

Ley de cuotas en Colombia: un panorama de la participación de las mujeres de Colombia y el eje cafetero en el poder legislativo.

Juanita Gómez Galeano.

Correo: juanita.gomezg@autonoma.edu.co

Julián David Jaimes Serna

Correo: julian.jaimess@autonoma.edu.co

Mariana Taborda Nieto

Correo: mariana.tabordan@autonoma.edu.co

Universidad Autónoma de Manizales

Género, diversidad, juventudes y violencias

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

Agradecimientos

A Juliana Acosta López de Mesa, Juan Camilo Arroyave, Eduardo Lindarte Middleton y Andrea Arango Gutiérrez; docentes de la Universidad Autónoma de Manizales por su apoyo constante, guía y ediciones a este trabajo, en el marco del observatorio regional Eje Cafetero Visible.

Resumen.

El propósito principal de esta ponencia es hacer una descripción del panorama de la participación de las mujeres en el poder legislativo en Colombia y en el Eje Cafetero desde 1998 hasta el 2018, ello con el fin de identificar cómo ha sido la participación de estas antes y después de la aplicación de la ley de cuotas. Para ello se emplearon los resultados históricos electorales y la información estadística consolidada por el observatorio legislativo Congreso Visible, la cual fue depurada por el capítulo regional del mismo, Eje Cafetero Visible.

1. Introducción.

El presente escrito tiene el fin de realizar un examen descriptivo en torno a la dinámica de la participación de las mujeres en el poder legislativo en Colombia durante los últimos veinte años (1998-2018), prestando particular atención al comportamiento de dicha participación en los departamentos del Eje Cafetero (Caldas, Quindío y Risaralda). Se toma este periodo de tiempo debido a que se pretende dar cuenta de la participación de las mujeres en el poder legislativo antes y después de la implementación de la ley de cuotas en Colombia. Se pretende identificar qué tan significativa es la participación de las mujeres dentro del Congreso de la República de Colombia, con relación al porcentaje con el cual deben cumplir los partidos políticos (30%); es decir, se pretende analizar si la participación de las mujeres al interior del Congreso tiene relevancia o si simplemente estas ingresan al poder legislativo con el fin de que los partidos cumplan con dicha ley,

haciendo énfasis en la participación de las mujeres en el poder legislativo de los departamentos del Eje Cafetero.

A lo largo del documento se busca analizar el impacto de la ley de cuotas en el poder legislativo, ello debido a que cifras demuestran que a pesar de que la ley de cuotas fue implementada en el 2011, el incremento de la participación de las mujeres en el congreso ha sido limitado.

2. Contexto regional.

La participación de las mujeres en la esfera pública ha sido una cuestión de gran debate en muchos países de América Latina, debido a la baja representación que éstas tienen en la esfera política. En algunos países latinoamericanos como Colombia, Perú, Venezuela, Argentina se ha implementado una estrategia a la cual se le ha denominado “cuotas de género” que consiste principalmente en garantizar la participación de las mujeres en el sector público, y con esta estrategia se pretende que exista igualdad al momento de acceder a cargos públicos; siendo Argentina el primer país en implementar la ley de cuotas en 1991. Según la CEPAL (s.f) las cuotas son acciones que reconocen la desigualdad y necesidad de medidas temporales para que aumente la participación de las mujeres en política.

El hecho de tener en cuenta un breve contexto de las leyes de cuotas aplicadas en diferentes países, puede permitir al lector tener un panorama mucho más claro de la importancia de este tipo de leyes y ello puede aportar a la construcción de políticas inclusivas para la participación de las mujeres con el fin de que sean reivindicadas. Se dice que América Latina es una de las regiones con mayor presencia de mujeres en los órganos representativos en el mundo, el porcentaje va desde el 50% de Bolivia hasta el 12,7% de Guatemala.

Es importante recordar que en 1991 con la ley 24012, se establece en Argentina un cambio al código electoral, que establecía que los partidos tenían que tener un 30%

de candidatas mujeres en sus listas como mínimo. La aplicación de la ley de cuotas en Argentina impulsó a muchos países a implementar esta estrategia con el fin de generar un ambiente mucho más inclusivo de las mujeres, que por muchos años se han configurado como minoría en cargos de elección popular. Según Margarita Battle (2016) "desde la aprobación de una cuota legal de género en Argentina en 1991, esta estrategia de discriminación positiva se fue convirtiendo en una de las más comunes y exitosas, si tenemos en cuenta el aumento en el número de mujeres elegidas en Congresos nacionales desde su implementación" (p. 21).

Por otro lado, en Perú se adopta la ley 27.387 entre el año 1997-2001, a la cual se le hacen diferentes modificaciones con el fin de cumplir con los fines de tal ley, por lo cual se estipula que las listas de candidatos, al igual que en Argentina, deben incluir al menos un 30% de mujeres, aunque en un principio este porcentaje correspondía al 25%.

Otro país latinoamericano en el cual se ha implementado la ley de cuotas es Bolivia, que en la ley 25 estipula que en el caso del Tribunal supremo de justicia y el tribunal Agroambiental, la lista propuesta para el mismo debe contar con en 50% de mujeres en la lista y con ello se asegura la participación de las mujeres en los tribunales, y en la ley 26 del régimen electoral se establece que la democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

En la mayoría de países de América Latina en los cuales se ha implementado la ley de cuotas de género, ha aumentado considerablemente la participación de las mismas en la esfera pública, pero existen excepciones como Brasil, país en el cual, según Clara Araujo, (citada por Ríos 2008), presentaba uno de los peores resultados en la región, pues ocupaba el puesto 103 de presencia femenina en las cámaras bajas, lo cual resaltaba del mal funcionamiento de la cuota de género, pues esta ley ha sido frágil e incapaz de obligar a los partidos a alterar los patrones ya estipulados. Esta ineficiencia se da principalmente porque no se estipula una

obligatoriedad o sanción por el no cumplimiento de la misma, aunque poco a poco ha mejorado en cuanto a la representación de las mujeres.

Lo dicho demuestra que la aplicación de la ley de cuotas en determinados territorios debe ajustarse a las demandas locales, y al contexto al cual se enfrenta, pues ello puede afectar de manera positiva o negativa la obligatoriedad de este tipo de leyes, y por ende el incremento de la participación femenina en las diferentes instituciones estatales.

3. Desarrollo normativo en Colombia

- **Ley 581 del 2000.**

Esta ley buscó promover la participación de las mujeres en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. Esta es una ley que permite abrir el panorama sobre la importancia de considerar la participación femenina en diferentes instituciones estatales.

Teniendo en cuenta los artículos 13 (Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley), 40 (Todo ciudadano tiene derecho a participar en el poder político) y 43 (Las mujeres y los hombres serán considerados como iguales) de la Constitución Política, se creó esta ley, pues son lo que garantizan los derechos de las mujeres en el país. Esta ley puede ser entendida como un mecanismo con el cual se busca garantizar a las mujeres una participación efectiva en la esfera pública.

Según la ley 581 del 2000, las leyes de cuotas son leyes de acción afirmativa, que se sustentan en el reconocimiento de la existencia de las formas de discriminación históricas, que buscan crear la voluntad necesaria para que éstas sean superadas. Se configuran como un “esfuerzo” para hacer efectiva la igualdad.

La ley debe ser aplicada en todos los cargos de libre nombramiento y remoción del máximo nivel decisorio, que corresponde a quienes ejercen cargos altos en las

entidades de las tres ramas y órganos del poder público en los niveles nacional, regional, departamental, distrital y municipal; y otros niveles decisorios, los cuales corresponden a cargos de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y los otros órganos del poder público que tengan atribuciones en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas estatales.

Según esta Ley, la participación de la mujer se hace efectiva en estos cargos cuando las autoridades aplican dos reglas fundamentales: la primera hace referencia a que mínimo el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio serán desempeñados por mujeres; y la segunda hace referencia a que mínimo el 30% de los cargos de otros niveles decisorios serán desempeñados por mujeres.

Son los actores de la esfera pública que nombren cargos de libre nombramiento y remoción quienes deben cumplir la ley, como el presidente de la república, los ministros, directores de departamentos administrativos, superintendentes, gobernadores, alcaldes, etc.

Es importante tener en el panorama esta ley, en el sentido de que, con ésta se puede considerar que se abren las puertas a la participación de las mujeres en la esfera pública, y de allí, en cierta medida, comienza un proceso de reivindicación de la participación política de las mujeres, ello con el fin de que tengan mayor participación en cuestiones estatales, y, por ende, en la toma de decisiones que afectan a la población en general. Pero además es esta ley la que influye en que este tema se vea expuesto en el escenario político.

- **Ley 1475 de 2011**

Puede considerarse como la más reciente ley en la cual se trata el tema de la inclusión de las mujeres en el espectro político. Específicamente habla del sistema electoral y de partidos, para garantizar la participación femenina en cargos de

elección popular. La normatividad es para los partidos y movimientos políticos en procesos electorales.

Es el artículo 17 de esta ley el que se encarga de abrir el panorama sobre la destinación de recursos estatales a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. En este, se hace precisión sobre la distribución del dinero en los mismos, y se dice que de los dineros ingresados de esta manera, el 5% se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas, cuestión que puede considerarse como un incentivo para que los partidos integren a las mujeres y las hagan partícipes de sus actividades.

El artículo 18 de esta misma ley dice que los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que estos lleven a cabo para cumplir con sus fines y para el logro de sus propósitos, en particular para llevar a cabo planes, programas y proyectos que den cuenta del funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales. Para los fines del presente texto, lo que más interesa es la parte en la que se dice que parte de estos recursos serán destinados a la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas.

Es importante resaltar, además, que la presente ley, obliga a los partidos y movimientos políticos a destinar de sus presupuestos anuales un mínimo el 15% de los aportes estatales que le corresponden con el fin de generar espacios de inclusión dentro de los partidos políticos a jóvenes, mujeres y minorías étnicas.

Otro elemento que merece ser resaltado de esta ley, es el hecho de que considera que, en virtud del principio de equidad e igualdad de género, tanto hombre, como mujeres y demás “opciones sexuales” gozarán de igualdad de derechos y oportunidades para participar en actividades políticas.

El artículo 28 es el que hace explícito que las listas presentadas por partidos o movimientos políticos con personería jurídica, en las cuales se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta deberán conformarse con un mínimo del 30% de uno de los géneros. Cuestión que demuestra el interés por la inclusión de la mujer en las diferentes instancias estatales, y no simplemente en puestos de libre nombramiento y remoción.

La ley 1475 del 2011 puede considerarse como un avance para la inclusión de la mujer, es una reivindicación positiva de la cual gozan las mujeres actualmente, pues es de suponer, que el hecho de que los partidos políticos y movimientos políticos deban aplicar esta ley, puede brindar mayores posibilidades para que las mujeres accedan al poder.

4. Participación de mujeres en el Congreso (1998-2022) ¿están siendo elegidas?

Este apartado muestra el acceso de las mujeres a las curules del Congreso (Senado y Cámara de Representante) antes y después de la aplicación de la Ley 1475 del 2011, desde la legislatura de 1998 hasta la actual legislatura que va del 2018 al 2022. Nótese que se deja de lado la ley 581 del 2000, ya que es el Congreso nuestra unidad de análisis, en tanto órgano de elección popular, y no los cargos de máximo nivel decisorio.

Se analiza cómo ha influido la aplicación de dicha ley en la elección de mujeres para el Congreso, teniendo en cuenta que solo se alcanza a reflejar en dos períodos legislativos para el presente análisis (2014-2018 y 2018-2022).

En el periodo legislativo (1998-2002), antes de la creación y aplicación de la Ley de cuotas, la Cámara de Representantes contaba con un total de 160 curules de las cuales 19 fueron ocupadas por mujeres (11%) en la Cámara de Representantes.

Por otro lado, en el Senado 14 curules de un total de 102, fueron ocupadas por mujeres (13%).

En el periodo de 2002-2006, la Cámara de Representantes tuvo un incremento con respecto al número de curules (166) y obtención de estas por parte de las mujeres (21), traducido en un 12,65% de mujeres en la Cámara. Con respecto al Senado, éste tuvo una disminución de mujeres con curules (11), es decir 10,78% de ellas en el Senado.

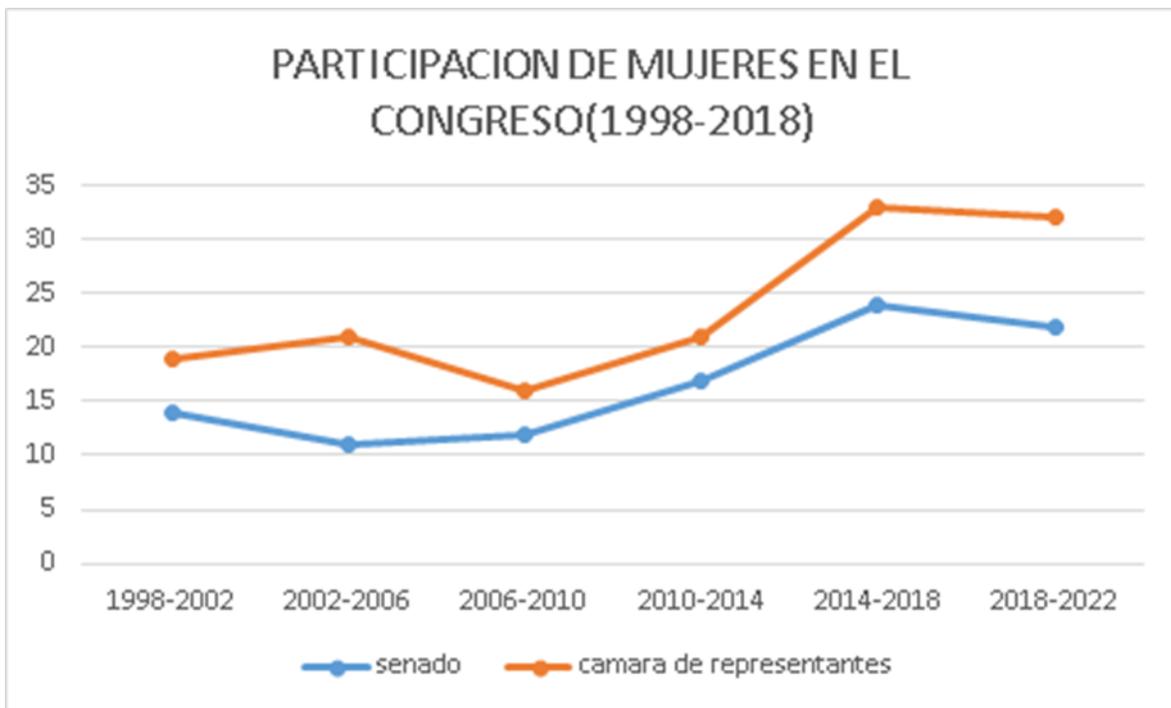
El periodo legislativo de 2006-2010 fue en el que menos mujeres hubo en la Cámara de Representantes. De las 167 curules solo 16 fueron ocupadas por mujeres, un total del 9,5%. El Senado aumentó con respecto al periodo anterior, 12 curules y un 11,76% de mujeres en Senado.

En el periodo de 2010-2011 fue creada la Ley de cuotas, sin embargo, no sería aplicada aún y en ambos casos, Cámara y Senado tuvieron un incremento en la elección de mujeres. En Cámara de Representantes con 165 curules, 21 fueron ocupadas por mujeres, es decir 12,72%. El Senado obtuvo 17 curules para mujeres, un total de 16,66% del senado estaba compuesto por ellas.

Al ser implementada la Ley 1475 en las elecciones del 2014, el Congreso obtiene la mayor participación de mujeres desde 1998. Hubo un incremento en Senado, donde de las 105 curules, 24 fueron ocupadas por mujeres, esto quiere decir, un 22,85% de participación. En Cámara de Representantes de las 166, 33 fueron para mujeres (19,87%). Con este incremento tan significativo, se esperaría que la elección de mujeres para el Congreso siguiera en aumento, teniendo en cuenta los buenos resultados que se habían obtenido después de aplicar la Ley cuotas. Sin embargo, para el periodo legislativo (2018-2022) la elección de mujeres disminuyó. En la Cámara de Representantes que cuenta con 169 curules, 32 de ellas las ocupan mujeres curules, es decir, las mujeres representan el 18,93% de la Cámara. En

Senado 22 de las 105 curules pertenecen a mujeres, un total de 20,95%. (Ver gráfica 1.)

Cuadro1. Porcentaje de mujeres en el Congreso (1998-2018)



Fuente: Elaboración propia basada en los datos brindados por Congreso Visible.

En general se puede evidenciar que, a lo largo del tiempo, la Cámara ha contado con mayor número de curules, sin embargo, es en el Senado donde ha habido mayor elección de mujeres; es decir, una mayor asignación de curules no asegura que las mujeres lleguen a ocuparlas.

5. Departamentos donde se aplica la Ley de cuotas

Este apartado está orientado a dar un panorama de la aplicación de la ley de cuotas para la elección de representantes a la cámara en los 14 departamentos que cumplen con el requisito de la misma, ya que, en el artículo 28 de la ley 1475 del 2011 se establece que la cuota de género será aplicada a corporaciones que tengan 5 o más curules. Los departamentos a los que se aplica la ley de cuotas son 14, como se puede evidenciar en la tabla 1.

Tabla1. Departamentos donde aplica la Ley de cuotas

Departamento	Curules
Antioquia	17
Atlántico	7
Bogotá	18
Bolívar	6
Boyacá	6
Caldas	5
Córdoba	5
Cundinamarca	7
Magdalena	5
Nariño	5
N. Santander	5

Santander	7
Tolima	6
V. Cauca	13

A partir de estos departamentos, se hace un análisis de los dos periodos legislativos posteriores a la implementación de la ley de cuotas en las elecciones legislativas del 2014 y las del 2018, a partir de lo que se intenta mostrar cuál ha sido el impacto sobre estos departamentos de la ley de cuotas y si su aplicación ha tenido una verdadera incidencia. Ver tabla 2 y tabla 3.

Tabla 2. Cantidad de mujeres y su porcentaje en la configuración del Congreso 2014-2018.

Departamento	Curules	Mujeres	Porcentaje
Antioquia	17	2	11,70%
Atlántico	7	3	42,80%
Bogotá	18	7	38,80%
Bolívar	6	2	33,30%
Boyacá	6	1	16,60%
Caldas	5	1	20%
Córdoba	5	1	20%
Cundinamarca	7	0	0%

Magdalena	5	1	20%
Nariño	5	1	20%
N santander	5	0	0%
Santander	7	3	42,80%
Tolima	6	0	0%
V. Cauca	13	3	23%

Tabla 3. Cantidad de mujeres y su porcentaje en la configuración del Congreso 2018-2022.

Departamento	Curules	Mujeres	Porcentaje
Antioquia	17	3	17%
Atlántico	7	3	42,80%
Bogotá	20	6	30,00%
Bolívar	6	1	16,60%
Boyacá	6	1	16,60%
Caldas	5	0	0%
Córdoba	5	1	20,00%
Cundinamarca	7	1	14,20%
Magdalena	5	1	20,00%

Nariño	5	2	40,00%
N Santander	5	0	0%
Santander	8	1	12,50%
Tolima	6	1	14,20%
V. Cauca	14	3	21,00%

Es interesante ver como autores como Tula (2015), que han tratado el tema de cuotas en el poder legislativo han afirmado que entre más curules están disponibles existe una mayor probabilidad de que las mujeres puedan acceder a ellas, lo cual en el marco de la investigación nos conduce a preguntarnos si esta afirmación puede aplicarse al caso colombiano y analizar posterior a la implementación de ley de cuotas que tan significativo han sido los resultados en departamentos con un gran número de curules. Para ello se debe mirar cómo ha sido la representación en departamentos como el de Antioquia (17), la capital, Bogotá (18) y el departamento del Valle del Cauca (13).

A partir de ello se identifica que para las elecciones legislativas en los dos departamentos citados y la ciudad capital con más curules en la Cámara de Representantes no se ha visto un avance en materia de un equilibrio de elección por los dos géneros, ya que únicamente Bogotá cumple con la ley al tener un 38,80% de mujeres, mientras que Antioquia (11,70%) y Valle del Cauca con (23%) no cumplieron el 30% esperado. Este panorama poco positivo muestra que en Colombia el número de curules no es un factor que influya en una participación más alta por parte de las mujeres en el Congreso, ya que otros departamentos para el año 2014 (como se muestra en la tabla 2) con menos curules han presentado mejores resultados, como por ejemplo Santander que con 7 curules tiene el 42% (3 curules) en representación de mujeres. El primer periodo legislativo posterior a la

ley de cuotas deja en evidencia que existen factores que no permiten que en Colombia se aplique la lógica propuesta por Tula (ídem).

El panorama es desalentador frente a los resultados que se ha presentado en las elecciones legislativas del año 2018, ya que como se muestra en la tabla 3, los lugares con más curules en Colombia, Antioquia (17), Bogotá (20) y Valle del Cauca (14), en el periodo 2018 no mejoran las estadísticas; ya que el que más aporta mujeres de los tres es Bogotá con un 30%, y que es el único de los tres que cumple en la práctica con lo que busca la ley de cuotas (Antioquia 17% y Valle del Cauca 21%). El resultado es muy similar a las elecciones del 2014, a pesar de haber un incremento significativo frente al panorama antes de la implementación de la ley de cuotas. Cuestión que demuestra que el número de curules en los departamentos no influye en que las mujeres tengan un mayor acceso al poder en la Cámara de Representantes. Adicionalmente, se ve que en estas elecciones en los departamentos con menos curules, donde se aplica la ley de cuotas, también baja la participación femenina, lo cual muestra que existen otros factores o situaciones que hacen que, a pesar de tener una norma, no ha sido suficiente para que la participación aumente de manera progresiva, sino que se presentan de forma dispersa.

Sin duda, identificar qué variables influyen en el panorama tan negativo de la aplicación de la ley de cuotas, nos muestra que el asunto es más complejo. Es necesario tener en cuenta la diversidad cultural existente en el país, ya que lo que ocurre al interior de cada departamento nos presenta elementos diferenciadores siempre que, a partir de la recolección de datos, se puede destacar que departamentos con menos curules dan buenos resultados, lo que evidencia que no es el tamaño del distrito electoral lo que garantiza una efectiva aplicación de la ley de cuotas. Esto ratifica que no sólo aplicar una cuota en los departamentos con más curules es suficiente para mejorar la elección de las mujeres en el Congreso, por lo que se podría abrir, como posibilidad, que la aplicación de las cuotas se abra para departamentos que elijan menos de 5 curules en la Cámara de representantes.

Este panorama en los 14 departamentos donde aplica la ley de cuotas, que apenas llega a ser el 43,7% de los departamentos de Colombia, nos invita a pensar que la ley de cuotas debería aplicarse a todos los departamentos sin importar la cantidad de curules; ya que la situación actual deja de lado más del 50% de los mismos. Esto mejoraría la representatividad de las mujeres, ya que, a pesar que el panorama es oscuro en función de lograr el 30% de participación de mujeres, comparado a los periodos antes de la aplicación de ley de cuotas, se ha logrado avances importantes.

6. Participación de mujeres al interior del Congreso

Dentro del panorama que se quiere presentar en este documento es importante analizar y mostrar cómo ha sido la participación de mujeres en el Congreso, ya que una real igualdad y reivindicación de las mujeres en el poder legislativo no puede quedar supeditado solamente a si éstas llegan al Congreso; también es importante identificar el tipo de participación durante su desempeño como congresistas. Para ello se utilizarán las iniciativas legislativas presentadas por mujeres, tanto en la cámara alta como en la cámara baja, así como las iniciativas presentadas en conjunto con el gobierno nacional.

Si bien se van a analizar únicamente las iniciativas presentadas por los congresistas, se considera importante aclarar que el congreso tiene diferentes funciones, esto, consagrado en la constitución política que establece que este órgano es el encargado de crear, modificar o derogar leyes, al igual que hacer control político al poder ejecutivo. Pero para efectos del análisis propuesto en el trabajo se ha seleccionado una de las varias funciones que tienen nuestros congresistas: presentar iniciativas; esto ha sido así, ya que a partir de los datos obtenidos de la base de datos de Congreso visible (fuente primaria de información en el trabajo), se encontró que se podía identificar claramente cuantas iniciativas se presentaban en el proceso legislativo del congreso y a su vez, cuántas de ellas

tenían como autores a mujeres, lo cual permite identificar en esta importante tarea que tanto participan las mujeres en comparación con los hombres.

Cabe aclarar que las autorías no son individuales sino colectivas, por lo cual se identificó que el 52% de las autorías presentadas tiene al menos una mujer como autora y el 48 % solo tiene hombres como autores, como se evidencia en la gráfica 2.

Gráfica 2. Autorías con participación de mujeres (1998-2018)



Fuente: Elaboración propia basada en los datos brindados por Congreso Visible.

A partir de estos datos se puede identificar que las mujeres tienen una alta participación dentro del Congreso. Si bien no se puede identificar la actividad en otras funciones como el control político, las autorías presentadas dan muestra de su labor en el Congreso, además se contrasta su participación con el porcentaje de mujeres en el Congreso, el cual no ha pasado de 23% en el Senado y 33 % en la Cámara de Representantes en el periodo 2014-2018 y en el periodo de 2018- 2022 el porcentaje en Senado fue del 20% y en Cámara 18%; lo cual, realmente,

demuestra que a pesar de no tener una representación alta dentro del Congreso, su participación ha sido importante y activa en función de presentar iniciativas.

La participación dentro del Congreso también da cuenta de la importancia que las mujeres tienen en la toma de decisiones dentro de este organismo, ya que se ha identificado una actividad importante frente a las ponencias y todos los temas relacionados a las iniciativas legislativas que son presentadas por parte de las personas que son congresistas. Además, es importante resaltar que estos datos son en función del año 2018, y a partir de ello se espera que siga aumentando la participación e importancia de las mujeres congresistas, y su capacidad administrativa y directiva al interior del congreso; como lo ejemplifica la senadora Angélica Lozano, quien es actualmente la vicepresidenta del Senado. Aquí se evidencia la aplicación de la primera ley de cuotas, la 581 del 2000.

7. Participación de las mujeres del Eje Cafetero (Caldas, Quindío, Risaralda) en la Cámara de Representantes

Una cuestión que merece ser tomada en cuenta es que en la ley 1475 del 2011, en la cual se habla sobre la inclusión de las mujeres en diferentes cargos públicos, se hace explícito que la aplicación de esta ley regirá en las listas presentadas por partidos o movimientos políticos con personería jurídica, en las cuales se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta deberán conformarse con un mínimo del 30% de uno de los géneros. Teniendo en cuenta lo planteado por Tula (2015), la actual legislación electoral 1475 de 2011 excluye a los departamentos que eligen menos de cinco escaños y, en consecuencia, las mujeres de estos distritos, no tienen los mismos derechos de elegir y ser elegidas que las mujeres residentes en los departamentos más poblados. Es por ello que se puede considerar que la aplicación de la ley de cuotas en los diferentes departamentos no debería ser homogénea, es decir, debería ser tratada de acuerdo a las condiciones del distrito electoral, buscando que esta tenga un impacto significativo.

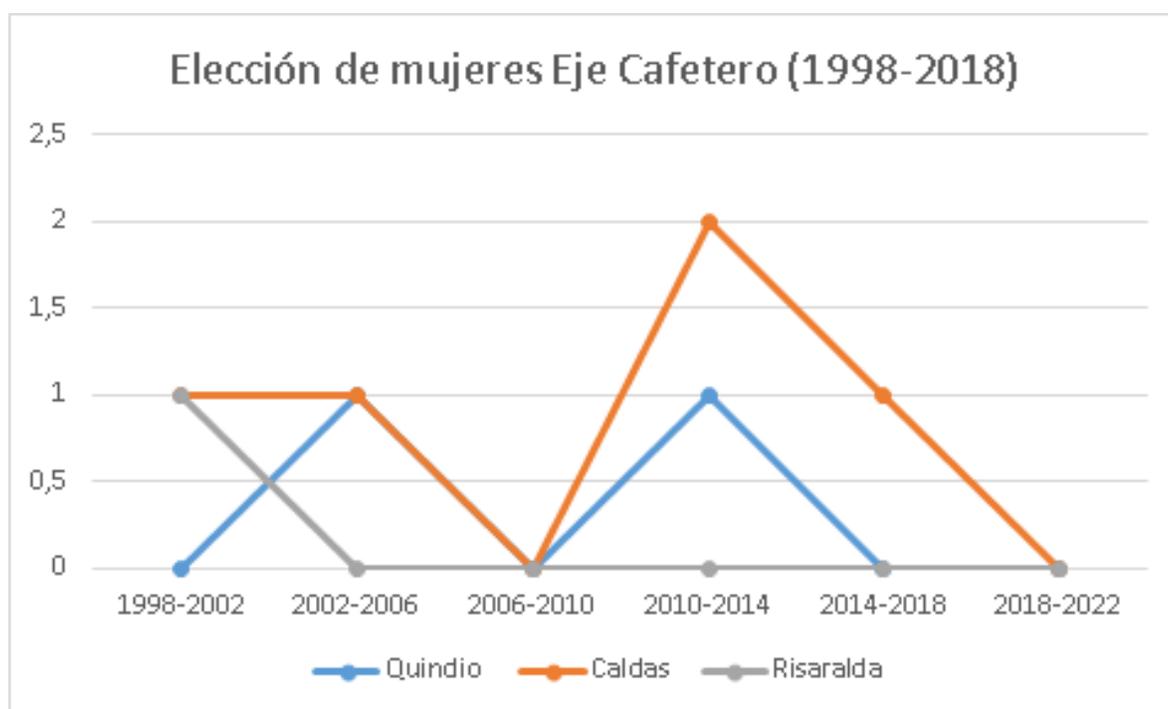
Lo dicho debe ser tenido en cuenta, ya que puede explicar el por qué las mujeres de ciertos departamentos no acceden al poder legislativo. En el eje Cafetero, es preciso considerar que el Departamento de Caldas es el único en el cual los partidos o movimientos políticos se ven obligados a implementar la ley de cuotas, puesto que este cuenta con cinco escaños en la cámara de representantes; mientras que los departamentos de Risaralda y Quindío no cumplen con este requisito para que les sea aplicada la ley de cuotas; pues el primero sólo tiene derecho a cuatro curules, y el segundo a tres curules.

Aún así, en este apartado se pretende analizar cada departamento del eje cafetero con el fin de determinar cómo ha sido la participación de las mujeres y qué incidencia ha tenido la ley de cuotas en el departamento de Caldas, y cómo una reforma a la ley podría quizá mejorar las condiciones de acceso al poder de las mujeres de los departamentos de Quindío y Risaralda.

Las elecciones legislativas llevadas a cabo en marzo del 2014 en Colombia, fueron las primeras en responder a la nueva ley de cuotas del 2011. Según Margarita Battle (2016) los resultados presentaron un aumento en la llegada de mujeres al Congreso tanto en la Cámara Alta como en la Cámara baja; pero esta cuestión no implica en todos los departamentos del país por lo mencionado frente al tamaño del distrito electoral, en tanto aún hay departamentos que no han elegido mujeres a lo largo de las últimas cuatro elecciones. Según esta misma autora, la ausencia de las mujeres en los primeros puestos de las listas y la gran diferencia entre la “proporción” de las mujeres inscritas en las listas y quienes en realidad resultan electas, son aspectos que impiden el aumento en la cantidad de mujeres que llegan al Congreso, por ello se debe considerar como un aspecto importante el hecho de que los partidos políticos y movimientos políticos implementen listas cerradas, pero además de ello, sería ideal que estos intercalen en las listas hombres y mujeres, es decir, que hagan uso de una estrategia de cremallera, ello debido a que si no se dan este tipo de condiciones, es menor probable que se vea reflejado el 30% en los resultados después de las elecciones. Es importante resaltar, además, que la ley de cuotas es

implementada con el fin de promover la participación de las mujeres desde la conformación de las listas electorales presentadas por los partidos políticos.

A pesar de lo expresado, es importante analizar los tres departamentos del Eje Cafetero. En efecto, los departamentos de Quindío y Risaralda han presentado poca participación femenina; sin embargo, han tenido mujeres que han llegado al Congreso aún sin la ley de cuotas. En la gráfica 3 se observa la llegada de mujeres del Eje Cafetero a la Cámara de Representantes desde el año 1998 al 2018.



Fuente: elaboración propia basada en los datos brindados por Congreso Visible.

Teniendo en cuenta la información del gráfico, es posible identificar que en las elecciones del año 1998 para el poder legislativo, del eje cafetero obtuvieron curules dos mujeres, una del departamento de Caldas (Dilia Estrada de Gómez del partido conservador), y la otra de Risaralda (María Isabel Mejía Marulanda del partido liberal), siendo la de este último departamento la única mujer que ha obtenido una curul en la Cámara de Representantes por Risaralda desde 1998 hasta las últimas elecciones del 2018; cuestión que debería preocupar, pues a pesar

del discurso inclusivo que han tomado muchos partidos políticos, no se hace evidente una participación significativa en este departamento.

En la Cámara del 2002-2006 se observa que tanto Caldas como Quindío logran que una mujer les represente, siendo la representante de Caldas Adriana Guitiérrez Jaramillo y del departamento de Quindío Luz Piedad Valencia Franco; en el periodo del 2006-2010 ningún departamento logra que acceda una mujer al poder legislativo; en el siguiente periodo, en la Cámara (2010-2014) Quindío logra que una mujer represente al departamento en la Cámara de representantes (Yolanda Duque Naranjo del partido liberal); mientras que Caldas logra que dos mujeres obtengan un escaño (Juana Carolina Londoño Jaramillo del partido Conservador y Adriana Franco Castaño del partido Liberal). Para el período 2014-2018 Caldas es el único departamento que logra que una mujer sea elegida como representante a la Cámara, siendo esta Luz Adriana Moreno del partido Social de la Unidad Nacional (partido de la U); y, finalmente, en el periodo actual (2018-2022) ningún departamento del eje cafetero logra que una mujer sea representante.

A partir de los datos expresados, surge una preocupación en el sentido de que son pocas las mujeres que logran llegar a la Cámara de Representantes por parte del Eje Cafetero, y ello permite identificar que en realidad la ley de cuotas no ha logrado su propósito, pues se puede ver que las elecciones que ha cobijado han tenido la más baja representación por parte de mujeres. Es por ello que surge la necesidad de reformular la ley, con el fin de que ésta en realidad logre su propósito. Por un lado está la necesidad de incluir departamentos de distritos pequeños, como es el caso de Quindío y Risaralda; y, por el otro, la necesidad del mandato de posición en listas cerradas.

La literatura enfocada en estudiar todo lo referente a la ley de cuotas muestra ciertas variables que pueden incidir en las posibilidades de las mujeres para acceder a cargos de elección popular. En este sentido, se presentan variables tales como: las características del sistema electoral, la cultura política y las características

específicas de la ley de cuota, cuestiones que en cierta medida, podrían afectar la llegada de mujeres al poder legislativo en los departamentos del Eje Cafetero, pero se considera en el caso particular de esta región que la cuestión que más podría influir en la poca presencia de mujeres, principalmente en los departamentos de Quindío y Risaralda sería una característica particular de la ley de cuotas que ya fue expresada anteriormente, el hecho de que esta solo sea aplicable en departamentos que tengan asignados más de cinco curules. Por ello, se podría considerar como importante tratar, o aplicar la ley de cuotas de manera diferente en los diferentes departamentos, ello con el fin de aumentar de manera significativa la participación de las mujeres en cargos de elección popular, y acabar con esa desigualdad de derechos presente en los diferentes departamentos.

8. Conclusiones y propuesta

Como se menciona en el apartado 5, en Colombia menos del 50% de departamentos deben aplicar la Ley de cuotas. Sin embargo, aquellos departamentos que cuentan con 3 curules, también serían aptos de aplicar la ley del 30%, ya que, habría la posibilidad de que una mujer salga elegida. Esto podría llegar a aumentar las posibilidades de que más mujeres lleguen al Congreso por aquellos Departamentos que están siendo actualmente excluidos.

Otro punto que influye en la participación y elección de mujeres es que se considera a los departamentos de forma homogénea para la aplicación de la ley de cuotas, y no se está considerando que los departamentos son diferentes en el número de escaños, en cada uno de ellos varía el número, por lo tanto, esta cuestión puede influir de manera directa en la elección de las mujeres. Por ello la ley de cuotas, o su aplicación, debería variar dependiendo del número de escaños que le son otorgados a cada departamento.

Las dos leyes que se han implementado en Colombia (2000 y 2011) en búsqueda de una equidad de género en el marco administrativo y político han demostrado una debilidad importante, ya que como se ha explicado anteriormente no presentan una

reglamentación sólida para que los objetivos propuestos se cumplan (participación mínima del 30% de mujeres), esto basado en que solo se aplica en 14 departamentos a nivel de cámara de representantes, lo cual genera que más del 50% de circunscripciones territoriales no exista dicha cuota de género, lo cual no permite que en esta cámara exista una mayor participación de mujeres. Por ello, se considera que una posible solución desde el marco legal es la implementación de una ley que promueva de forma más activa la participación de las mujeres en el escenario político y el Congreso, y para ello se ve como una alternativa interesante la lista cerrada y cremallera por parte de los partidos políticos que se presenten a elecciones legislativas (varias curules), teniendo en cuenta que esto no debería ser obligatorio, ya que puede atentar contra los principios de la democracia, pero se pueden dar incentivos a los partidos que adopten esta práctica, lo que ayudaría notablemente a que se incremente la participación de curules por parte de mujeres.

Una cuestión que se pudo evidenciar durante el desarrollo del trabajo es que el hecho de que un departamento cuente con un mayor número de escaños no implica que el acceso de las mujeres al poder legislativo en Colombia vaya a ser seguro, pues la única función de la ley de cuotas es que a nivel interno los partidos políticos cumplan en sus listas con un 30%, lo cual no garantiza una mayor participación, y por ello se cree que es necesario tomar medidas que den un peso mayor para la obtención de resultados más altos (lista cerrada y cremallera).

Finalmente, se puede considerar que es importante llevar a cabo un proceso de accountability con el fin de determinar si la ley de cuotas en realidad tiene un impacto considerable en la llegada de las mujeres a los poderes públicos, pero, además de ello, este proceso debería ser llevado a cabo con el fin de determinar si la acción de las mujeres que llegan al poder legislativo es significativa.

Referencias.

- Congreso de la República (2011). Ley 1475 de 2011. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html
- Presidencia de la República (2000). Ley 581 de 2000. Recuperado de: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/LEY%20581%20DE%202000.pdf> (última consulta: 05/03/2019).
- CEPAL (s.f) Leyes de cuotas. Recuperado de: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas> (última consulta: 17/04/2019).
- Código electoral nacional (1991). Ley 24012 de 1991 y decreto reglamentario 379/93. Recuperado de: https://oig.cepal.org/sites/default/files/1991_ley24012_arg_0.pdf (última consulta: 17/04/2019).
- Normas legales 2000. Ley 27387. Recuperado de: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2000_ley27387_per.pdf(últim consulta: 05/04/2018).
- Gaceta oficial de Bolivia. Ley 026. Recuperado de: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2010_ley26_bol.pdf(última consulta:05/04/2018)
- Ríos, M (2008). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina.*
- Battle, M (2016). Mujeres en el congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la Ley de cuota de género en las elecciones de 2014. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n89/0121-5612-rci-89-00017.pdf> (última consulta: 17/04/2019).
- Tula, M (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/675/67540057003.pdf> (última consulta: 17/04/2019).