideológicas que deben superarse mediante la adopción de medidas positivas. Los gobiernos, las empresas transnacionales y nacionales, los medios de comunicación de masas, los bancos, las instituciones académicas y científicas y las organizaciones regionales e internacionales, incluidas las del sistema de las Naciones Unidas, no aprovechan plenamente las aptitudes que tiene la mujer para la administración de alto nivel, la formulación de políticas, la diplomacia y la negociación (ONU, 1995).

De esta manera, en los párrafos 190, 191 y 192 se establecen las medidas que han de adoptar los gobiernos, los partidos políticos y otras organizaciones e instancias institucionales con el objetivo de “garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones” (ONU, 1995). Allí se señala que se deben promover medidas de acción afirmativa para lograr el equilibrio entre hombres y mujeres en las instancias gubernamentales “con miras a lograr una representación paritaria”. De igual manera, “Adoptar medidas, incluso, cuando procedan en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres” (ONU, 1995). Se debe aclarar que la Plataforma de Beijing da una serie de recomendaciones para los estados, pero no tiene un carácter vinculante. Esto a diferencia de la CEDAW que sí tiene un carácter vinculante y por lo tanto obligatorio para los estados parte, como es el caso del Estado colombiano.

En referencia a los partidos políticos, se señala, entre otras cosas, que éstos deben examinar la estructura y los procedimientos internos de los mismos para identificar y eliminar las barreras que de alguna manera marginen a la mujer de la participación política. Así mismo, se sugiere considerar la posibilidad de establecer iniciativas para promover la participación de las mujeres en las estructuras internas de los partidos en lo referente a la adopción de decisiones y en los procesos de nombramiento por designación o elección (ONU, 1995).

Se pueden identificar cinco medidas básicas de acción afirmativa a través de las cuales se busca lograr el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la inclusión y participación dentro de las estructuras de toma y ejecución de decisiones. Estas medidas son:

- La cuota: se entiende como un cierto número o proporción de cargos, ascensos o vacantes para ser ocupados por mujeres (o grupos discriminados).
- El establecimiento de preferencias de acuerdo con la pertenencia a un grupo determinado, sin establecer cuotas.
- Asignación de metas y plazos para la inclusión de mujeres en ciertos cargos.
- Capacitación o asistencia financiera que incentive a las mujeres a optar por cargos de decisión.
- Programas de voluntarios de acción afirmativa en empresas e instituciones. (Camacho, 1997)

Se pueden identificar algunos aspectos característicos de las cuotas políticas para las mujeres: el origen; la definición de la cuota como participación mínima; los tipos de cuotas y su campo de aplicación.

Para comenzar, la aplicación del sistema de cuotas es relativamente reciente ya que surge en la década de los setenta. Su origen se ubica en el Norte de Europa con el fundamento de garantizar el derecho de la mujer en los procesos de toma de decisiones dentro del ámbito político. Desde entonces, “las cuotas han penetrado en el pensamiento político de casi todos los países y han sido adoptadas en nombre de la igualdad entre sexos y de no discriminación, el cual, por los general, está consagrado en la Constitución” (CIPAF, 1997: 7).

Este desarrollo reciente de las cuotas en los diferentes sistemas democráticos del mundo se puede explicar por la conjunción de varias dinámicas sociales. En primer lugar, y fundamentalmente, las cuotas se desarrollan gracias al surgimiento y difusión de la segunda ola del movimiento feminista en donde se hizo énfasis en los problemas e inequidades creadas por el dominio de los hombres en la política. De esta forma, el activismo del movimiento feminista ayudó a forjar nuevos instrumentos internacionales a favor de la equidad de género entre las que se destacan las ya mencionadas: CEDAW y el Plan de Acción de la Conferencia de Beijing. En segundo lugar se encuentra el desarrollo de argumentos normativos que señalan que la presencia de mujeres en los parlamentos es un indicador de justicia y calidad de la democracia. Por último, también hizo eco a favor de las cuotas el argumento de las feministas con respecto a que la presencia de las mujeres en el poder es un factor favorable puesto que es una manera de introducir perspectivas adicionales en el proceso de toma de decisiones (Htun, 2004).

Ahora bien, dado el rasgo básico de las cuotas políticas: asignación de cupos, escaños o vacantes para ser ocupados en los partidos políticos por miembros de un colectivo históricamente marginado, es importante señalar que las cuotas como acción afirmativa tienen un carácter temporal cuyo límite estaría dado

por el cumplimiento del objetivo de la inclusión del grupo marginado, en este caso las mujeres, en los procesos de toma de decisiones políticas.

Así mismo, se debe tener en cuenta que la aplicación de las cuotas en las instancias públicas y privadas debe ser concebida como un límite mínimo para ser cumplido y no como un límite máximo. Rosalía Camacho señala al respecto que “las cuotas de participación son un piso y no un techo para las mujeres. Representan un mínimo para su inclusión” (Camacho, 1997).

Las cuotas como mecanismo de acción afirmativa pueden ser aplicadas en diversos ámbitos: el educativo, laboral y de participación política, entre otros (Villanueva, 1999/2000). Dentro de la esfera política su aplicación está encaminada a la inclusión de las mujeres en las instancias de toma de decisiones: niveles ejecutivos, parlamentos, congresos, asambleas, entre otras. Lo anterior supone que los partidos políticos, como instancias de representación y como actores de los procesos electorales, son espacios indispensables para la aplicación del sistema de cuotas, tanto en el interior de ellos como para la promoción de las mismas en las diversas instancias de toma de decisiones políticas.

La adopción de una normatividad que reglamente mecanismos de inclusión en el sistema político de diversos grupos de la sociedad surge por circunstancias históricas diferentes que llevan a los estados a desarrollar dichas medidas. En algunos casos son desarrollados estos mecanismos en reconocimiento de que la presencia de los diferentes colectivos de la sociedad es indispensable para asegurar la viabilidad de la democracia y de una sociedad plural. En la mayor parte de los casos esta situación surge cuando la democracia de un país se ha visto amenazada por fenómenos como una guerra civil. En otros casos los mecanismos de inclusión de diversos sectores son creados por los gobiernos en respuesta al crecimiento de movimientos étnicos y culturales y sus demandas por el reconocimiento de la diversidad cultural (Htun, 2004).

Por otra parte, las cuotas pueden ser introducidas por un partido político en sus estructuras internas. En cualquiera de los dos casos los partidos políticos son actores fundamentales. Adicionalmente, se debe señalar que esta búsqueda de inclusión no es exclusiva para las mujeres aunque la cuota política sí se ha constituido en el mecanismo tradicional a través del cual se busca garantizar la presencia de las mujeres en el sistema político.

Para entender por qué la cuota es utilizada en el caso de las mujeres, así como otros sistemas de inclusión utilizados para otros grupos de la sociedad, resulta valioso el trabajo desarrollado por Mala Htun (2004) sobre la representación política de las mujeres y de los grupos étnicos, en donde se señala que

la búsqueda de mecanismos que garanticen la presencia representativa en las instancias políticas de diferentes sectores de la sociedad ha llevado a que se opte por dos figuras concretas, que difieren sustancialmente la una de la otra.

Se debe aclarar que en el trabajo de Htun cuando se habla de representación, ésta se puede entender como la presencia de los diversos sectores de la sociedad en los cuerpos políticos de toma de decisiones, que en la teoría democrática son denominados como instancias de representación. De esta manera, se entiende la representación en el sentido de una presencia de todos los grupos de la sociedad, que no implica necesariamente un comportamiento representativo de estos miembros. La diferencia entre estas dos miradas que se le puede dar a la representación es retomada más adelante cuando se presenta el debate teórico entre inclusión y representación.

Ahora bien, el primer mecanismo de inclusión que señala Htun es precisamente la cuota política que es el mecanismo que puede ser denominado como tradicional para garantizar la presencia de las mujeres en los ámbitos políticos. Este mecanismo es comúnmente utilizado para las mujeres y no para los grupos étnicos. Htun define la cuota como el mecanismo en el que los partidos políticos ya existentes abren espacio para que los miembros de un determinado grupo de la sociedad entren en la competencia política a través de un porcentaje de cupos en las listas que son presentadas a elecciones.

La particularidad de las cuotas, de acuerdo con lo propuesto por Htun, es que este mecanismo aplica para grupos sociales que están presentes en los diversos partidos políticos, es decir, que su presencia atraviesa a las ideologías partidistas existentes en un determinado sistema, como en el caso de las mujeres. En este caso no surgen cambios estructurales en el sistema electoral ni de partidos. Las normas o políticas que crean las cuotas sólo pueden modificar la forma en que se nominan los candidatos en el interior de los partidos, cómo se conforman las listas o la distribución de los candidatos en distritos electorales. En este caso no se estimula la creación de nuevos partidos o movimientos políticos.

La segunda figura es la de los cupos reservados en donde se determina un número o porcentaje de cupos en los parlamentos para que sean ocupados por los miembros de un grupo social. En este sistema, los miembros del grupo específico compiten entre ellos electoralmente para ocupar los cupos ya establecidos. Htun señala que en el sistema de cupos reservados existen incentivos para que surjan modificaciones en el sistema electoral y de partidos ya que para que se dé la competencia por los cupos, se pueden crear circunscripciones o distritos electorales especiales, formas de conteo de votos particulares, entre otras, y sobre todo para que se creen partidos o movimientos políticos.

Htun centra su análisis en el hecho de que los dos mecanismos son diferentes en su configuración y funcionamiento. Para el caso de las mujeres, el mecanismo utilizado es la cuota política, y para el caso de los grupos étnicos el mecanismo es el de los cupos reservados en los parlamentos. Esta diferenciación se da entre otras cosas por la manera en que estos grupos se relacionan con los partidos políticos. Las mujeres se relacionan a través de la ideología partidista lo que hace que los miembros del colectivo de mujeres pertenezcan a diferentes partidos. Por su parte, los grupos étnicos tienden a relacionarse políticamente a partir de su identidad étnica lo que los hace coincidir en un partido o movimiento político específico.

De esta manera, la cuota política adquiere, según lo señalado por Htun, dos características constitutivas. Por un lado, las cuotas se aplican en los partidos políticos, específicamente en la manera en que estos configuran las listas que son presentadas a elecciones. Y sobre todo las cuotas son tradicionalmente aplicadas para el caso de las mujeres.

Inclusión versus representación

La idea de la cuota política, como mecanismo a través del cual se espera aumentar la presencia de las mujeres en los espacios políticos, no garantiza por sí misma que la presencia femenina redunde en un comportamiento representativo de las mujeres que llegaran al poder ni en un cambio en las estructuras políticas tradicionalmente masculinas. Tal y como lo señala Rosalía Camacho no sólo

Se trata de ampliar y consolidar espacios de participación de las mujeres en la cultura política masculina y adecuarlos al mundo político de los hombres preparándonos para ser más competitivas según sus normas y costumbres. Para ocupar dichos espacios con poder, liderazgo y verdadera capacidad de influencia, debemos transformar dicha cultura con nuevos enfoques desde la perspectiva de nuestra realidad como mujeres (Camacho, 1997).

Así, la transformación estaría encaminada a lograr que la presencia de las mujeres en los ámbitos políticos conduzca a un mejoramiento de su situación como individuos y como colectivo. Esta idea nos remite al concepto de masa crítica propuesto por Drude Dahlerup el cual surge a partir del incremento en la representación política de las mujeres en los ámbitos de decisión política en los países escandinavos. Dahlerup propone, en primer lugar, que el incremento de la representación de las mujeres en los ámbitos políticos se debe entre otras cosas a los cambios en la posición

educacional y social de las mujeres y otros cambios estructurales de la sociedad y del sistema político.

El problema que plantea la autora es que una vez las mujeres están presentes en los ámbitos de representación, pueden desempeñarse como una pequeña minoría o pasar a ser una gran mayoría. La idea es que existe una gran diferencia en que las mujeres constituyan una minoría grande, aunque se trate aún de una minoría numérica, en lugar de constituir una pequeña minoría. Es en este punto en el que entra a operar la definición de masa crítica es entendida como un incremento no sólo de la cantidad de mujeres en los espacios de decisión política sino como

cambio cualitativo en las relaciones de poder que permite a la minoría utilizar los recursos de la organización o de la institución para mejorar su propia situación y la del grupo al que pertenece. La minoría es capaz, y lo desea, de acelerar el desarrollo y contrarrestar los reveses (Dahlerup, 1993:176).

De este modo, la masa crítica no se refiere únicamente a la cantidad de mujeres presentes en un espacio de decisión política. Se refiere al aspecto cualitativo de la presencia de las mujeres y su incidencia en las estructuras de poder para mejorar la situación de su grupo. Dahlerup señala en este sentido que “no cualquier minoría grande constituye por sí misma una masa crítica” (Dahlerup, 1993:176).

A través de diversos mecanismos, como la cuota política, se puede lograr una inclusión de las mujeres, pero es necesario de acciones adicionales más allá de las cuotas para que las mujeres en el poder conformen una masa crítica y actúen conforme a los intereses y necesidades del colectivo de mujeres. Esta discusión nos lleva a los conceptos de inclusión política y de representación. Se parte de la base de que la inclusión política no sólo se logra a través de las cuotas. También existen mecanismos fundamentales de inclusión como el voto. María Emma Wills señala al respecto que

El grado de inclusión de un régimen es relativamente fácil de medir porque depende de quiénes tienen el derecho a participar en política, es decir el derecho a la membresía a la comunidad de ciudadanos plenos. En términos de las mujeres, el grado de inclusividad de un régimen aumenta cuando ellas obtienen el derecho a sufragar y a ser elegidas, y hacen uso de él, no sólo eligiendo sino también haciéndose elegir. Es decir cuando sufragan y logran ingresar a las elites políticas, y hacen presencia en cargos públicos tanto de designación como de elección (Willis, 2004:24).

Ahora bien, como se señaló anteriormente, la presencia de las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones no garantiza la representación del colectivo de mujeres. María Emma Wills señala que la representación política puede ser entendida de una manera simple y descriptiva, en donde el objetivo básico de la misma sea reunir en un cuerpo colegiado a un grupo de ciudadanos (los representantes) que cumplan con el requisito mínimo de contar con las características típicas más sobresalientes de la totalidad de ciudadanos que hacen parte de la sociedad. En este caso “El o la representante es simplemente un espejo de quienes sufragan y la similitud entre el objeto y su reflejo basta para garantizar la representación” (Wills, 2004: 24).

En caso de que la representación política fuera entendida de esta manera, señala Wills, el sólo hecho de que haya una mujer en un cuerpo colegiado, como el Congreso, supondría la representación de las mujeres en el terreno político. La autora hace énfasis en que esto en la práctica no es así y que la presencia de una mujer en una instancia de toma de decisiones no es garantía de la representación del colectivo de mujeres:

Pero hoy sabemos que un cuerpo de mujer no garantiza ni una sensibilidad de género, ni una posición feminista, ni necesariamente el compromiso de representar políticamente la diferencia femenina. Ni siquiera la experiencia vital de ser mujer en el mundo, por ejemplo de la maternidad, garantiza que una representante elegida quiera llevar al ámbito público esa misma experiencia para traducirla a un discurso que reconozca los intereses y necesidades que de ella se derivan (Wills, 2004: 24).

De esta manera, se hace necesario diferenciar los conceptos de presencia/ inclusión con el de representación. La inclusión lleva a que se dé una representación descriptiva como la mencionada anteriormente. La representación por su parte requiere de aspectos más complejos en los que elementos básicos de la democracia entren en juego: que los ciudadanos puedan expresar y significar sus preferencias e intereses.

Así, la inclusión remite a la idea del ejercicio pleno de los derechos políticos. En este caso la inclusión se refiere al derecho a participar en la política, lo que significa que se cuenta con el derecho a elegir (derecho al sufragio) y a ser elegidas. En este último aspecto se incluye el derecho a ser elegidas con el fin de garantizar la presencia femenina en los cargos de elección, por un lado, y de designación por el otro (Wills, 2004). Es en estos niveles donde opera el mecanismo de las cuotas, puesto que puede haber cuotas políticas para los cargos de elección o cuotas para los cargos por designación, como ocurre en el caso colombiano.

Por otra parte se encuentra la representación política, la cual dentro de las democracias liberales implica al menos tres dimensiones fundamentales. Por un lado, la representación entendida como un mandato que tiene lugar durante el momento de la elección propiamente dicho. En este punto el elector le otorga, a través del voto, un poder de decisión a la persona con la cual encuentra mayor correspondencia en cuanto a sus intereses. La segunda dimensión se refiere a la responsabilidad que implica la representación. Aquí los ciudadanos pueden utilizar el voto como un medio para obligar a los gobernantes a hacerse responsables de sus acciones realizadas dentro del gobierno (Przeworski, Stokes y Manin, 1999: 29-30). Por último, y no menos importante, se encuentra la dimensión de la actuación representativa por parte de la persona “elegida” como representante. Esta dimensión se refiere al comportamiento representativo que tienen los individuos que son elegidos como miembros de una instancia de representación y toma de decisiones tanto en el momento de la elección, es decir durante las campañas electorales, como en su desempeño una vez son elegidos. Es en esta última dimensión donde es fundamental la actuación de las mujeres que son elegidas a través del voto para pasar de ser una minoría pequeña a ser una masa crítica en las instancias de decisión política.

No obstante, como se señaló anteriormente, el logro de un comportamiento representativo requiere de medidas más allá de los mecanismos de inclusión. Para que se dé un comportamiento representativo por parte de los miembros de un grupo determinado de la sociedad son requeridas como condiciones básicas la organización interna del colectivo o grupo de la sociedad y sobre todo la elaboración de un discurso propio en donde se reivindique la identidad del grupo y donde estén consignados sus intereses, valores y expectativas (Wills, 2004: 28).

En este sentido el discurso cobra un valor inmenso en la construcción de una identidad que conduzca a un comportamiento representativo. Wills trabaja el tema del discurso como elemento constitutivo de la representación política desde una óptica post – estructuralista. La propuesta apunta a que

La representación política se juega no en un terreno ya constituido por lo social sino en el campo de construcción de identidades –allí donde los discursos se disputan definiciones y significados de las diferencias, representaciones del mundo y la naturaleza, distinciones entre lo femenino y lo masculino, fronteras que constituyen identidades colectivas (Wills: 2004: 29).

Los discursos específicos y contextualizados son los que construyen las identidades y sitúan a los individuos frente a otras identidades. De esta manera, la construcción de discursos en el caso de las mujeres es fundamental para que aquellas que han llegado al poder a través de los mecanismos de inclu-

sión, desarrollen un comportamiento representativo que refleje las necesidades, realidades e intereses del colectivo de mujeres. Wills señala al respecto que existe una relación entre los discursos y el poder ya que “sitúan al individuo o a una colectividad frente a otras identidades y definen su posición en un mapa imaginario en términos de relaciones de simetría/subordinación, exclusión/inclusión o cooperación/antagonismo” (Wills, 2004: 30).

En este sentido es fundamental para el desarrollo de una representación política que los ciudadanos puedan expresar y significar sus preferencias e intereses, lo que supone una articulación entre los partidos políticos, las esferas públicas oficiales y los contrapúblicos. En términos muy generales esto implica la existencia de un Estado fuerte que permita la expresión de los discursos provenientes de los diferentes públicos y contrapúblicos, así como la existencia de una sociedad civil fuerte. Esta dinámica en la que interactúan los electores, los elegidos, los representantes y los representados debe materializarse en la creación de “repertorios, programas y agendas en los que se condensan los intereses, las nociones de justicia y las expectativas de los representados/as” (Wills, 2004: 18). En el caso concreto de las mujeres, los feminismos se entienden como contrapúblicos ya que cuentan con discursos contestatarios con el potencial de expandir los horizontes democráticos de una sociedad (Wills, 2004).

En este sentido se puede concluir que las cuotas políticas garantizan que de alguna manera se aumente el número de mujeres presentes en las instancias de toma de decisiones. No obstante, la inclusión política no sólo se logra a través de las cuotas también se requiere el derecho al voto. Así, se estaría garantizando la presencia bien sea por elección o por designación. Lo anterior no garantiza por su parte un comportamiento representativo de las mujeres elegidas, o designadas, a través del mecanismo de la cuota que redunde en un cambio a favor de las mujeres en las estructuras políticas tradicionalmente masculinas. Para ello se requiere de una transformación estructural que comience por la conformación de una masa crítica y de una articulación, siguiendo a Wills, entre los partidos políticos, las esferas públicas y los contrapúblicos. De ahí que la cuota política requiera de medidas adicionales para el logro de la representación de las mujeres.

Las acciones afirmativas en Colombia

En este aparte se presenta el contexto normativo colombiano que da paso al desarrollo de acciones afirmativas y dentro del cual surge la Ley de cuotas en Colombia. El marco normativo general es como se mencionó la Constitución Política de 1991, la cual trajo consigo la ampliación de los espacios de participación política, la introducción de la democracia represen-

tativa, el reconocimiento de la diversidad étnica y la multiculturalidad presente en el territorio nacional, la noción de igualdad entre los individuos y la definición de una serie de derechos que tienen como base los principios liberales de la igualdad, la justicia, la libertad y la paz. La introducción de estos puntos y nociones, entre muchos otros, se constituyó en un quiebre frente al régimen que prevaleció hasta 1991 bajo la Constitución Política de 1886. En este sentido, una de las rupturas más significativas que hace la Carta Magna de 1991 es la consagración de la idea de la igualdad formal y real como marco para la protección de los derechos de los individuos. El principio de igualdad es entendido así como el pilar del Estado Social de Derecho en la medida en que éste busca una justicia social fundada en la igualdad en términos de los derechos sociales y económicos que este tipo de Estado implica. De la misma manera, la democracia participativa supone, y requiere, la existencia de ciudadanos iguales. (Constitución Política 1991, artículo segundo: 11-12).

En términos generales, la diferencia existente entre la Constitución de 1886 y la de 1991 se encuentra en el espíritu mismo de cada una. La Constitución de 1886 estaba centrada en el Estado, su estructura, su diseño y sus funciones. La Constitución de 1991 se centra en los derechos de los ciudadanos más allá del diseño institucional, el cual está dado en función de dichos derechos.

Dentro de este contexto constitucional se configura el espacio normativo en el que se establece la protección a los individuos en general, y a aquellos que se encuentran en una situación de marginalidad, discriminación y vulnerabilidad expresa. Esta protección especial está consignada en el artículo 13 de la Constitución Política en donde se señala que:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos y maltratos que contra ellas se cometan.

La prohibición de la discriminación por las razones señaladas y el establecimiento de una protección especial por parte del Estado hacia los grupos marginados y discriminados, consignada en el inciso segundo, son implícitamente la base para el desarrollo de acciones afirmativas.

Ahora bien, la normatividad constitucional colombiana define algunos grupos, que dadas sus características de marginalidad, discriminación y vulnerabilidad, son sujetos de acciones afirmativas. Estos sujetos se encuentran protegidos formalmente no sólo por lo contenido en la Constitución Política de 1991, sino en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la legislación (León y Holguín, 2005). De acuerdo con lo señalado por algunos expertos constitucionalistas, el mayor avance que se ha dado en materia de acciones afirmativas ha surgido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en donde se habla expresamente del concepto y en donde se ha discutido ampliamente su significado, en términos jurisprudenciales, y su campo de aplicación. Dentro de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido fundamental, en lo referente a acciones afirmativas, la figura de la acción de tutela en la medida en que ésta se constituye en una herramienta para la protección y el cumplimiento de los derechos fundamentales de todos los individuos⁶.

De esta forma, tal y como lo señala el Ex Magistrado de la Corte Constitucional y Ex Defensor del pueblo, Eduardo Cifuentes, las medidas de acción afirmativa en Colombia han tenido su desarrollo gracias a la Constitución Política de 1991 y al desarrollo jurisprudencial que se ha dado sobre ella⁷.

Dentro de la legislación también se han desarrollado normas que protegen los derechos de los miembros de grupos tradicionalmente discriminados. Para los grupos étnicos se deben resaltar la Ley 70 de 1993 y la Ley 649 de 2001; los discapacitados cuentan con la Ley 361 de 1997, al igual que los desplazados que cuentan con la Ley 387 de 1997. Para la protección de los derechos de las mujeres se cuenta con algunas leyes entre las que se destacan la Ley 731 de 2002, o Ley de la mujer rural, la Ley 82 de 1993 para la mujer cabeza de familia y la Ley de cuotas (León y Holguín, 2005).

Sin embargo se debe señalar que pese a los avances normativos que se han presentado en materia de acciones afirmativas, tanto en la legislación

6 La acción de tutela es una herramienta creada con el objeto de que los ciudadanos puedan reclamar ante el juez la protección de sus derechos fundamentales. La acción de tutela, reglamentada por el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, se caracteriza por ser un procedimiento ágil y sencillo que conduce a la inmediatez en el resultado.

7 Entrevista con Eduardo Cifuentes, Bogotá, junio 17 de 2003.

como en la jurisprudencia, en la práctica no se ha llevado a cabo la implementación de la mayor parte de las normas. Las razones para que esto ocurra se remiten principalmente a la voluntad política de los mandatarios. En este caso la voluntad política se puede constituir en una variable determinante para poner en marcha o dar continuidad a los programas y medidas diseñadas dentro de la normatividad. La ausencia de voluntad política va acompañada del tema presupuestal ya que el Estado en la actualidad tiene limitaciones económicas producidas por la crisis fiscal y por el hecho de que se le ha dado prioridad a otros gastos, como el de la seguridad democrática, lo que ha conllevado un menor desarrollo de programas y medidas dirigidas a ciertos sectores de la población. Al respecto se debe señalar que si bien el tema presupuestal es fundamental para el cumplimiento de las medidas, éste no es indispensable para el desarrollo y cumplimiento de ciertas normas, como es el caso de la Ley de cuotas que no requiere de un presupuesto determinado para que se dé su cumplimiento. En el caso de las cuotas es fundamental, más allá de la financiación, la voluntad política de los gobernantes para el cumplimiento de la Ley.

Ahora bien, una de las medidas que se presentan como caso excepcional por estar regulada por la legislación y haber sido implementada desde el momento en el cual entró a regir la norma, es la Ley 581 de 2000 o Ley de Cuotas, que puede considerarse como una de las medidas de mayor relevancia dentro de todo el espectro legal en materia de acciones afirmativas ya que dadas sus características, y de acuerdo con la clasificación presentada, puede ser caracterizada como una medida de preferencia afirmativa.

Significado de la Ley de cuotas en la normatividad colombiana

La ley de cuotas es sin duda la norma más significativa en cuanto a las acciones afirmativas dentro de la legislación colombiana ya que a través de una norma de obligatorio cumplimiento se está buscando asegurar una participación real de las mujeres en el ámbito público que de otra manera no se lograría, dada la dinámica misma del sistema. Al mirar la historia de lo que ha ocurrido dentro de la normatividad colombiana en materia de género, encontramos que se ha dado un avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, siendo la Ley de cuotas el logro más reciente.

De acuerdo con lo señalado por el Magistrado Cepeda, hacia mediados del siglo XX las mujeres tenían restringida la ciudadanía, “se les equiparaba a los menores y dementes en la administración de sus bienes, no podían ejer-

cer la patria potestad, se les obligaba a adoptar el apellido del marido, agregándole al suyo la partícula “de” como símbolo de pertenencia, entre otras limitaciones” (Sentencia 371/00).

Tal y como lo señala Norma Villareal, la lucha por el reconocimiento de los derechos y por una inclusión social en términos de igualdad jurídica fue un proceso lento y gradual que iniciaron las pioneras del movimiento de mujeres en las primeras décadas del siglo XX y que continuó con el empuje del movimiento feminista hasta llegar al reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres en la Constitución de 1991 (Villareal, 1994).

En efecto, durante la década de los años setenta la organización feminista de Colombia planteó fuertes cuestionamientos al patriarcado y a las diferentes formas del ejercicio del poder. Estos cuestionamientos, acompañados de críticas al Estado y a la academia, surgieron como forma de búsqueda de espacios propios para las mujeres. De estos cuestionamientos surgieron diversos grupos en el interior del movimiento feminista, algunos dedicados a la reflexión teórica, otros al trabajo social con las mujeres pertenecientes a las clases menos favorecidas y otros a la militancia política por el reconocimiento de los derechos de las mujeres como ciudadanas.

Fueron varios los movimientos de mujeres que se dedicaron a la lucha por el reconocimiento político. La unión de algunos de estos grupos tuvo incidencia en procesos trascendentales de la historia política de Colombia como en el caso del proceso de paz llevado a cabo en el año de 1984 bajo la administración de Belisario Betancourt donde las mujeres se comprometieron con el gobierno a colaborar en dicho proceso emprendido con el Movimiento 19 de abril, M-19. Posteriormente, en 1988, las feministas convocadas por la Unión de Ciudadanas de Colombia, las feministas independientes y el Colectivo de Mujeres de Bogotá respondieron al llamado hecho por el Presidente de la época, Virgilio Barco Vargas, para presentar una propuesta de reforma constitucional. Sobre esta propuesta de reforma Villareal señala que “su presentación en la Comisión de Reforma Constitucional del Congreso inició la movilización por la inclusión política liderada por el feminismo, la cual fue asumida y ampliada por las mujeres de todo el país en los siguientes años” (Villareal, 1994:192). La reforma constitucional no fue llevada a cabo durante la administración Barco; no obstante, la reflexión de las mujeres por la inclusión política continuó y en 1990, cuando inició el proceso constituyente que culminaría con la promulgación de la Carta Magna de 1991, el movimiento de mujeres hizo parte, en principio, del movimiento constituyente y después hizo parte de las mesas de trabajo “que constituyeron una especie de cabildos populares para formular propuestas de cambio constitucional” (Villareal, 1994:193).

De esta manera, el movimiento de mujeres estuvo presente en el proceso constituyente de 1990 y 1991. Su participación fue fundamental ya que se dio la consagración en la Constitución de derechos específicos de la mujer, tal y como lo señala Villareal:

La Constitución consagra la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, señalando a las autoridades la función de garantizar participación decisoria en la administración pública. Consigna como objeto de posterior desarrollo medidas contra la violencia intrafamiliar; expresa la necesidad de proteger a las mujeres embarazadas y apoyar a las mujeres cabeza de familia (Villareal, 1994:194).

Así, la igualdad formal entre hombres y mujeres se ha ido incluyendo poco a poco dentro de la normatividad colombiana. No obstante, aún es necesario implementar medidas para lograr la igualdad sustancial. De ahí que surja la necesidad de adoptar medidas como la Ley de cuotas para alcanzar dicha meta.

Ley 581 de 2000 o “Ley de cuotas”

Como se mencionó anteriormente, el sistema de cuotas para las mujeres en Colombia es particular frente a otros casos ya que no está diseñado para los partidos políticos sino para la administración pública. Lo anterior se explica por el hecho de que la Constitución Política de 1991 establece que los partidos políticos son autónomos, que los ciudadanos pueden constituirlos sin limitación alguna y, sobre todo, que el Estado en ningún caso podrá establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y los movimientos políticos⁸. Esto significa que en la Ley de cuotas aprobada en el año 2000 existe un impedimento constitucional para obligar a los partidos políticos a incluir dentro de su organización interna el sistema de cuotas para las mujeres. Es entonces discrecional y voluntario de los partidos políticos que adopten el sistema de cuotas en su estructura interna.

De esta manera y siguiendo los planteamientos de Mala Htun, en el caso colombiano no opera el sistema tradicional de cuotas para las mujeres. No obstante, es interesante llamar la atención en este punto sobre el hecho de que si bien no existen las cuotas en los partidos para las mujeres, sí existen los cupos

8 El Artículo 40 de la Constitución Política de Colombia de 1991 establece que: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas (...)”. Por su parte, el segundo inciso del artículo 108 de la Constitución establece que “En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en elecciones”.

reservados para los grupos étnicos de los que habla Htun y su funcionamiento coincide con las características señaladas por la autora.

En efecto, la Constitución Política de 1991 le asegura a las comunidades indígenas dos cupos en el Senado a través del artículo 171 que señala en los dos primeros incisos que “El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”. De la misma manera los indígenas cuentan con un escaño reservado en la Cámara de Representantes. Son varias las explicaciones que se le pueden dar al logro de los indígenas con la consecución de lo de los escaños especiales en el Senado. El senador de la República Antonio Navarro Wolf⁹ señala que esto se puede explicar por el hecho de que los indígenas han sido un grupo muy organizado política y socialmente, lo que les ha permitido lograr el desarrollo de acciones afirmativas de acuerdo con sus realidades y necesidades. De igual manera señala el Senador, los indígenas lograron sus escaños gracias a la participación activa en el proceso de la Asamblea Constituyente¹⁰.

La población afro colombiana cuenta de igual manera con dos escaños en la Cámara de Representantes. Esta asignación está dada por mandato de la Ley 649 del 27 de marzo de 2001 en cumplimiento del artículo 176 de la Constitución Política que establece que “la Ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes” (Constitución Política, 1991).

De esta manera, se hace referencia a la diferencia que existe en los cupos asignados a los grupos étnicos y al funcionamiento de las cuotas para las mujeres. En el primer caso, las características de funcionamiento y configuración del mecanismo coinciden con los descritos por Htun para los grupos étnicos. No obstante, para el caso de las cuotas, la situación colombiana es particular.

Ahora bien, la Ley 581 de 2000, adicionalmente a establecer el porcentaje de mujeres que deben ocupar cargos decisorios de la administración pública, establece que en los sistemas de nombramiento por ternas y listas se debe

9 Antonio Navarro Wolf es en la actualidad Senador de la República con la tercera lista más votada en las elecciones de 2002. Navarro fue comandante del M-19 y al desmovilizarse entró activamente a la política colombiana. De hecho, hizo parte del proceso constituyente de 1991 como miembro de la Asamblea Nacional Constituyente. Se desempeñó como Alcalde de la ciudad de Pasto, Ministro de salud, representante a la Cámara y actualmente Senador.

10 Entrevista con el Senador Antonio Navarro Wolf, Bogotá, mayo 21 de 2003. Para mayor ampliación ver León y Holguín, 2005.

incluir por lo menos a un hombre y a una mujer. La Ley también determina la creación de programas para la promoción de la participación femenina en el sector privado a través de la educación en términos de igualdad de género; acciones afirmativas orientadas a la comprensión y superación de los obstáculos que dificultan la participación de la mujer en los niveles de decisión del sector privado; empoderamiento; disposición de canales efectivos de asistencia técnica; y divulgación permanente de los derechos de la mujer, mecanismos de protección e instrumentos adecuados para hacerlos efectivos. Por último, la Ley establece que el gobierno nacional y las autoridades locales deben velar por el cumplimiento de lo establecido y sobre todo vigilar la existencia de igualdad entre hombres y mujeres en las condiciones laborales y en la remuneración, en el caso en que haya labores iguales (Moreno, 2004)

En este sentido, y dado el contenido del texto legal, la Ley es una medida de preferencia afirmativa ya que a través de ella no sólo se busca remediar una situación de exclusión dentro del sistema (en este caso la burocracia estatal) y alcanzar así una situación de igualdad real entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, sino que la adscripción a un grupo determinado, en este caso el de las mujeres, determina la concesión de bienes sociales, que para el caso específico de esta Ley se refiere a un porcentaje de los cargos públicos en los niveles decisorios de las ramas del poder público.

Origen y configuración de la Ley de Cuotas¹¹

El 15 de junio de 1999 el Congreso de la República aprobó el proyecto de la Ley de cuotas. En marzo del año 2000 la Corte Constitucional de Colombia expidió la sentencia C-371 en la cual declaró constitucional la Ley aprobada por el Congreso de la República. La Ley fue sancionada el 31 de mayo por el Presidente de la República como la Ley 581 de 2000.

Como se señaló anteriormente, la voluntad política y la influencia de la sociedad civil han sido fundamentales para el surgimiento y posterior desarrollo de la Ley de cuotas en Colombia. Esta presencia, sobre todo en el caso de la sociedad civil en cabeza del movimiento de mujeres, se da desde

11 Se debe destacar el desarrollo de trabajos que se han realizado recientemente sobre el tema de las cuotas en Colombia como es el caso del trabajo de María Emma Wills (2002 y 2003) e Isabel Cristina Jaramillo (2003). Estos estudios sirvieron como fuente para la elaboración de los antecedentes del presente artículo. Igualmente se debe resaltar el trabajo realizado por Zully Moreno (2004), quien desarrolló un estudio sobre la Ley de cuotas en Colombia como tesis de grado de la Maestría en Estudios de Género de la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia. Moreno trabajó datos provenientes de fuentes primarias dentro del Observatorio Mujer y Política. Parte de los aportes presentados por Moreno en su tesis son retomados en este artículo.

la propuesta inicial para la creación del sistema de cuotas para las mujeres en nuestro país y en el acompañamiento al proceso legislativo que tardó ocho años para la aprobación de la Ley.

En efecto, pese a ser una Ley relativamente reciente en cuanto a su aprobación y aplicación, el proceso de configuración de la misma tardó ocho años en concretarse¹². El primer intento de creación de una Ley de cuotas surgió en 1992 con la radicación de tres proyectos de ley en el Congreso de la República¹³. Los dos primeros fueron presentados respectivamente por los senadores Regina Betancourt de Liska y Samuel Moreno Rojas. Estos proyectos de ley tenían como objetivo principal

Establecer una distribución jerárquica escalonada que permitiera la efectiva participación política de la mujer en la administración pública, y establecer un estímulo a la participación política de la mujer mediante el reconocimiento económico de un 25% adicional en la financiación estatal a los partidos políticos que incluyeran mujeres en sus listas (Fuentes, 1994:17).

En primera instancia fue presentado el proyecto de la senadora Betancourt y posteriormente fue presentado el proyecto del senador Samuel Moreno Rojas quien retomó la propuesta Betancourt y lo presentó en nombre de la Alianza Democrática M-19¹⁴ y la ANAPO¹⁵. Dentro del proyecto se proponía que por cada cargo jerárquico ocupado por un hombre, el siguiente cargo debía ser ocupado por una mujer, exceptuando los cargos que tuvieran como requerimiento una especialización técnica o que fueran de carrera administrativa¹⁶. De la misma manera, contemplaba la creación de estímulos para que en la elección de cuerpos colegiados se incluyeran mujeres en los dos primeros renglones de las listas a estas corporaciones. Luego de una presentación adicional del proyecto por parte del entonces senador Bernardo Gutiérrez, el proyecto fue archivado por no cumplir con los plazos establecidos por la ley para su aprobación. (Moreno, 2004: 20)

12 El proyecto de cuotas fue presentando ante el Congreso de la República siete veces durante ocho legislaturas antes de su aprobación. Véase Quintero, 1998.

13 Los proyectos presentados en 1992 en su orden fueron: Proyecto de ley No. 79 de 1992, presentado por la senadora Regina Betancourt de Liska el 20 de julio de 1992; Proyecto de ley No. 86 de 1992, presentado por el senador Samuel Moreno Rojas; Proyecto de ley No. 003 de 1992 presentado por el Senador Bernardo Gutiérrez (Quintero, 1998).

14 Partido político del grupo insurgente desmovilizado M-19.

15 La ANAPO es el movimiento político Alianza Nacional Popular.

16 Para estos casos el proyecto proponía establecer la paridad en la distribución de estos cargos 50% para mujeres y 50% para hombres.

El ponente de los proyectos presentados por la senadora Betancourt y el senador Moreno fue el senador Bernardo Gutiérrez Zuluaga, quien posteriormente presentaría un tercer proyecto¹⁷. El texto del senador Gutiérrez retomó algunos de los planteamientos de los dos primeros proyectos y las propuestas presentadas por las organizaciones de mujeres, en cabeza de la Red Nacional de Mujeres. El fundamento del proyecto fue, al igual que los dos anteriores, la participación equitativa de la mujer en los niveles gubernamentales de decisión. La propuesta incluía en su artículo 2 la adopción del:

“Plan Nacional de Participación de la Mujer” orientado al logro de los siguientes objetivos: a) Promover y garantizar el acceso de la mujer en la conformación, ejercicio y control del Poder Público; b) Alcanzar en tres años, (...) un porcentaje de participación de la mujer mínimo de la tercera parte en los cargos de decisión (...) y, para el año 2.000, su participación igualitaria (Fuentes, 1994: 17-18).

En el mismo año el senador Ómar Yepes Alzate hizo una ponencia conjunta de los tres proyectos anteriormente mencionados para el primer debate en Comisión del Congreso (Quintero, 1998). A pesar de que la presentación del senador Yepes recogió los planteamientos de las tres iniciativas anteriores, se aclaró que la ponencia acogía el espíritu de la iniciativa presentada por el senador Bernardo Gutiérrez (Fuentes, 1994). Al igual que las anteriores propuestas, el proyecto de Yepes tenía como objetivo principal promover las condiciones requeridas para lograr una participación efectiva de las mujeres en los cargos de decisión de la administración pública. No obstante, la diferencia radical del proyecto, con respecto a las anteriores iniciativas, se centró en el hecho de que el senador cuestionó “el establecimiento de un límite porcentual de cargos a ser desempeñados por las mujeres, argumentando que no se puede “reducir a números y fórmulas matemáticas los actos humanos” (Fuentes, 1994: 18). El argumento presentado por el senador se basó en que, desde su perspectiva, una medida que establezca un porcentaje mínimo de cargos para las mujeres iba en contra de los artículos 13 y 43 de la Constitución Política de 1991 en donde se establece la igualdad entre todos los ciudadanos ante la ley y la igualdad de derechos y oportunidades.

17 De acuerdo con lo señalado por Fuentes, “el senador Gutiérrez cuestionó el proyecto de Regina Betancourt, ya que consagraba solamente: la participación de la mujer en aquellas instancias decisorias de la Rama Ejecutiva del Poder Público y por consiguiente, establecería limitaciones sustanciales a la participación de la mujer en las ramas legislativa y judicial, en contra del mandato constitucional establecido en el inciso 3 del artículo 40 de la Carta Política (...) El senador Gutiérrez también cuestionó la propuesta del senador Rojas” (Fuentes, 1994).

La iniciativa fue retomada en 1993 por las congresistas Claudia Castellanos y Viviane Morales¹⁸. El proyecto fue presentado por las representantes en cinco legislaturas continuas sin obtener un resultado satisfactorio¹⁹. Debido a la ausencia de un resultado favorable, la senadora Morales presentó nuevamente el proyecto en 1997, ocasión en la que contó con la colaboración de la Red Nacional de Mujeres, que ya había prestado asesorías de orden académico y bibliográfico desde 1994. En 1997 la Red participó tanto en la revisión del articulado del proyecto como en la preparación de los debates²⁰. El proyecto corrió la misma suerte que en las legislaturas anteriores.

No obstante lo anterior, en 1998 la senadora Morales presentó nuevamente el proyecto de cuotas, y contó con el apoyo y asesoría de las organizaciones feministas. En esa oportunidad el trámite fue exitoso. La revisión por parte de la Corte Constitucional se llevó a cabo en los primeros meses de 2000 y la Ley fue sancionada el 31 de mayo de ese año.

Dentro del proceso se debe resaltar que hubo una demora de dos meses entre el momento en que la Corte Constitucional profirió la sentencia y el Presidente de la República, Andrés Pastrana, sancionó la Ley. Esta demora fue causada porque el documento de la sanción de la Ley se extravió entre la Corte Constitucional y la Presidencia de la República. En esta confusión, la Secretaría de la Presidencia alegó que no había recibido el documento por parte de la Corte. La confusión generada por la “desaparición” del documento ha sido interpretada de muchas maneras. Incluso algunos afirman que el Presidente en ese entonces quiso retrasar la sanción de la Ley ya que en el momento en que la Corte la declaró como constitucional se iba a dar un cambio de gabinete ministerial y si era sancionada en ese instante (marzo de 2000), esto lo hubiera obligado a aplicar inmediatamente la cuota del 30% dentro de su gabinete.

Son varias las hipótesis que se pueden presentar para explicar los factores que condujeron a que la Ley de cuotas fuera aprobada por el Congreso en 1998. La primera hipótesis es que la aprobación se dio gracias a que la senadora ponente,

18 Viviane Morales fue senadora en el período 1998–2002 por el Movimiento Independiente Frente de Esperanza, de origen cristiano.

19 Fue presentado por las congresistas Castellanos y Morales en las legislaturas de 1993, 1994, 1995, 1996 y 1997. La no aprobación del proyecto surgió por problemas en su trámite puesto que en algunas ocasiones se vencieron los términos, como en el caso de lo ocurrido en las legislaturas de 1993, 1994 y 1996. En 1995 el proyecto no fue aprobado debido a que el texto no fue discutido en la comisión Primera del Congreso, encargada de los asuntos constitucionales.

20 Al respecto Zully Moreno señala que: “las organizaciones femeninas agrupadas en la Red Nacional de Mujeres realizaron también un gran trabajo por el proyecto, puesto que le hicieron las correcciones al texto de 1997 aclarando que era una Ley estatutaria que tenía un tratamiento específico. Beatriz Quintero y Cecilia Barraza trabajaron igualmente el contexto de la Ley de cuotas en otros países”. (Moreno, 2004: 21)

Margarita Londoño, preparó una ponencia ágil para que el trámite no se viera truncado como en las anteriores ocasiones. De igual manera, la participación de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer puede ser vista como un factor fundamental en la aprobación de la Ley. De acuerdo con lo señalado por Elsa Gladys Cifuentes, entonces encargada de la Dirección de la Mujer, en 1998 la dirección se interesó mucho en impulsar el proyecto de cuotas. En especial un grupo de funcionarias feministas se encargaron de elaborar un documento para documentar los antecedentes de la Ley de cuotas y para recopilar argumentos a favor de las mismas. Con ese documento la dirección pudo realizar lobby ante los congresistas²¹. Esta situación pudo haber tenido incidencia en la manera en que los congresistas votaron por la aprobación de la Ley.

La participación del movimiento feminista en el proceso de configuración y aprobación de la Ley también puede ser entendida como un elemento fundamental para su aprobación. Isabel Cristina Jaramillo desarrolla, desde la perspectiva jurídica, su trabajo sobre la Ley de cuotas y el proceso de aprobación. En este trabajo se señala que para el caso específico de las cuotas el papel desempeñado por las feministas es similar al que desempeñaron en el proceso constituyente. Jaramillo señala que la Casa de la Mujer tuvo un trabajo directo con las personas que asesoraban a los senadores ponentes del proyecto de cuotas y a través de ese contacto directo se presentaron argumentos a favor de las cuotas y su relevancia para un sistema como el colombiano (Jaramillo, 2003).

De igual forma se puede plantear que la aprobación de la Ley se dio gracias a la perseverancia en la presentación del mismo ya que era la octava vez que se presentaba ante el Congreso. Por último, una de las hipótesis es que los congresistas aprobaron el proyecto contra el tiempo en el último momento del cierre del período de sesiones ordinarias y no se dieron cuenta de lo que estaban aprobando ni tuvieron en consideración las implicaciones de la Ley. Sobre este último punto, Natalia Ángel, asesora de la Corte Constitucional del momento señaló que:

La Ley de cuotas en el Congreso se aprobó al final contra reloj y por eso pasó. Me he dado cuenta de que fue una aprobación ligera la que se dio en el Congreso porque en discusiones posteriores a su aprobación muchos de los que participaron en este debate no se acordaban de lo que habían dicho en el debate de aprobación²²

21 Entrevista con Elsa Galdys Cifuentes, Ex Directora de la Dirección de la Mujer. Bogotá, diciembre 15 de 2004.

22 Entrevista con Natalia Ángel. Bogotá, septiembre 2 de 2004.

Luego de su aprobación en el Congreso, la Ley fue enviada a la Corte Constitucional para su revisión²³. Dentro del proceso de revisión del texto de la Ley llevado a cabo por la Corte Constitucional se hizo una modificación sustancial al texto aprobado por el Congreso de la República. El texto de la Ley originalmente establecía en el artículo 6, inciso segundo, que:

Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore incluirá hombres y mujeres en igual proporción, y quien haga la elección preferirá obligatoriamente en el nombramiento a las mujeres, hasta alcanzar los porcentajes establecidos en el artículo cuarto de esta ley (30%).

La Corte determinó inexecutable la frase “y quien haga la elección preferirá obligatoriamente en el nombramiento a las mujeres, hasta alcanzar los porcentajes establecidos en el artículo cuarto de esta ley”, de tal suerte que el artículo 6 aprobado dentro de la Ley vigente no contiene la idea de preferencia en el nombramiento a las mujeres hasta que se cumpliera con el porcentaje establecido del 30% de los cargos.

La no aprobación en la Corte del segundo inciso del artículo seis de la Ley puede tener varias explicaciones. Una de ellas es que al establecerse que para proveer cargos dentro de un sistema de listas se deben incluir mujeres y hombres en igual proporción y que en la elección se deben preferir las mujeres hasta completar el 30%, se estaría afectando sobre todo la composición de la rama judicial del poder público, de la cual hace parte la Corte Constitucional, en donde gran parte de los cargos se designan por sistemas de listas y ternas. Lo anterior significa que de haberse aprobado el segundo inciso del artículo seis, se hubiera obligado a las Cortes a tener muchas más magistradas de las que tienen en la actualidad.

Por su parte, en la Sentencia C-371/00 se presentan argumentos que sustentan la decisión de declarar inexecutable la frase señalada. El primer y principal argumento presentado por la Corte Constitucional se refiere a la idea de que al establecer un trato preferencial para las mujeres en la asignación de cargos por el sistema de listas, se estaba dando una situación de exclusión de hombres en situación de igualdad de condiciones para acceder al (los) cargo(s) a proveer. La sentencia lo estipula así:

23 En Colombia, el trámite de aprobación de una Ley que modifica el mandato constitucional exige que sea esta Corte la que revise el contenido y el procedimiento de aprobación en el Congreso. En el caso de que la Corte Constitucional encuentre vicios de forma o contenido puede devolver el texto aprobado al Congreso para su modificación. En caso de que la Corte encuentre que la Ley puede ser sancionada, ésta es enviada al Presidente de la República para que proceda con el trámite de sanción.

El aparte que se analiza del artículo 6° anticipa que determinados hombres, es decir, los que están incluidos en la lista, no obstante tener iguales calificaciones para acceder a los cargos en cuestión, quedan automáticamente excluidos, hasta tanto sean elegidas mujeres en una proporción mínima del 30%. (Sentencia C-371/00)

Adicionalmente en la sentencia se señala

que los períodos de los cargos que se proveen mediante el sistema de lista son de ocho años, por lo cual no es eventual que durante un tiempo bastante prolongado una persona del sexo masculino no tenga posibilidad alguna para acceder a dichos empleos. (Sentencia C-371/00)

Los miembros de la Corte Constitucional consideraron por las razones expuestas que el inciso segundo del artículo 6 era discriminatorio y violatorio del principio de igualdad (Sentencia C-371/00).

Se puede considerar que la declaración de inexecutable del inciso segundo del artículo seis de la Ley es la más fuerte que hizo la Corte Constitucional dentro de lo que se puede observar en la Sentencia de esta instancia. No obstante, en el interior de la Corte se dieron otras discusiones sobre el contenido y la forma de la Ley que pusieron sobre la mesa varios temas relacionados con la igualdad de las mujeres en el ámbito político.

De acuerdo con lo señalado por Ángel, el primer gran debate en la Corte fue sobre el tipo de prueba, o test, que iba a aplicar la Corte para la revisión constitucional de la Ley. Para esta revisión de una norma de carácter afirmativo se puede recurrir a una prueba estricta o a una prueba intermedia. La consideración que se tuvo en la Corte para la selección del tipo de test fue que por lo general los test estrictos tienden a declarar la medida que se está revisando como inexecutable, es decir que la medida no pasa el test y no es aprobada. En el caso de las pruebas intermedias, existe una mayor posibilidad de que se apruebe. De ahí que se haya seleccionado la prueba intermedia. Este debate y el tipo de test utilizado no se encuentran consignados en la Sentencia de la Corte.

Dentro de la misma línea, cuando comenzó el proceso de debate interno de la Ley en la Corte, uno de los puntos de discusión fue el concepto de acción afirmativa. Al respecto Ángel señala que:

La Constitución en su artículo 13 permite las acciones afirmativas sin que hable directamente de las acciones afirmativas. Un aspecto que llama la atención es que al mismo interior de la Corte no había mucho conocimiento de

qué era una acción afirmativa y menos sobre el término. Ellos sí se daban cuenta de que había ciertas alusiones, pero no se entendían como acciones afirmativas. Las acciones afirmativas surgieron en Estados Unidos y ese debate gringo fue un poco ajeno a algunos de los magistrados. La existencia del artículo 13 facilitó la discusión²⁴

Así, la discusión de la Ley de cuotas le dio relieve al concepto de acción afirmativa y al artículo 13 de la Constitución Política en esta instancia del poder público en donde es fundamental este concepto para la revisión y elaboración de fallos sobre innumerables medidas relacionadas con sectores de la población que se encuentran en situación de discriminación y marginalidad²⁵.

Adicionalmente a las discusiones sobre el método de revisión de la norma y el debate conceptual que surgió en la Corte Constitucional, se dieron algunos debates sobre el contenido de algunos de los artículos de la Ley, diferentes al artículo seis anteriormente reseñado. Uno de estos artículos fue el número cuatro que se transcribe a continuación:

Artículo 4°. Participación efectiva de la mujer. La participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2 y 3 de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas:

- a) A partir del primero (1°) de septiembre de 1999, mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2°. serán desempeñados por mujeres;
- b) A partir del primero (1°) de septiembre de 1999, mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3°, serán desempeñados por mujeres.

Parágrafo. El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días 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.

24 Entrevista con Natalia Ángel. Bogotá, septiembre 2 de 2004.

25 La Corte Constitucional ha promulgado varios fallos en favor de la protección de los derechos y del desarrollo de acciones afirmativas para sectores de la población colombiana como indígenas, afro colombianos, mujeres cabeza de familia, desplazados, personas en situación de indigencia, entre otros. Algunos ejemplos de estos pronunciamientos en relación con estos sectores de la población se encuentran recopilados en León, Magdalena y Holguín, Jimena (2004).

El debate en torno a este artículo fue fundamental en el interior de la Corte puesto que de la declaración de exequibilidad o inexecuibilidad del mismo dependía la aprobación de otros artículos de la Ley. Ángel señala que en principio se había pensado declarar este artículo de entrada como constitucional. Sin embargo, en la discusión se presentaron algunos argumentos provenientes de diferentes magistrados que se tuvieron en cuenta para estudiar y revisar más a fondo el artículo.

El primer argumento giró en torno a una imprecisión presente en el texto de la Ley aprobada en el Congreso en donde no quedaba claro si la cuota del 30% se aplicaría de manera global, es decir sumando todos los cargos de las instancias de decisión del poder ejecutivo, o por el contrario si era específica, es decir si el porcentaje se iba a aplicar para cada una de las instancias del ejecutivo (gabinete ministerial, gabinetes locales, secretarías municipales, etc.). Ángel enfatizó en este debate sobre el artículo cuatro:

En ese tema de la cuota global y la cuota específica se insistió. Muchos de los argumentos que se presentaban iban precisamente encaminados a: “bueno que se apruebe la cuota pero que sea global”, lo que significa que se sumarían todos los cargos nacionales y a partir de eso se sacaría el 30%. Eso era lo más fácil. La cuota específica significa que haya 30% de ministras, 30% de superintendentes, etc. Entonces el papel de la Corte ahí fue decir que era una cuota específica. El problema estaba en que la Ley como tal no era clara a este respecto. Lo que entendió la Corte, tal y como estaba planeado en la Ley, es que es una cuota específica y no global²⁶

De esta manera, la Corte definió que la cuota sería una cuota específica, es decir para cada una de las instancias y no una cuota global y eso quedó consignado en la Sentencia.

Otro de los puntos que se tuvo en cuenta en la Corte con respecto al artículo cuatro es el referente al nivel decisorio. Más específicamente a qué se entendía por nivel decisorio. En la Corte, lo que se supuso en su momento era que los estatutos de las entidades eran suficientemente precisos en señalar cuáles eran los niveles decisorios de cada una de las instancias; de ahí que la Corte no viera la necesidad de especificar estos niveles. Hoy en día este es uno de los puntos problemáticos de la Ley, puesto que no hay claridad sobre a qué niveles en cada una de las entidades se debe aplicar la cuota política para las mujeres. Al respecto, Cecilia Barraza, de SISMA Mujer, señala que efectivamente no existe un acuerdo en las entidades públicas sobre cuáles son los niveles decisorios, lo que

26 Entrevista con Natalia Ángel. Bogotá, septiembre 2 de 2004.

conduce a que en las evaluaciones que se desarrollan sobre el cumplimiento de la Ley no se obtenga la información requerida puesto que la mayor parte de las personas encargadas de esta información responde que la Ley sí se cumple ya que la entienden de forma global, es decir calculando el número de mujeres que están presentes en la entidad, mas no el número de mujeres que se encuentran en los niveles decisorios²⁷.

De la misma manera se dio la discusión, que remite de alguna manera al concepto mismo de acción afirmativa, acerca de si las cuotas deben ser consideradas como un punto de partida para la inclusión y mayor participación de las mujeres en el ámbito de la toma de decisiones políticas, o si por el contrario son el punto de llegada. La Sentencia en mención comienza con este debate y la conclusión a la que se llega es que las cuotas, en el caso colombiano, son entendidas como un punto de partida y como un punto de llegada. Al respecto Ángel señala:

Es típico para quienes están en contra de las cuotas decir que lo que se debe hacer es poner las mismas condiciones en el punto de partida y dejar que cada uno llegue al punto de llegada. El argumento simplista es “eduque”. Eso fue muy bueno porque nos dio la oportunidad de decir “¿Cómo así que eduque? Si es que hoy en día las mujeres están incluso más educadas que los hombres”. Nosotros contábamos con estadísticas muy simples en las que se demostraba que las mujeres en el aspecto educativo ya están en un punto bastante competitivo con respecto a los hombres. Las cuotas como están, y era precisamente lo que nos gustaba, son para el punto de llegada y no para el punto de partida²⁸.

Del proceso de revisión de la Ley en la Corte se pueden resaltar varias ganancias para el debate de la participación de las mujeres y de la acción afirmativa. La primera de ellas es precisamente el debate, acercamiento y apropiación del concepto de acción afirmativa que se dio en la Corte, el cual muy seguramente tuvo incidencia en el tratamiento posterior de temas relacionados con discriminación y marginación. De igual manera, el proceso de revisión en la Corte se caracterizó por ser un proceso participativo, con miras a ser lo más democrático posible. Prueba de ello es que la Corte convocó a una audiencia pública en el que diversos sectores (académicos, políticos, sociedad civil) tuvieron la oportunidad de exponer sus puntos de vista al respecto. Este tipo de convocatorias no son comunes en esa Institución. Ángel señala que este proceso fue muy valioso ya que eso hizo que la Corte se enriqueciera con argumentos.

27 Entrevista con Cecilia Barraza. Bogotá, septiembre 20 de 2004.

28 Entrevista con Natalia Ángel. Bogotá, septiembre 2 de 2004.

Por último, cabe señalar que en la aprobación de la Ley de cuotas se da la aplicación de la metáfora del triángulo del empoderamiento propuesto por Nijeholt, Vargas y Wieringa (1996). En este caso se da una conjunción de fuerzas entre tres grupos de actores que fueron definitivos en la aprobación de la Ley: el movimiento de mujeres (en este caso liderado por la Red Nacional de Mujeres), las/los políticas/os interesados en el tema (los diferentes senadores y senadoras involucrados en la elaboración y ponencia del proyecto de ley) y las burócratas feministas (las funcionarias del Estado involucradas en el proceso).

¿Qué ha pasado durante los años de vigencia de la Ley?

El aumento de la participación femenina en cargos de designación y de elección ha aumentado gradualmente durante los últimos años (Wills, 2002). En cuanto al aumento del número de mujeres que ocupan cargos de designación, que son los cargos que nos atañen para el caso de las cuotas en Colombia, y de acuerdo con el estudio de Wills, ha habido un crecimiento rápido y constante. Las autoras señalan al respecto que:

En 1987, no había ninguna ministra y el porcentaje en el nivel de subministerios (sic) alcanzaba apenas el 3,8%, situando a Colombia en un décimo tercer renglón entre 18 países latinoamericanos. Para 1994 la situación se modificó y el porcentaje de mujeres en el nivel ministerial subió al 13% aunque en los subministerios no hubo ninguna mujer designada (...) Sin embargo, según cifras de la Consejería para la Equidad de las Mujeres, aún en 1999, aunque el 42,9% del total de los servidores públicos eran mujeres, su presencia en las máximas instancias de decisión alcanzaba apenas a representar el 15%, y en la Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia no había en ese año ni una sola magistrada (Wills, 2002: 269, 270).

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 581 el 31 de mayo de 2000, las cifras sobre los cargos de designación ocupados por mujeres han cambiado favorablemente. Para el año 2001 Colombia contaba con cuatro mujeres que ocupaban cargos ministeriales (Ministras de salud, cultura, comercio exterior y comunicaciones) y el 25% de los viceministerios (Wills, 2002).

No obstante, el cumplimiento de la norma no se desarrolla por igual en todos los niveles de la administración pública. Existe una tendencia hacia su cumplimiento en los niveles de decisión centrales de la rama ejecutiva en donde se hace más visible la presencia de las mujeres, como en el caso de los ministerios. No obstante, en los niveles locales y descentralizados el cumplimiento varía de municipio en municipio y de departamento en departamento. De acuerdo

con datos provenientes del Departamento Administrativo de la Función Pública²⁹, que hace el reporte oficial de provisión de cargos del nivel directivo en entidades del orden territorial, cinco de dieciocho gobernaciones no cumplen con el 30% de cargos ocupados por mujeres establecido por la Ley. De las 13 gobernaciones que cumplen con este porcentaje, siete lo hacen estrictamente con el 30% y las seis restantes lo hacen con un porcentaje superior.

En cuanto al cumplimiento en las alcaldías de las capitales de departamento, el informe del Departamento Administrativo de la Función Pública señala que cinco de las dieciocho alcaldías evaluadas incumplen la Ley de cuotas. En los casos de incumplimiento se encuentra que en dos ciudades no se cumple ni siquiera la mitad del porcentaje establecido: en San José del Guaviare tan sólo el 14,29% de los cargos decisorios de la Alcaldía son ocupados por mujeres y en Yopal el 12,50%.

Para el caso específico del Distrito Capital, Bogotá, se encuentra que según los datos del Departamento Administrativo de la Función Pública, ha habido una disminución de la participación de las mujeres en los cargos decisorios de la Alcaldía. En el año 2003, durante la administración de Antanas Mockus, había 395 cargos de nivel directivo de los cuales 191 eran ocupados por mujeres, es decir un 48,35% de los cargos. Para el año 2004, durante la administración de Luis Eduardo Garzón, esta cifra descendió aunque se debe aclarar que no está por debajo del 30%, es decir que en la Alcaldía de Bogotá continúa cumpliéndose la Ley. En este año, de los 434 cargos de nivel directivo existentes, 191 fueron ocupados por mujeres es decir el 44,01%. Esta situación de cambio en Bogotá se hace aún más evidente cuando se pone de manifiesto que ninguna de las siete secretarías del distrito al finalizar el año 2004 fue ocupada por una mujer³⁰.

Estos datos oficiales en cuanto al cumplimiento de la ley de cuotas en los entes nacionales y territoriales son complementados con la información recopilada por SISMA Mujer en donde se señala, entre otras cosas, que varias ciudades y departamentos de los estudiados incumplen la Ley de cuotas en niveles decisorios como lo son las Secretarías. Es el caso de las ciudades de Bogotá, como se señaló anteriormente, Providencia, Cartagena, Cali, Mariquita y Bello; y de los departamentos de Bolívar, Tolima y Antioquia³¹.

29 Los datos presentados por el Departamento Administrativo de la Función Pública tienen como fecha de corte 30 de marzo de 2004.

30 Datos suministrados por SISMA Mujer. septiembre de 2004.

31 Ídem.

De la misma manera en que hay variaciones en el cumplimiento de la norma según el nivel observado (nacional, territorial o descentralizado), existen variaciones en la rama del poder público en cuanto a la participación de las mujeres en los cargos decisorios. Tal y como se puede observar en el cuadro 1, la rama judicial es la que presenta un mayor número de mujeres en cargos directivos y ejecutivos. Le sigue la rama ejecutiva, que es donde se debe aplicar la cuota, y luego la rama legislativa en donde se presenta el menor porcentaje en el número de cargos directivos ocupados por mujeres.

De igual manera, se puede observar en el cuadro 1 que en el caso de las tres ramas del poder público existe un mayor porcentaje de mujeres en cargos ejecutivos que en cargos directivos, que es el nivel donde se debe aplicar la Ley de cuotas.

CUADRO 1: PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL DESEMPEÑO DE CARGOS PÚBLICOS POR RAMAS DEL PODER PÚBLICO

Nivel jerárquico	Rama legislativa			Rama ejecutiva			Rama judicial		
	Total mujeres	Total empleos	% mujeres	Total mujeres	Total empleos	% mujeres	Total mujeres	Total empleos	% mujeres
Directivo	6	38	15.79	303	1030	29.42	185	509	36.35
Ejecutivo	12	28	42.86	391	1150	34.00	1184	2667	44.39

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, marzo de 2004.

De esta manera se puede observar que existen variaciones en el cumplimiento de la norma dependiendo de los niveles de aplicación. A continuación se presenta brevemente un balance de lo ocurrido con las cuotas a nivel nacional desde el momento de su aprobación hasta inicios del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. La información que se presenta a continuación será ordenada en dos períodos concretos: de 1999 a 2002 y durante el 2002, los cuales corresponden respectivamente a los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Vélez.

El inicio de la aplicación de la Ley de cuotas: periodo 1999-2002³²

El Observatorio Mujeres y participación política³³ desarrolló un seguimiento al cumplimiento de la Ley de cuotas durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002). Allí se miró la distribución de los altos cargos decisorios, y otros cargos con poder de decisión de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y sociedades de economía mixta³⁴. Los datos señalan que el 38% de los 570 cargos decisorios de la Administración Pastrana fueron ocupados por mujeres y el 62% por hombres³⁵. De forma agregada las entidades de la rama ejecutiva cumplen con el mínimo del 30% de cargos ocupados por mujeres establecido por la Ley. Las entidades que cumplen con un mayor porcentaje de cargos ocupados por mujeres son los departamentos administrativos y los ministerios, como se puede observar en el cuadro número 2.

CUADRO 2. ALTOS CARGOS DECISORIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE ANDRÉS PASTRANA POR SEXO (1998-2002)

Entidad	Mujeres		Hombres		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ministerios	83	42	116	58	199	100
Departamentos administrativos	31	36	54	64	85	100
Superintendencias	37	35	69	65	106	100
Sociedades economía mixta	66	37	114	63	180	100
Total	217	38	353	62	570	100

Fuente: Observatorio mujeres y participación política

32 Si bien la Ley de cuotas entró en vigencia en el año 2000, el Observatorio Mujeres y participación política desarrolló una evaluación de la presencia de las mujeres en cargos de decisión, tomando como referencia todo el período de gobierno de Andrés Pastrana.

33 El Observatorio Mujeres y participación política se inició formalmente en septiembre de 2000. La iniciativa fue liderada por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL) y a ella se han unido el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, la Escuela de Liderazgo Femenino de la Central Unitaria de Trabajadores- CUT, el Grupo Mujer y Sociedad, la Asociación de Concejalas y ex concejalas de Cundinamarca, el programa de Estudios de Género, Mujer y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, la Red de Mujeres y Participación Política, la Red Nacional de Mujeres y el Movimiento Político Mujeres 2000. Véase www.fescol.org.co

34 El informe del Observatorio también presenta los resultados de la evaluación que se realizó a otras instituciones de la rama ejecutiva como los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales del Estado, las unidades administrativas especiales y otras de carácter especial como las financieras de naturaleza única, organismos de control y organismos de organización especial. Para efectos del presente artículo sólo se tomarán los datos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y sociedades de economía mixta por ser los organismos principales de la rama ejecutiva.

35 La información de la base de datos del Observatorio puede presentar un problema metodológico para el análisis del cumplimiento de la Ley al no hacer una distinción temporal de la Administración Pastrana. La Ley de cuotas entró en vigencia a mediados del año 2000, por lo tanto se debería presentar una diferenciación del estado de la distribución de los cargos decisorios antes de la entrada en vigencia de la norma (1998-2000) y la distribución posterior a la norma (a partir de 2000). La información de la base agrega los cuatro años sin distinción y presenta datos totales.

Sin embargo, al mirar los datos desagregados (Cuadro 3), se encuentran instancias dentro de las cuales no se cumple con el 30% establecido. Para el caso de los ministerios, éstos se deben mirar en dos dimensiones. Por un lado, en la conformación del gabinete ministerial de la administración Pastrana no se cumplió con el mínimo de las cuotas. Por otro lado, al ver cada uno de los catorce ministerios, se encuentra que si bien en cinco de ellos el 50% de los altos cargos decisorios fueron ocupados por mujeres, cuatro no cumplen con el mínimo del 30% establecido por la Ley.

CUADRO 3. ALTOS CARGOS DECISORIOS EN LOS MINISTERIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE ANDRÉS PASTRANA POR SEXO (1998-2002)

Ministerio	Cargos Mujeres		Cargos Hombres		Total Cargos	
	No.	%	No.	%	No.	%
Minas y energía	6	40	9	60	15	100
Defensa	0	0	10	100	10	100
Trabajo	3	25	9	75	12	100
Salud	5	45.5	6	54.6	11	100
Relaciones exteriores	5	35	11	65	16	100
Agricultura	5	25	15	75	20	100
Cultura	8	73	3	27	11	100
Comercio exterior	6	67	3	33	9	100
Hacienda y crédito público	4	50	4	50	8	100
Interior	11	42	15	58	26	100
Educación nacional	7	54	6	46	13	100
Desarrollo económico	3	33	6	67	9	100
Comunicaciones	10	56	8	44	18	100
Justicia	4	20	16	80	20	100
Medio ambiente	6	55	5	45	11	100
Total	83	39.71	126	.60.29	209	100

Fuente: Observatorio mujeres y participación política

Ley de cuotas entró en vigencia a mediados del año 2000, por lo tanto se debería presentar una diferenciación del estado de la distribución de los cargos decisorios antes de la entrada en vigencia de la norma (1998/2000). La información de la base agrega a los cuatro años sin distinción y presenta datos totales.

Llama la atención en los datos de los ministerios el hecho de que durante la administración Pastrana se observa una situación en donde los ministerios típicamente relacionados con “campos de acción” masculinos son ocupados por mujeres en porcentajes mucho más altos que lo establecido por la Ley de

cuotas. Es el caso concreto de los ministerios de Minas y Energía, Hacienda y Crédito Público, Comercio Exterior, Interior y Desarrollo Económico. Una situación similar ocurre en el caso de los departamentos administrativos. En dos de los seis departamentos administrativos más del 50% de los cargos fueron ocupados por mujeres, siendo el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas la instancia con mayor porcentaje de cargos ocupados por mujeres. No obstante, tres de los seis departamentos están por debajo del mínimo establecido por la Ley.

Para el caso de las superintendencias la evaluación es más negativa que en los casos anteriores puesto que tan sólo una de ellas presenta un porcentaje de cargos ocupados por mujeres mayor al 50%, y cinco de las 10 superintendencias están por debajo del 30% con porcentajes pequeños.

Por último se encuentran las empresas de economía mixta. Ocho de las 22 empresas de economía mixta, es decir el 36%, están por debajo del mínimo establecido por la Ley, incluso con porcentajes del 0%, como en el caso de Bancafé, aunque en cinco de ellas más del 50% de los cargos fueron ocupados por mujeres.

De esta manera, se puede concluir que en el gobierno de Andrés Pastrana no hubo un cumplimiento de la Ley de cuotas en todas las instancias de la rama ejecutiva del poder público. El caso que más llamó la atención en cuanto al incumplimiento de la Ley de cuotas durante dicha administración ocurrió precisamente en el gabinete ministerial. Como se señaló anteriormente, la aprobación de la Ley por parte del Congreso de la República y el fallo aprobatorio de la Corte Constitucional de la misma coincidieron con un período coyuntural en el que se dio un cambio en el gabinete ministerial de la administración Pastrana. En ese cambio de gabinete no se cumplió con el 30% de cargos ocupados por mujeres establecido por la Ley. Por esta razón, el Observatorio Mujeres y participación política y la corporación SISMA mujer, interpusieron en marzo de 2001 una acción de cumplimiento contra el entonces Presidente de la República, Andrés Pastrana, debido a que en el nombramiento de su gabinete ministerial no se cumplió con la cuota establecida por la Ley³⁶.

El Consejo de Estado fue la instancia competente para recibir la demanda. Su fallo tuvo dos puntos fundamentales que fueron objeto de debate. Por un lado, el Consejo de Estado señaló que el presidente Pastrana tuvo la intención de cumplir con la Ley de cuotas al nombrar el 25% de ministras en su

36 En el gabinete ministerial el 25% eran mujeres.

gabinete ministerial. En segundo lugar, se consideró la Ley como un mandato de cumplimiento progresivo (Roya, 2001: 3). De esta forma, en el fallo se determinó que no había un incumplimiento de la norma ya que, aunque no se nombró el 30% de las mujeres establecido por la Ley, sí hubo la intención de cumplir con la misma al ampliar la participación de las mujeres en un 25%. El debate jurídico generado alrededor del fallo del Consejo de Estado se centró, como lo señala Sandra Liliana Roya, en que “el 30% establecido por la Ley de cuotas dejó de ser un mínimo y se convirtió en un máximo que nunca se va a lograr y la Ley ya no es un mandato progresivo ni mucho menos imperativo, sino una simple recomendación que queda a discrecionalidad del nominador cumplir o no”. (Roya, 2001: 5)

De esta manera, quedó un primer sinsabor sobre el cumplimiento de las cuotas en las instancias de decisión lo que deja ver de entrada que el cumplimiento de la norma depende en gran medida de la voluntad política de los gobernantes.

La continuación de la aplicación de la Ley: período 2002-2004

En concordancia con lo anterior, el cumplimiento de la Ley durante el inicio de la administración Uribe presentó un panorama diferente en el que se pudo observar la voluntad del Presidente por cumplir con lo establecido en la norma. La información suministrada por la Corporación SISMA Mujer muestra que durante el período señalado hay un cumplimiento gradual y significativo de lo establecido en la Ley. Para el caso de los ministerios, el 50% son ocupados por mujeres, lo cual se puede considerar como un avance. De igual forma sucede con las consejerías presidenciales, las cuales son ocupadas en un 66% por mujeres.

De acuerdo con los datos del Departamento Administrativo de la Función Pública del año 2004 (Cuadro 4), la mayor parte de los ministerios cumplieron con la cuota del 30% en sus cargos directivos con excepción de los ministerios de Transporte, Agricultura y Comercio. En este último caso se marca una clara diferencia con la anterior administración en donde no sólo se cumplió con la cuota sino que se dobló en su porcentaje. Se debe resaltar que dos ministerios que se ocupan de campos típicamente femeninos tienen puntajes muy altos en relación con los demás en cuanto al porcentaje de mujeres en cargos directivos: el de Educación y el de Cultura, que supera el 90%.

CUADRO 4. CARGOS DIRECTIVOS EN LOS MINISTERIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ (2004)

Ministerio	% Cargos directivos mujeres
Ministerio de Ambiente	61,5
Ministerio de Cultura	91,7
Ministerio de Interior y Justicia	16,7
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	42,4
Ministerio de defensa Nacional	30,8
Ministerio de Minas y Energía	44,4
Ministerio de Transporte	22,6
Ministerio de Comunicaciones	60,0
Ministerio de Agricultura	27,3
Ministerio de Relaciones Exteriores	30,3
Ministerio de Comercio	17,9
Ministerio de Educación	84,6
Ministerio de Protección Social	43,1

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2004.

Pese a este buen balance del cumplimiento de las cuotas en el nivel ejecutivo nacional durante el primer año de gobierno de Álvaro Uribe, a nivel local, como se vio anteriormente, el cumplimiento de la norma ha variado en muchos casos. Uno de ellos es el de la Gobernación de San Andrés y Providencia, donde en el año 2002 se presentó un incumplimiento de la Ley por parte del Gobernador de este Departamento.

En efecto, en el mes de junio de 2002 la presidenta de la Red Departamental de Mujeres de San Andrés, Providencia y Santa Catalina interpuso una acción de cumplimiento al Gobernador por considerar que se estaba incumpliendo lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Cuotas dentro del gabinete de la gobernación³⁷. En agosto del mismo año no se había presentado respuesta alguna por parte del gobernador a la demanda, de tal suerte que la Red Departamental de organizaciones Sociales de Mujeres Comunes y Comunitarias presentó nuevamente una demanda reclamando el cumplimiento de la Ley. En enero de 2003 la demanda fue admitida, por lo cual el tribunal correspondiente procedió a ordenarle al Gobernador que en un plazo máximo de 5 días nombrara como mínimo 3 mujeres dentro de su gabinete para así dar cumplimiento a lo establecido en la Ley³⁸.

37 La demanda surgió a partir de la modificación que hizo el gobernador en la composición de su gabinete. Tal y como quedó conformado el gabinete de la gobernación se estaba incumpliendo el mandato de la Ley, pues no había un 30%.

38 Fallo del Tribunal contencioso administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 4 de marzo de 2003.

¿Qué se puede decir del cumplimiento de la Ley de cuotas durante sus cuatro años de vigencia?

Como se puede observar, el cumplimiento de las cuotas es variable y en muchos de los casos es inexistente. Esto nos revela ciertos problemas en cuanto al cumplimiento de la norma y nos plantea nuevos retos para superarlos.

En primer lugar, la norma es cumplida en aquellos niveles en los que se hace más visible la participación de las mujeres, como en el caso de los ministerios, pero a medida que se desciende en los diferentes niveles y se llega a lugares más locales y menos visibles, la Ley tiende a ser incumplida. Esta situación se puede explicar en gran medida por la existencia de un desconocimiento de la Ley en los niveles territoriales. Sobre este problema, Cecilia Barraza de SISMA Mujer afirma que es necesario que la Ley se difunda porque los funcionarios en muchos de los niveles la desconocen. De la misma manera, es necesario que se desarrolle una campaña en la que se le haga conocer a todos los ciudadanos que la Ley existe y es de obligatorio cumplimiento³⁹.

De la misma manera, es necesario que se haga claridad en cuanto a qué niveles y a qué cargos específicamente en cada entidad se aplica la Ley de cuotas. Como se señaló anteriormente, uno de los inconvenientes que se han presentado a la hora de evaluar el cumplimiento de la norma es que los funcionarios reportan un cumplimiento de la misma a partir de un cálculo global de la presencia de las mujeres en determinada institución, pero no de la presencia de las mujeres en cargos decisorios. Así, este problema del diseño de la norma debe tratar de ser suplido a través de capacitación a los funcionarios de cada entidad pública.

Ahora bien, retomando la idea de que es en los niveles ministeriales y similares en donde existe una mayor tendencia al cumplimiento de las cuotas, entre otras cosas por ser estos espacios en los que se hace más visible la presencia de las mujeres, se pueden identificar dos puntos de reflexión. En primer lugar, a partir de la información anteriormente presentada, y tal y como lo apuntan Wills, existe una particularidad en la forma en que se ha dado el cumplimiento de la Ley en los niveles ministeriales ya que

Las carteras ministeriales en manos femeninas en muchas ocasiones corresponden a los imaginarios tradicionales de distribución de roles que le atribuyen una esencia a las mujeres (maternales, solidarias, sensibles) y le asignan ciertas tareas específicas (el cuidado de otros, por ejemplo). Por eso, a las mujeres, en Colombia, siguiendo un patrón más general, se les ha asignado cargos

39 Entrevista con Cecilia Barraza. Bogotá, septiembre 20 de 2004

directivos en salud, educación y cultura, pero sólo en ocasiones excepcionales en hacienda o desarrollo (Wills, 2002: 271)⁴⁰.

Adicionalmente a esta situación, la presencia de mujeres en altos cargos decisorios en la rama ejecutiva, como los ministerios, nos lleva nuevamente al tema de la representación y nos plantea la pregunta sobre si la presencia de las mujeres en los cargos de aquellos niveles en donde se cumple la Ley de cuotas se traduce en un trabajo a favor de los intereses y necesidades de las mujeres, es decir en una labor representativa. Es claro que la cuota política en sí misma se constituye en un mecanismo a través del cual se pretende lograr la inclusión de las mujeres en el ámbito político. Esta medida por sí sola logra la inclusión, mas no la representación política.

Una evaluación de la dimensión representativa a partir del cumplimiento de la Ley de cuotas durante los últimos cuatro años podría ser muy incipiente en este momento por ser aún muy reciente su aplicación. No obstante, es importante tener en mente el desarrollo de esa dimensión representativa que nos interesa para el caso de las mujeres en la que se evidencia la existencia de una sensibilidad de género entre las “representantes”. Para ello se debe evaluar, tal y como lo señalan Wills, si

Se han diseñado e implementado políticas públicas dirigidas específicamente hacia las mujeres, si se han diseñado instituciones que pretenden contribuir a crear las condiciones necesarias para alcanzar una equidad de género y se han promovido leyes que favorecen específicamente a las mujeres (Wills, 2002: 267).

De esta manera, queda pendiente el desarrollo de un trabajo de evaluación de los resultados arrojados por la Ley de cuotas en cuanto a la dimensión representativa que implica el ejercicio de la política, así como sus resultados en otros ámbitos como el electoral.

La representación política femenina y la reforma política

El 3 de julio de 2003 fue aprobado en plenaria el Acto Legislativo 01 de 2003 por medio del cual se modificaron algunos contenidos de la Constitución Política de 1991 referentes a la administración pública, funcionamiento del Congreso de la República y ordenamiento territorial que, de

40 Se debe dejar claro que durante la administración Uribe esta situación constante cambió cuando fue designada por primera vez una mujer en el cargo de Ministra de Defensa.

igual manera, introduce modificaciones al sistema electoral y de partidos. En términos de la participación y representación política, que es el tema que nos ocupa, las principales modificaciones hechas en la reforma política de 2003 fueron las siguientes.

En cuanto a los partidos políticos, la reforma estableció la prohibición de la doble militancia política, hizo la inclusión de un umbral electoral del 2% de los votos válidos emitidos en el territorio nacional como requisito para que los movimientos y partidos políticos puedan obtener y mantener su personería jurídica, modificando así la exigencia de 50.000 firmas o votos contenida en la Constitución Política. El 2% de los votos válidos emitidos se constituye en una fuerte exigencia para la conformación de partidos y movimientos políticos. Adicionalmente a estos dos requisitos, en el texto de la reforma política se establece que los partidos y movimientos con personería jurídica contarán con estatutos internos para regular lo atinente a su régimen disciplinario interno. Esto significa la reafirmación de la autonomía interna de los partidos ya contenida en la Constitución Política.

En cuanto a las modificaciones al sistema electoral, se establece en primer lugar que

Los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en las respectivas selecciones ... las curules a las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para el Senado de la Re como están pública o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley (...)⁴¹.

Estas dos modificaciones se entienden como estímulos para promover la agrupación de los partidos y así combatir la fragmentación y dispersión de listas para la elección de los cuerpos colegiados. A estas disposiciones se le añadió la introducción del voto preferente opcional dentro de las listas únicas. Lo anterior significa que los partidos y movimientos políticos deben presentar listas únicas y tienen la opción de determinar si la lista es abierta⁴², con

41 Acto Legislativo 01 de 2003. Diario oficial No. 45.237 del 3 de julio de 2003.

42 En este caso el elector puede escoger por cuál de los candidatos de la lista vota específicamente de tal manera que el orden en que se presenta la lista no es el que va a determinar el orden de los candidatos elegidos de esa lista sino el número de votos que tenga cada candidato. Así, si el candidato que se encuentra en el renglón 10 de la lista (por ejemplo) es el que obtiene un mayor número de votos ocupa la primera curul que obtenga su partido y así en orden descendente.

inclusión del voto preferente, o si la lista es cerrada⁴³, lo que significa que no se aplicaría este.

Estas modificaciones al sistema de partidos y al sistema electoral afectan directamente la posibilidad de representación política de las mujeres en Colombia. En primer lugar, dadas las dinámicas del sistema, se prevé que para las próximas elecciones para Congreso de la República (2006), se va a optar por el sistema de listas únicas abiertas, es decir con voto preferente. De esta manera, las mujeres van a entrar a competir directa e individualmente (aunque hagan parte del mismo partido) con los hombres que tradicionalmente se han desempeñado en la arena política. Este sistema hará que la tendencia del voto sea más personalista que partidista ya que los electores votarán por la persona más que por el partido, lo que pone en desventaja a las mujeres que no cuentan con la tradición política de los hombres.

De igual forma, con la inclusión de las listas únicas, la competencia interna por la obtención de un renglón en las listas será muy fuerte. Esto afectará a las mujeres ya que

si los partidos no planifican en época no electoral los procedimientos de selección de las candidaturas por mérito, competencia y voluntad política para superar la sub representación, entre otros factores, muchas mujeres de todos los partidos pueden ser excluidas de la competencia política (Sisma, 2004).

De esta manera, la participación política de las mujeres se puede ver afectada por la dinámica que adquiera el sistema a partir de las modificaciones hechas a los partidos y al sistema electoral. El único campo posible de acción es el de los partidos en su interior, ya que la autonomía interna que les confiere la Constitución y la reforma es la única vía para que se configuren prácticas de inclusión que garanticen la presencia de las mujeres en las listas de los diferentes partidos y movimientos.

A este respecto se debe señalar que el Partido Liberal de Colombia adoptó voluntariamente la cuota política para las mujeres dentro de las listas que se presenten a elecciones. En efecto, los estatutos del Partido Liberal que rigen en el año 2005 establecen que en todas las elecciones, cuerpos de dirección y listas las mujeres deben contar con un mínimo del 30%. Adicionalmente se señala que esta cuota se debe cumplir de la misma mane-

43 En la lista cerrada, el elector vota por la lista y la asignación de curules se da en el orden en que fue presentada en la lista. Este sistema ha sido el tradicional en el sistema electoral colombiano.

ra en las direcciones regionales o nacionales. En las listas para elección popular se debe incluir un 30% de mujeres en puestos elegibles⁴⁴.

No obstante el panorama descrito anteriormente, se debe señalar que en el proceso de configuración y aprobación del proyecto de reforma política en el Congreso de la República, la inclusión de las cuotas dentro de las listas de los partidos políticos colombianos fue uno de los temas presentes en las propuestas de reforma. Específicamente, el proyecto de reforma presentado por el movimiento político Polo Democrático Independiente contemplaba la inclusión del sistema de cuotas en los partidos y movimientos políticos así:

El ordenamiento interno de los partidos y movimientos políticos, la adopción de postulados ideológicos y de sus programas, así como la escogencia de sus dignatarios y candidatos a cargos de elección popular, se regirán por principios democráticos, garantías al derecho de las minorías y de equidad de género que asegure como mínimo el treinta por ciento (30%) de participación de las mujeres⁴⁵.

La elaboración de esta propuesta estuvo guiada y asesorada principalmente por la Red Nacional del Mujeres, el Observatorio de mujeres y participación política e iniciativa de Mujeres colombianas por la paz. Este punto fue incluido dentro de la redacción del texto final del proyecto de reforma política que unificó las propuestas del partido liberal y del Polo Democrático y fue aprobado durante los cuatro primeros debates. No obstante, durante el primer debate del segundo periodo de sesiones del Congreso, este punto fue eliminado del proyecto⁴⁶.

A modo de conclusión

El punto de partida para la creación de un espacio propicio para las acciones afirmativas en Colombia ha sido sin duda la Constitución de 1991 con el principio de igualdad formal y con lo contenido en el artículo 13. A partir de la promulgación de la Constitución, la participación y organización de la sociedad civil ha sido fundamental en la configuración, reglamentación y desarrollo de las medidas de acción afirmativa. La Ley de cuotas es un claro ejem-

44 La implementación de esta medida en el ámbito electoral se dará por primera vez en las elecciones nacionales del año 2006. Por esta razón, en la actualidad no se cuenta con la información requerida para evaluar la aplicación de la misma.

45 Tomado del proyecto de referendo presentado por el Polo Democrático. (Artículo 1)

46 Para la aprobación de una reforma constitucional se requiere la aprobación de la misma durante 8 debates. El punto de las cuotas en los partidos políticos fue eliminado durante el quinto debate.

plo en donde se evidencia la importancia de la participación de la sociedad civil organizada para la promulgación de una ley a favor de un grupo determinado de la sociedad, en este caso las mujeres.

La configuración y aprobación de la Ley de cuotas en Colombia se constituye en el logro más reciente de inclusión de las mujeres dentro de la esfera política. Como se vio a lo largo del artículo, las cuotas políticas se constituyen en uno de los mecanismos más efectivos y tradicionalmente usados en las democracias contemporáneas para lograr la inclusión de las mujeres en el terreno político.

De esta manera, se considera que la Ley de cuotas es una acción de preferencia afirmativa ya que a través de este mecanismo se busca remediar una situación de marginalidad del colectivo de mujeres que se ha dado históricamente en el sistema burocrático estatal, especialmente en las instancias de toma de decisiones, para así lograr la equidad de género en el ámbito decisorio del sistema estatal.

De acuerdo con el planteamiento de Mala Htun, el reciente desarrollo del sistema de cuotas en las democracias contemporáneas surge gracias a la combinación de una serie de factores que han actuado conjuntamente. Específicamente Htun señala que ha sido fundamental el papel desempeñado por el movimiento feminista, la creación instrumentos internacionales a favor de la equidad de género (CEDAW y el Plan de acción de la Conferencia de Beijing) y el surgimiento de argumentos normativos y del movimiento feminista a favor de los mecanismos de inclusión como las cuotas.

Es importante señalar que a pesar de que es reconocido el valor de las cuotas para el colectivo de mujeres, existen argumentos a favor y en contra de ellas que pueden ser tenidos en cuenta a la hora de generar recomendaciones bien sea para la implementación de este sistema o para el mejoramiento de su funcionamiento, como podría ser el caso colombiano.

En términos generales, los argumentos a favor de las cuotas reconocen las bondades de este mecanismo para que, como se señaló anteriormente, se dé la inclusión de las mujeres en la política. Dentro de estos argumentos se resalta el hecho de que las cuotas contribuyen a hacer visible la diferencia sexual. De esta manera, las cuotas contribuyen a construir un universo simbólico en el que se deja claro que las mujeres tradicionalmente han estado excluidas del ámbito político y que se requiere que esta situación cambie ya que la presencia de las mujeres es necesaria en dichos espacios. Adicionalmente al carácter simbólico de las cuotas, también es importante garantizar no sólo la presencia de un número de mujeres en los distintos espacios, sino la constitución de la masa crítica de la que

habla Dahlerup que permita a su vez el desarrollo e implementación de un comportamiento representativo de las mujeres que se encuentran en el poder.

Por su parte, los argumentos que se presentan en contra de las cuotas se centran en el hecho de que algunos entienden este mecanismo como una forma que fomenta el desinterés masculino por los problemas que atañen a las mujeres “pues los hombres tienden a considerar que éstos se resolvieron con la entrada de determinada cantidad de mujeres en las instancias de decisión” (Dahlerup, 1993). Esta afirmación se puede contra argumentar haciendo alusión precisamente al concepto de masa crítica puesto que si se garantiza la construcción de una masa crítica a través de los cupos para las mujeres obtenidos a través de las cuotas, no debería haber preocupación para que otros sectores de la sociedad se ocupen de los asuntos que les atañen a las mujeres.

Ahora bien, retomando los argumentos presentados por Htun, para el caso colombiano se dio una serie de factores cuya conjunción conllevó a la promulgación de la Ley 581 de 2000. El recorrido hecho a lo largo de este artículo nos permite identificar los principales elementos y dinámicas que contribuyeron para la creación de la Ley de cuotas. En primer lugar, está el papel desempeñado por la sociedad civil, concretamente el papel desempeñado por el movimiento de mujeres, no sólo a través de su actividad pública sino en su labor de apoyo en las diferentes instancias en las que se presentó el proyecto. Su papel se destacó desde el origen mismo de la Ley y su colaboración durante el proceso de formulación del proyecto y de acompañamiento al trámite legislativo estuvo centrada en la elaboración de antecedentes y de argumentos en los que se mostraba la importancia de la Ley de cuotas para el sistema democrático y la necesidad de la misma para el colectivo de mujeres en Colombia, tradicionalmente marginado de ámbito político. Este apoyo se prestó principalmente en el Congreso de la República a los senadores y representantes que se encargaron de la elaboración y presentación de los diferentes proyectos de ley realizados durante las siete legislaturas en las que se intentó la aprobación de las cuotas. De igual manera, se dio un apoyo para el debate interno que se presentó en la Corte Constitucional, a la par con la participación de algunas integrantes del movimiento de mujeres en la audiencia pública que se realizó en esta instancia.

Este apoyo de igual manera se dio en el nivel ejecutivo puesto que el movimiento de mujeres trabajó junto con las funcionarias de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer para apoyar el Proyecto de Ley de Cuotas. Esta participación de las funcionarias del ejecutivo fue de igual manera fundamental para su aprobación en el Congreso de la República. De esta manera, hubo una conjunción de fuerzas en las que se configuró el

triángulo del empoderamiento en donde los actores principales fueron el movimiento de mujeres, los congresistas que elaboraron y presentaron los diversos proyectos de ley y las funcionarias de la rama ejecutiva.

La aprobación y promulgación de la Ley de cuotas se dio entonces por la vía legislativa a través de una reforma constitucional en donde intervinieron tanto la rama legislativa (elaboración y aprobación), la judicial (revisión de la norma constitucional) y la rama ejecutiva, quien promulgó la Ley. Siguiendo los planteamientos de Htun, la configuración y aprobación de la Ley de cuotas surge dentro del contexto histórico y político del país en el que se da un reconocimiento a la diversidad de la sociedad, la variedad de grupos étnicos, religiosos y culturales que la componen, y la presencia de demandas de estos grupos por su reconocimiento e inclusión en las diferentes dinámicas sociales. Este fue el caso específico de las cuotas para las mujeres en Colombia.

Ahora bien, los datos presentados acerca del cumplimiento de la Ley de Cuotas en Colombia entre mediados del año 2000 y el año 2004 dejan como conclusión que el cumplimiento de la norma ha sido variable y en gran medida ha dependido de las diferentes instancias de aplicación (en unas instancias se cumple sistemáticamente y en otras no), siendo las instancias locales y descentralizadas las de menor cumplimiento. Esto revela que la aplicación juiciosa de la Ley depende en gran medida de la voluntad política de los gobernantes para su cumplimiento.

Pero más allá del cumplimiento en cifras de la Ley de Cuotas durante los últimos años, este artículo deja planteado un debate fundamental que propone retos a futuro a favor de los intereses de las mujeres en el ámbito político en Colombia. El debate que se plantea es retomado a partir de la propuesta de María Emma Wills, que apunta a diferenciar el significado de la inclusión de las mujeres y la representación política de las mismas.

Como se vio anteriormente, la cuota política es un mecanismo que busca asegurar la igualdad entre hombres y mujeres a través de la inclusión del grupo tradicionalmente marginado, en este caso las mujeres, en el ámbito político. Así, siguiendo a Wills, la cuota se relaciona directamente con la inclusión, pero no garantiza la representación de los intereses y necesidades del colectivo de mujeres. La conclusión de este debate es que en Colombia se ha desarrollado un mecanismo incluyente, como lo son las cuotas políticas, y se requiere de estrategias adicionales para el desarrollo de la dimensión representativa del colectivo de mujeres, de la conformación de una masa crítica que actúe a favor de este colectivo.

Quedan así varias lecciones para el caso colombiano, con miras a superar los inconvenientes que se han presentado en la aplicación de la Ley y, sobre todo, del desarrollo de un comportamiento representativo de las mujeres que lleguen a los cargos de designación en los niveles decisorios. Para ello se proponen tres acciones concretas.

En primer lugar, se requiere de un trabajo de mayor difusión de la Ley de cuotas entre los funcionarios públicos y los ciudadanos en general para que se conozca su existencia y su campo de aplicación. Esta información es fundamental para que la sociedad civil esté al tanto de su cumplimiento.

Segundo, se requiere del desarrollo de futuras investigaciones que indaguen por la incidencia de la Ley de cuotas en otros ámbitos de la sociedad, como una posible aplicación del mismo sistema en el sector privado, o la incidencia en el aumento o disminución del número de mujeres elegidas por voto popular, entre otras. El desarrollo de estas investigaciones será igualmente fundamental para determinar si se ha dado un comportamiento representativo por parte de las mujeres que han llegado al poder por designación a través de la Ley de cuotas. En suma, está en el orden del día poder determinar las fortalezas y debilidades de la ley y su aplicación.

De la misma manera, dado que las cuotas políticas para las mujeres en Colombia se logran por designación, y no por elección, es necesario adelantar un trabajo conjunto con los partidos y movimientos políticos para que éstos voluntariamente adopten el sistema de cuotas en el interior de sus organizaciones. Como se señaló, las cuotas originalmente, y tradicionalmente, fueron diseñadas para los partidos políticos para garantizar la presencia de las mujeres en los cargos de elección. Las cuotas son exitosas, siguiendo a Htun, en aquellos casos en que los partidos políticos deciden adoptar este sistema en su organización interna para las elecciones. De ahí que sea imperativo que se desarrolle un trabajo con los partidos colombianos para que se adopte este sistema. La necesidad aumenta en la medida en que la reforma al sistema electoral amenaza la presencia de las mujeres en los cargos por elección.

Así, la cuota política como forma de inclusión de las mujeres en Colombia requiere de acciones adicionales que van desde el trabajo conjunto con los partidos y movimientos políticos hasta el desarrollo de medidas que estimulen un comportamiento representativo de las mujeres que llegan al poder, buscando lograr la conjunción armónica entre inclusión y representación.

Bibliografía

- Bernal, Angélica y Wills, María Emma: "Mujeres y política: ¿En qué punto estamos?" En: Hoskin, Gary, et.al. *Colombia 2002: elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2003.
- Camacho, Rosalía, et.al.: *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*. San José de Costa Rica: Centro Nacional para el desarrollo de la mujer y la familia, 1996.
- "Igualdad y equidad" En: Serje, Margarita Rosa, et. al. (editores). *Palabras para desarmar: una aproximación crítica al vocabulario del reconocimiento cultural en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2002, pp. 265-280.
- Cepeda Espinosa, Manuel José: "Derecho a la igualdad" En: Cepeda Espinosa, Manuel José. *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*. Bogotá: Temis, Consejería presidencial para el desarrollo de la Constitución, 1992, pp. 59-105.
- CIPAF: "Políticas y planes de igualdad de oportunidades" En: CIPAF, FNUAP. *Quelaceres: hacia la igualdad y equidad entre hombres y mujeres. Cuota 30%. Año XVI, Número 4*. Santo Domingo, República Dominicana: CIPAF, FNUAP, 1997.
- Dahlerup, Drude: "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la "masa crítica" aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava" En: *Debate feminista*. Año 4, Volumen 8, 1993.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León: *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo editores, Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional, 2002.
- Faúndez, Julio: *Acciones positivas en el empleo y la ocupación: perspectivas internacionales*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000.
- Fuentes Vásquez, Lya Yaneth: *Proyectos sobre mujer y familia: una reseña crítica*. Mimeo, 1994.
- Htun, Mala: "Is Gender Like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups." En: *Perspectives on Politics* 2, no. 3, 2004.
- "Interrogantes, dudas y prevenciones sobre las cuotas: una plática con Antonio Camou y Fernando Escalante" En: *Debate feminista*, año 4, Vol. 8. México, D.F., septiembre de 1993.
- León, Magdalena y Holguín, Jimena: *Acción Afirmativa: Hacia Democracias Inclusivas. Colombia*. En: Díaz Pamela (ed.). Santiago: Fundación Equitas, 2005.
- Jaramillo, Isabel Cristina: *Legal Reform, and Patriarchy in Colombia: The Case of the Law of Quotas for Women in High Decision-Making Positions in the Executive*. Mimeo, 2003.

- Marshall, T.H: *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Perspectives, 1992.
- Moreno, Zully: *Ley de cuotas en Colombia: ¿un logro político de las mujeres? Monografía de grado en desarrollo para obtener el título de la Maestría en Estudios de Género, Mujer y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia*, 2004.
- “Seguimiento a la Ley de Cuotas: la participación de las mujeres en la rama ejecutiva del nivel central”. En: *Boletín electrónico del Observatorio Mujeres y Participación Política*, No. 2. Bogotá: FESCOL, 2001.
- Nijeholt, Geertje Lycklama (Et.al): *Triángulo de poder*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1996.
- Organización de la Naciones Unidas: *Plataforma de acción acordada por los gobiernos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer*. Beijing, 1995.
- Osborne, Raquel. “Acción afirmativa”: En: *Amoros, Celia (editora). Diez palabras claves sobre mujer*. Navarra: Editorial Verbo Divino, 1995, pp. 297-329.
- Presidencia de la República de Colombia: *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá: 1994.
- Przeworski, Adam; Stokes, Susan; y Manin Bernard (editores): *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Quintero, Beatriz: *Historia del proyecto de ley presentado al congreso para reglamentar la participación de las mujeres en los niveles decisivos de la administración pública*. Mimeo, 1998.
- Roya, Sandra Liliana: “Progresividad de la Ley de cuotas queda en buenas intenciones”. En: *Boletín electrónico del Observatorio Mujeres y Participación Política*, No. 2. Bogotá: FESCOL, octubre 2001.
- Villanueva, Rocío: “Participación política de las mujeres: ¿favor, mérito o ejercicio de un derecho? El camino de las cuotas electorales en América Latina”. En: *Debate defensorial*. No. 2, 1999/2000.
- Villareal, Norma: “Utopía feminista en Colombia”. En: *León Magdalena (ed.) Mujeres y participación política*, Bogotá: TM Editores, 1994.
- Wills, María Emma: *¿Inclusión sin representación? Disertación presentada para obtener el título de Ph.D. en la Universidad de Austin, Texas*, 2004.
- “Mujeres y política en Colombia (1970-2000): los caminos (insospechados) hacia una gradual apertura” En: *Gutiérrez, Francisco (Comp.) Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 2002.