

Mujeres y elecciones en Colombia: una mirada a la competencia en el nivel subnacional (2002-2015)

Margarita Batlle

Introducción¹

El 25 de octubre de 2015 en Colombia se celebraron elecciones para escoger autoridades subnacionales, las décimas desde la aprobación de la elección popular para Alcaldías en 1988. En estos comicios se eligen gobernadores y alcaldes, así como los cuerpos colegiados de cada nivel de representación (Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales). Si bien la proporción de mujeres que ocupan cargos de elección popular en el país ha ido en aumento en la última década, las cifras son considerablemente más altas en los cargos legislativos nacionales que en los de nivel subnacional.² En muchos departamentos todavía queda un largo camino por recorrer en este sentido, teniendo en cuenta que, en varios, la representación femenina es especialmente baja, con una exclusión histórica de las mujeres del ámbito político y electoral.

En 2015 fue la tercera vez que se aplicó la *Ley de Cuota de Género* en elecciones, consagrada en la ley 1475 de 2011. Las primeras elecciones con esta legislación –las subnacionales de 2011– no evidenciaron el crecimiento esperado en el número de mujeres electas. En cambio, en las elecciones nacio-

¹ El presente capítulo forma parte del proyecto “*Women’s representation in National Congresses in Latin America: Institutional design, Political Parties and Multilevel Political careers*” (CONICYT-FONDECYT Postdoctorado 3160447). La autora agradece los comentarios de los editores a una versión previa de este capítulo.

² En 2014, en el Congreso fueron electas 21% de mujeres en el Senado y 18% en la Cámara de representantes, mientras que para los cargos subnacionales, en la última elección, celebrada en 2015, los valores se ubican alrededor del 16% para Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. Al momento de escribirse este capítulo las elecciones legislativas de 2018 todavía no se habían celebrado.

nales al Congreso en 2014, la cantidad de mujeres que logró una curul en el Senado y en la Cámara de representantes aumentó en 4% para la Cámara Baja y en 6% para el Senado, lo que significó un aceleramiento en el crecimiento respecto de elecciones anteriores.³

Este capítulo analiza la llegada de mujeres a cargos de elección popular en el nivel local entre 2003 y 2015 en Colombia, así como los efectos de la cuota de género en los últimos procesos electorales.⁴ En particular, describe el modo como ha evolucionado la representación descriptiva (Pitkin, 1985), esto es, los cambios y las continuidades en la cantidad de mujeres que alcanzan cargos de elección popular en los comicios en los que se ha implementado la *Ley de Cuota de Género* y en los que no.

Teniendo en cuenta los históricos bajos niveles de inclusión de las mujeres en política en Colombia (Córdoba Ruiz, 2002; Wills y Cardozo, 2005; Batlle, 2016; Puyana, 2017; entre otros), conocer la composición de los espacios de gobierno y deliberación políticos, desde una perspectiva que distinga por género y enfatice estas desigualdades, constituye un paso adelante en la caracterización y comprensión de este fenómeno. De este modo, se puede no sólo identificar cómo se ha desarrollado la participación de las mujeres en la política, sino también establecer el papel que juegan diferentes factores institucionales y estructurales en este proceso.

Asimismo, este capítulo examina lo sucedido en los diferentes departamentos y municipios del país. Para ello, se utilizan los datos electorales provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil.⁵ Al profundizar en el estudio de la representación de las mujeres en los diferentes niveles de competencia electoral a lo largo del territorio colombiano se busca contar también con mayores elementos que contribuyan a la evaluación de los efectos de la cuota y su combinación con el sistema electoral y las estrategias de los actores envueltos en el proceso electoral colombiano.

³ El aumento registrado entre 2006 y 2010 fue del 2% para la Cámara Baja y del 5% para el Senado.

⁴ Sumándose a trabajos que se han centrado en la representación de las mujeres en el ámbito subnacional en América Latina, tales como Reynoso y D'Angelo, 2006; Caminotti, Rotman y Varetto, 2014; Martín, 2014; Caminotti y Freidenberg, 2016; entre otros.

⁵ La *Ley de Cuota de Género* rige para los cargos plurinominales. A modo ilustrativo se incluirá también información general sobre los resultados obtenidos por las mujeres en los cargos uninominales –alcaldías y gobernaciones– a pesar de no ser el foco central de este trabajo. Al momento de escribir este capítulo los datos oficiales de las elecciones de 2015 provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil eran aún provisionales.

Uno de los hallazgos principales de este capítulo es que el aumento sostenido en la proporción de mujeres que alcanzan un escaño en el Congreso de la República desde 2002 no se ha reflejado con las mismas características en el nivel subnacional. Teniendo en cuenta que Colombia ya celebró elecciones tanto nacionales como subnacionales con cuota de género, esta situación evidencia que la cuota –combinada con determinados factores contextuales– puede generar resultados diferentes. En ese mismo sentido, el capítulo busca aportar a la reflexión sobre la necesidad de tomar a la política nacional y subnacional como dos esferas donde la competencia no es, necesariamente, similar, configurando espacios donde actores y estrategias difieren de manera considerable.

El capítulo se divide en cuatro partes. Primero, se realiza una descripción del contexto institucional en el que se desarrolla la competencia electoral en Colombia. Se tienen en cuenta, por un lado, las normas y el diseño de esas normas para incentivar la participación de las mujeres en los cargos de representación popular y, por otro, la configuración de un nuevo nivel de competencia para partidos y candidatos a nivel subnacional desde finales de la década de 1980. Segundo, se analizan los resultados de la presencia de mujeres en cargos de elección popular en ese nivel. Tercero, se presentan los resultados de las elecciones para Asambleas Departamentales y Concejos Municipales de 2015, a la luz de una reflexión sobre los alcances de la cuota de género y con una mirada más de cerca a las diferencias y similitudes departamentales. Finalmente, se analiza el papel de los cargos subnacionales en las trayectorias de las senadoras de los dos últimos periodos legislativos con el objetivo de reflexionar sobre los obstáculos que se les presentan a la hora de construir una carrera política.

El diseño institucional colombiano: cuota de género y sistema electoral en los múltiples niveles de competencia

La normativa en favor de la participación de las mujeres en el ámbito público

En la actualidad, existe consenso en la literatura comparada sobre cómo el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular está condicionado por variables de diferente índole. En este sentido, se destacan: i) el diseño del

sistema electoral (Jones *et al.*, 2012); *ii*) la cultura política; *iii*) las características específicas de las leyes de cuota de género, en el caso de haberlas (Archenti y Tula, 2008: 14); *iv*) los estereotipos de género y el papel de los medios de comunicación de masas (Llanos, 2014; García Beaudoux, 2018), y *v*) el acceso a recursos financieros para desarrollar campañas electorales competitivas (Herrick y Morehouse Méndez, 2014; Došek *et al.*, 2017), entre otros.

La inclusión de cuotas de género en la normativa electoral ha demostrado ser una de las estrategias más comunes y exitosas para el aumento en el número de mujeres en los Congresos nacionales. Como estrategia de acción afirmativa, la cuota busca remover los obstáculos que limitan las posibilidades de las mujeres de alcanzar espacios en las listas que presentan los partidos políticos (Larserud y Taphorn, 2007: 9). Como la cuota no funciona en el vacío, sus efectos deben ser analizados teniendo en cuenta, por un lado, las características de la legislación electoral (Caminotti y Freidenberg, 2016) y, por otro, las características del sistema electoral en el que se encuentra inmersa (Jones *et al.*, 2012).

Como sostienen Caminotti y Freidenberg (2016), el diseño electoral puede generar distintos incentivos y estructuras de oportunidad para la elección de mujeres. Las cuotas o la paridad constitucional que se consideran más efectivas, en términos de su diseño, son aquellas en las que el porcentaje es alto –paritario–, se establece un mandato de posición (Jones *et al.* 2012; Archenti y Tula, 2008), existen sanciones frente al no cumplimiento (Schwindt-Bayer, 2011), y no hay válvulas de escape –excepciones al cumplimiento de la cuota– (Caminotti y Freidenberg, 2016). A partir de estos elementos del diseño, se configuran cuotas más o menos fuertes, con mayor o menor potencial de efectividad.

En lo que respecta al sistema electoral, en términos generales, la literatura comparada sostiene que los sistemas de representación proporcional, con distritos electorales medianos o grandes, así como la utilización de listas cerradas y bloqueadas producen efectos positivos sobre la elección de mujeres (Htun y Jones, 2002; Matland, 2002; Meier, 2003). En este sentido, las cuotas de género que cuentan con mandatos de posición, combinadas con listas cerradas, configuran escenarios más favorables para la llegada de mujeres a cargos legislativos que cuando éstas no establecen un mandato de

posición o se usan listas abiertas (Htun y Jones, 2002; Krook, 2009; Larserud y Taphorn, 2007; Norris, 2004; Schwindt-Bayer, 2011).

Además, se deben tener en cuenta factores como la posibilidad y la tasa de reelección, pues se ha demostrado que la existencia de reelección puede tener efectos negativos para las elecciones de mujeres (Palmer y Simon, 2008). Todos estos elementos interactúan con la cuota de género dando lugar a escenarios más o menos proclives –desde la mirada institucional– para la participación y el éxito de las mujeres en política.

Al tratarse de un país unitario, el sistema electoral es el mismo para todo el territorio –en el nivel nacional y subnacional–, sin especificidades por departamento. En este sentido, cuenta con una fórmula de representación proporcional *D'Hondt*, acompañada de distritos electorales de diferente tamaño.⁶ La cuota de género solamente se aplica a aquellas circunscripciones en las que se encuentran en juego al menos cinco asientos –tanto en el nivel nacional como subnacional–.⁷ Además, el sistema electoral permite la utilización de listas cerradas o abiertas –voto preferente–. La reelección inmediata está permitida para los cargos plurinominales nacionales –tanto senadores como representantes en la Cámara– y subnacionales –diputados, concejales– y prohibida para presidente, alcaldes y gobernadores.⁸

La cuota de género se aplica en todos los cargos plurinominales del nivel nacional y subnacional –Asambleas Departamentales y Concejos Municipales–; no cuenta con un mandato de posición y es obligatoria para la inscripción de la lista ante la autoridad electoral. La ausencia de mandato de posición, sumada a la utilización del voto preferente en la mayoría de las listas electorales y a la posibilidad de reelección inmediata, confluyen en un diseño institucional que no parece ser el más proclive para que cada vez más mujeres alcancen cargos de elección popular (Tula, 2015: 24-25).

⁶ Para el Senado el distrito es uno solo, con más de 100 escaños en juego. En el caso de la Cámara de representantes en el Congreso de la República, más de la mitad de las circunscripciones cuentan con menos de cinco escaños, situación que lleva a que la cuota de género sólo sea obligatoria en menos de la mitad del territorio nacional. En cuanto a los cargos plurinominales del nivel subnacional, todos los distritos cuentan con al menos cinco escaños en juego en Asambleas Departamentales y Concejos Municipales.

⁷ En el caso de las Asambleas y Concejos es irrelevante la condición de los cinco escaños para la implementación de la cuota, ya que en todas las Asambleas y Concejos del país se encuentra en juego una cantidad mayor. En el caso del Senado, al tratarse de una única circunscripción nacional, esta cuestión también es irrelevante.

⁸ La reforma constitucional aprobada por el Congreso en 2015 prohíbe la reelección presidencial inmediata.

Esto se traduce en efectos diferenciados a lo largo del territorio, dependiendo, en gran medida, del modo en que las reglas del sistema electoral interactúan con el contexto y las estrategias de los actores. En este sentido, mientras en el Congreso de la República se ha registrado un aumento en la cantidad de mujeres electas en la primera elección con cuota de género, en los Concejos y Asambleas los cambios han sido marginales.

A pesar de los históricamente bajos niveles de participación de las mujeres en política en Colombia (Córdoba Ruiz, 2002; Batlle, 2016; Vargas, 2016; Puyana, 2017), muy pocas investigaciones se han propuesto analizar las diferentes aristas del fenómeno. Entre las que lo han hecho, se ha dado cuenta de la presencia de mujeres en el Congreso (Córdoba Ruiz, 2002; Batlle 2017), se ha observado el papel de los partidos políticos en la promoción y el apoyo a la llegada de mujeres a cargos de elección popular (Batlle, 2016; Bernal Olarte, 2011; Wills y Cardozo, 2010; Bernal Olarte, 2006), así como el efecto del diseño institucional –antes de que se aprobara la cuota de género– sobre el éxito electoral de las mujeres (Wills, 2005).

Teniendo en cuenta el poco tiempo transcurrido desde la implementación de la cuota, por primera vez en 2011, con sólo tres elecciones bajo esta normativa –dos subnacionales y una legislativa–, los análisis de su efecto sobre la representación femenina son escasos, con algunas excepciones (Ortega y Camargo, 2011, 2014; Cardozo García y Quintero Benavides, 2014; Vargas, 2016; Batlle 2017). En ese sentido, este trabajo busca sumarse a investigaciones previas y continuar avanzando con análisis que den cuenta de la representación política de las mujeres y sus carreras, así como la incidencia del entramado institucional y el contexto en la configuración de escenarios más o menos proclives tanto para la competencia como el éxito de las mujeres en la política colombiana.

La historia de la cuota de género en el diseño institucional colombiano

Después de la aprobación constitucional del voto para las mujeres en 1954, pasaron varias décadas hasta la sanción de la primera *Ley de Cuotas* de 2000.⁹ Esta ley estableció una cuota de 30% para cargos de designación en niveles

⁹ Para una descripción detallada sobre el complejo proceso de aprobación de la cuota de género electoral en el país véanse Cardozo García y Quintero Benavides (2014).

de toma de decisión altos y medios (Guzmán y Molano, 2012: 10).¹⁰ Si bien esta ley incluía también cuotas electorales, las mismas fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, a partir de la sentencia C-371 de 2000 (Cardozo García y Quintero Benavides, 2014: 160).

En este sentido, quedó aprobada la *Ley de Cuota de Género* para cargos de designación, pero no para las listas electorales. En 2009, en el marco de una reforma constitucional que buscaba realizar modificaciones en la situación de los partidos políticos y la competencia electoral, se planteó que las organizaciones políticas debían estructurarse respetando el principio de equidad de género, entre otros.¹¹ La Ley 1475 de 2011, encargada de reglamentar la citada reforma, incluyó una cuota de género para las elecciones en distritos plurinominales de más de cuatro escaños. Dicha norma estableció que:

en virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política.

Así, se planteó la necesidad de que las cartas orgánicas y los estatutos de los partidos reflejaran este principio. Concretamente, la ley abordó el tema de la participación política de las mujeres en dos sentidos. Por un lado, incentivó la llegada de mujeres a las listas electorales y, por otro, en relación con el apoyo del Estado a los partidos mediante la financiación, se otorgaría un monto de dinero específico a las organizaciones que contaran con mujeres entre sus electos. En el mismo sentido, con respecto a los recursos que el Estado otorga a los partidos políticos para su funcionamiento, una porción de los mismos debería invertirse en la creación y el mantenimiento de espacios dedicados a la inclusión de la población subrepresentada, como las mujeres.

En esta oportunidad, la Corte Constitucional dio vía libre a la aplicación de la cuota mediante la Sentencia C-490 (2011) y respetó el porcentaje míni-

¹⁰ En el primer caso se trata, por ejemplo, de ministros, embajadores, magistrados y, en el segundo, de viceministros, entre otros cargos. Se trata de la ley estatutaria 581 de 2000: “Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”.

¹¹ Hasta el momento, las medidas que se habían aprobado desde la sanción de la Constitución de 1991 –principalmente la reforma política de 2003–, no habían abordado decididamente cuestiones relacionadas con la vida interna de los partidos políticos.

mo de 30% establecido para la formación de listas.¹² A diferencia de lo sucedido con la *Ley de Cuotas* de 2000, cuya aplicación a las listas electorales no fue admitida por la corte, esta vez se argumentó que la medida promovía la igualdad de manera *remedial*, favoreciendo a un grupo en *situación sistémica de discriminación*. Además, se estableció que la limitación de la autonomía partidista –esgrimida como una de las razones para rechazar la cuota electoral en 2000– se justificaba frente a una *finalidad importante*, haciendo referencia a la situación de discriminación nombrada anteriormente. También en 2011 se creó, mediante la ley 1434, la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso de la República y la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer –hoy Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer– cuya función es desarrollar una política de equidad de género.

A pesar de los avances normativos, la participación de las mujeres en política y su éxito electoral continúan siendo menores en comparación con los hombres. Estas diferencias se acentúan en el nivel subnacional, aunque, por supuesto, con diferencias departamentales y municipales.

La conformación de un espacio de competencia subnacional

Desde 1992, Colombia, aunque es un país formalmente unitario, ha elegido a todas sus autoridades subnacionales popularmente, atravesando diferentes reformas descentralizadoras. En este sentido, a finales de la década de 1990, se realizaron elecciones para la conformación de una Asamblea Constituyente que contó con una composición partidista variada y el ascenso de nuevas fuerzas y organizaciones de izquierda.¹³

Se elaboró una nueva Constitución que sumó la elección popular de gobernadores a la de alcaldes y otorgó tanto nuevas competencias como mayor manejo presupuestal a municipios y departamentos.¹⁴ Así, el nivel subnacio-

¹² La Ley 1475 de 2011, en el Artículo 28 estableció que “Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta –exceptuando su resultado– deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los dos géneros”.

¹³ Así, de los 70 miembros electos, cerca del 35% no provenía de los partidos tradicionales (Batlle, 2014: 94).

¹⁴ Como sostienen Hoyos y Ceballos (2004: 2), la reforma descentralizadora buscaba contribuir a la creación y consolidación de nuevas fuerzas políticas, más allá de los dos partidos tradicionales,

nal fue adquiriendo mayor importancia en las dinámicas de construcción y distribución del poder, configurando un sistema político con diferentes niveles, en el cual los actores se fueron diversificando y surgieron nuevos movimientos y grupos ciudadanos, así como candidaturas independientes.

Colombia había comenzado a celebrar elecciones municipales para elegir alcaldes en 1988.¹⁵ Las elecciones subnacionales se celebraban separadas de las elecciones legislativas y de las presidenciales. En la actualidad, el país se encuentra dividido en 32 departamentos –más el distrito capital– y 1 103 municipios. En el caso de los departamentos, el Poder Ejecutivo está en manos del gobernador y el legislativo reside en la Asamblea Departamental, mientras que en el ámbito municipal el Poder Ejecutivo lo tiene el alcalde y el Legislativo, el Concejo Municipal.¹⁶

El nivel de competencia subnacional ha cobrado una relevancia especial al configurarse como la arena a la que probablemente le apostarán las nuevas organizaciones políticas que surjan como resultado del acuerdo de paz entre la guerrilla y el gobierno para comenzar a construir sus bases electorales y, así, pensar en obtener una representación en los órganos del nivel nacional. Las proyecciones sobre la posibilidad del escenario de posconflicto han puesto sobre la mesa la discusión sobre nuevas reformas electorales que contribuyan a generar escenarios más incluyentes.¹⁷

permitiéndoles participar, a través de los canales formales, a distintos grupos y sectores de la población antes excluidos, enfrentando, así, los problemas de legitimidad que padecía el Estado.

¹⁵ La Constitución de 1886 introdujo la figura de los Concejos municipales a la normatividad colombiana. Estos órganos se conservaron en el acto legislativo 03 de 1910 y en reformas posteriores. Mediante la Ley 136 de 1994 se estableció que la Registraduría Nacional del Estado Civil establecería el número de concejales a elegir por cada municipio con base en su número de habitantes, a excepción de Bogotá que elige a 45. Por su parte, la Ley 78 de 1986 instauró la elección popular de alcaldes cada dos años. Así, tuvieron lugar los comicios de 1988, 1990, 1992 y 1994, cuando una nueva reforma estableció que habría comicios cada tres años. Se llevaron a cabo, entonces, elecciones en 1997, 2000 y 2003. Luego, el periodo se modificó nuevamente y, en la actualidad, se celebran elecciones cada cuatro años.

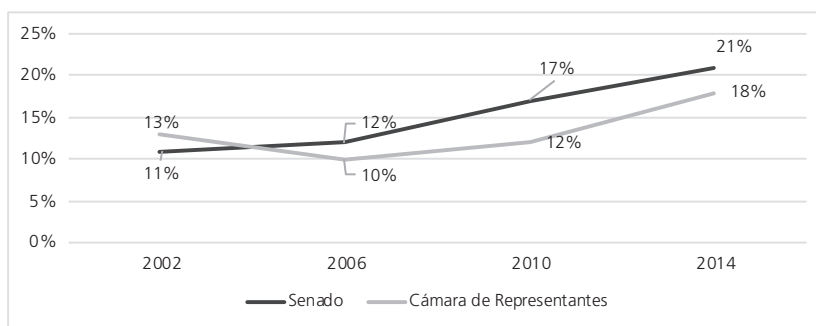
¹⁶ Bogotá D.C. no cuenta con un gobernador electo. En el nivel nacional, el Congreso de la República se encuentra compuesto por una Cámara Alta, el Senado, cuyos integrantes se eligen en un único distrito nacional, y una Cámara Baja, la Cámara de Representantes, cuyos distritos electorales están determinados por la división política y administrativa del país en 32 departamentos más el distrito capital. En ambas Cámaras existen, además, circunscripciones especiales.

¹⁷ Al momento de escribir este capítulo, antes de la refrendación popular de los Acuerdos de Paz firmados en La Habana, se discute, por ejemplo, la posibilidad de constituir partidos estrictamente subnacionales con características y exigencias de formación y permanencia diferentes a las de los partidos nacionales.

Mujeres y competencia electoral en los diferentes cargos del nivel subnacional

Desde 2006, como se puede observar en el gráfico 1, la proporción de mujeres que ha conseguido un escaño en el Congreso ha ido en aumento: en el Senado, pasó de 12% en 2006 al 21% en 2014, mientras que en la Cámara de Representantes, esta tasa subió de 10 a 18% entre 2006 y 2014.

Gráfico 1. Porcentaje de mujeres electas al Congreso (2002-2014)



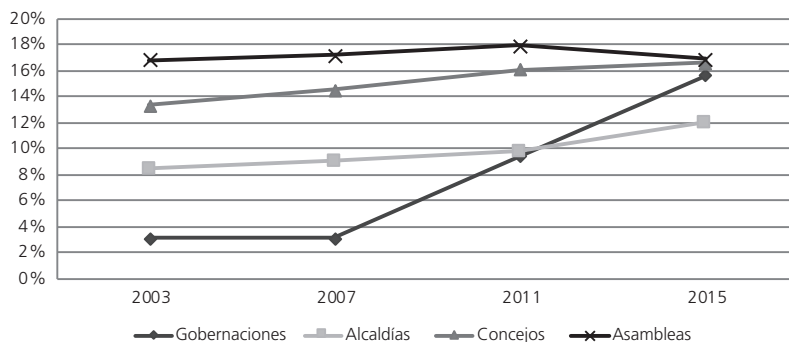
FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Comparativamente, el panorama en el nivel subnacional es distinto al del Congreso. El aumento en el número de mujeres electas entre 2003 y 2011, tanto en el caso de elecciones de tipo uninominal como plurinominal, no se ha dado en la misma proporción ni intensidad que en las legislativas nacionales y los valores continúan ubicándose por debajo del 20% (ver gráfico 2).

La elección de 2011, la primera elección en la que se utilizó la cuota de género, evidenció un incremento considerable en el número de candidatas con respecto a otras contiendas subnacionales. En 2007, se presentaron 16 972 candidatas en las distintas listas –20%, aproximadamente, de 85 000 candidatos–. En 2011, dicha proporción aumentó 16%, con un total de 36 206 candidatas –36% de poco más de 100 000 candidatos–. Ese año, la cuota se cumplió en todos los departamentos del país, mientras que en 2007, es decir, antes de las cuotas, ninguno había alcanzado 30% para el caso de las Asambleas (Puyana, 2012: 43). En cuanto al número de candidatas electas, la cuota no parece

haber tenido un efecto determinante sobre la representación femenina en el nivel subnacional, teniendo en cuenta que el crecimiento de los porcentajes de electas en cuerpos plurinominales continuó en la misma tendencia que traía desde antes de su sanción (gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución de la proporción de mujeres electas en el nivel subnacional (2003-2015)



FUENTE: Puyana (2017) y Registraduría Nacional del Estado Civil.

La *Ley de Partidos y Organizaciones Políticas*, aprobada en 2011, incluyó la cuota de género para todas las elecciones plurinominales. Dicha norma se sancionó poco tiempo antes de las elecciones de ese año y, como consecuencia, significó una remisión para los partidos y todo el complejo proceso de confección de listas para los cuerpos colegiados –Concejos Municipales, Asambleas Departamentales y Juntas Administradoras Locales–. La ley estipulaba que solamente aquellas listas que cumplieran con la cuota del 30% de cualquiera de los géneros podrían inscribirse ante la organización electoral para competir en los comicios.¹⁸

Era previsible que una norma que tuvo apenas unas semanas para ser implementada no lograra un impacto significativo en su primera prueba. De

¹⁸Para los partidos no fue fácil cumplir con esta nueva determinación. Las autoridades electorales, particularmente el Consejo Nacional Electoral, entidad encargada de darle cumplimiento a la norma, tuvo que rechazar 217 listas a distintas corporaciones por no cumplir con la cuota –110 de elecciones a concejos y 107 para Juntas Administrativas locales– (Puyana, 2012: 45). Por ser la primera vez que se implementaba la medida, dicha institución otorgó un plazo adicional de dos semanas para que las directivas de los partidos pudieran hacer las correcciones necesarias. Ello implicó la búsqueda improvisada de candidatas, así como, en otros casos, la eliminación de candidatos hombres con el fin de equilibrar la balanza.

hecho, estudios sobre cuotas advierten que este tipo de medidas toman tiempo para producir cambios (Krook, 2008; Schwindt-Bayer, 2011). Más aún cuando se actúa en el marco de un sistema electoral como el colombiano que da a los partidos políticos la posibilidad de optar por el voto preferente.¹⁹

Este diseño electoral llevó a que en 2011 la prensa acuñara el término *mujeres de relleno* para referirse a las candidatas que, habiendo sido incluidas en las listas, no contaban con alternativas reales de resultar elegidas. Dicho de otra forma, eran mujeres que por distintas razones –como no contar con apoyo efectivo del partido o no tener experiencia política ni caudal electoral probado– fueron inscritas como candidatas con el único fin de cumplir la obligación legal y dar viabilidad a las listas.

Elecciones del nivel departamental: Asambleas y Gobernaciones

En 2011, el número de mujeres electas en Asambleas Departamentales se mantuvo prácticamente estable, pasando de 16.8% en 2003 y 17.2% en 2007 a 17.9% en 2011 (ver Gráfico 2). En 12 departamentos del país, el número de mujeres elegidas como diputadas departamentales se incrementó en 2011,²⁰ en otros 12 se redujo²¹ y en siete se mantuvo igual.²² El caso de Boyacá destaca, pues ninguna mujer resultó elegida como diputada entre 2003 y 2011. Asimismo, hay que resaltar los casos de Atlántico y Putumayo que, siendo departamentos con una Asamblea pequeña, lograron elegir en 2011 el mayor número de mujeres: seis de 14, 42.9%, y siete de 11, 64%, respectivamente. De igual forma, Arauca, Casanare, Guaviare y Putumayo eligieron mujeres a la Asamblea por primera vez en 2011.

Los resultados para Asambleas de 2011 permiten diferenciar tres grupos de departamentos. El primero, compuesto por cinco departamentos, los cua-

¹⁹ El esquema de lista abierta permite a los electores alterar el orden de la lista y favorece la llegada de aquellas candidaturas con mayor caudal de apoyos, las cuales van escalando puestos en la lista a la que pertenecen.

²⁰ Amazonas, Arauca, Atlántico, Casanare, Cesar, Guainía, Guaviare, Huila, Meta, Putumayo, Valle y Vaupés.

²¹ Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Chocó, Cundinamarca, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Risaralda, San Andrés y Sucre.

²² Antioquia, Córdoba, Quindío, Nariño, Santander, Tolima y Vichada.

les contaron con un porcentaje de mujeres electas superior al 30%.²³ En el segundo grupo, se encuentra el grueso de departamentos, donde la proporción de mujeres electas osciló entre 16 y 30%. En el tercero, se ubican los que estuvieron más rezagados en cuanto a la elección de mujeres en las Asambleas.²⁴ En éstos, el porcentaje de mujeres electas fue inferior al 10% del total.

Al analizar los resultados por partido político, según el número de diputadas departamentales elegidas en 2011, se observa que el Movimiento Político Afrovides (MPA), el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) y el Movimiento de Inclusión y Oportunidades (MIO) fueron los partidos con mayor porcentaje de mujeres electas.²⁵ Estos tres son partidos considerados no tradicionales, de muy reciente creación, y pequeños en términos de caudal electoral y representantes electos.

Los resultados de los partidos con mayor peso en la política nacional han estado por debajo del promedio con muy bajos porcentajes de mujeres electas. El partido que contó con una mayor proporción de mujeres electas a la Asamblea es el Partido Liberal Colombiano (PLC), con 23%. Por su parte, tan sólo 19% de los electos del Partido Conservador Colombiano (PCC) fueron mujeres. De igual manera, el Partido Social de Unidad Nacional (PSUN), el actual partido de gobierno, tuvo sólo 13% de representación femenina dentro de sus electos a la Asamblea.

En la elección de gobernaciones, el éxito de las mujeres fue el más bajo. De los 32 departamentos, en 15 no ha habido mujeres candidatas en ninguna de las elecciones y en 26, hasta 2011, no había habido mujeres electas para ese cargo. Si bien la cuota de género no se aplica en las candidaturas a las gobernaciones, el número de electas se incrementó en las elecciones de 2011, pasando de una sola gobernadora en 2003 y 2007 a tres en 2011. El número de candidatas también se incrementó ya que, como parte de una interesante tendencia que se evidencia durante el período estudiado, se pasó de ocho candidatas en 2003 a 15 en 2011, con un incremento del 88%.

²³ Putumayo, Amazonas, Quindío, Atlántico y Huila.

²⁴ Arauca, Guaviare, Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Caldas, Nariño, Boyacá y Risaralda.

²⁵ El MPA contó con dos mujeres de tres electos, MIRA con tres mujeres de siete electos y MIO con dos mujeres de ocho electos.

Elecciones municipales: Concejos y Alcaldías

En lo que se refiere a los Concejos, entre 2003 y 2015, se ha registrado un aumento en la cantidad con mayores porcentajes de mujeres y, en el mismo sentido, cada vez son menos los Concejos sin mujeres o con muy pocas.²⁶ En las elecciones de 2003, 237 Concejos tuvieron entre 0 y 3% de mujeres integrantes, 28 entre 3 y 7%, 214 entre 7 y 10% –esto quiere decir que 479 Concejos de 1 106, 43.3%, tenían hasta 10% de mujeres integrantes–. En contraste, sólo tres tenían una presencia de mujeres por encima de 50%. En 2007, la situación mejoró levemente; aunque todavía 275 Concejos tenían sólo entre 0 y 3% de mujeres integrantes, el número de Concejos con hasta 10% de mujeres se redujo a 468, 42.3%.

Al observar los resultados para 2011, después de la implementación de la cuota de género, se muestran algunos de los posibles efectos de dicha medida. Después de estos comicios, en Colombia habían 167 Concejos con 0 a 3% de mujeres, una cifra significativamente menor que en las dos elecciones precedentes. De igual forma, el número de Concejos con hasta 10% de presencia femenina se redujo a 333, 30.1%. Esto también se vio reflejado en el número de Concejos en los que más de la mitad de sus miembros eran mujeres, el cual pasó de siete en 2007 a 16 en 2011. De hecho, el número de Concejos con hasta 13% de mujeres se redujo de una elección a otra, mientras que aquellos con más de 17% de mujeres fue en aumento.

Estos datos evidencian que durante el período analizado se produjo una leve transformación de los órganos colegiados del nivel municipal que, aunque siguen siendo manejados mayoritariamente por hombres, empiezan a contar con números crecientes de mujeres entre sus miembros. Las elecciones de 2015, como se verá más adelante, ratificaron esta tendencia. Doce departamentos cuentan con Concejos conformados por más de 20% de mujeres. En 20 departamentos la proporción de mujeres en los Concejos oscila entre 10 y 20%, y en uno solo, Vichada, los Concejos Municipales no superaron 10% de concejales en promedio.

El número de mujeres electas en las Alcaldías ha mantenido una leve tendencia al alza, la cual oscila entre 8 y 10%, por encima de las electas para gobernaciones (ver gráfico 2). El porcentaje de municipios con al menos una mu-

²⁶ Los rangos en los que se estructura el gráfico 4 se basan en la distribución de los valores para 2003. A partir de éstos se determinaron rangos y cortes que luego se aplicaron a los años restantes.

jer candidata se incrementó de 23.9% en 2003 a 40% en 2007, manteniéndose en 39.9% en 2011. Si se analiza el porcentaje de votos por mujeres en los municipios donde había mujeres candidatas, no se percibe un cambio durante el periodo. En 2003, el promedio total de votos obtenidos por mujeres candidatas fue de 27.9% mientras que en 2007 y en 2011 fue de 24.5 y 25.5%, respectivamente. De manera que, aunque en las últimas elecciones aumentó el número de candidatas, el apoyo electoral alcanzado se ha mantenido estable.

Ningún municipio ha elegido alcaldesas de manera continuada en los tres comicios analizados y sólo 22, es decir, 2% de los casos, lo han hecho en dos oportunidades de las cuatro consideradas en este trabajo.²⁷ Si se observan las 32 ciudades capitales en el mismo período, sólo en siete de éstas, 22%, hubo mujeres elegidas como alcaldesas en al menos una de las tres elecciones.²⁸ Al respecto, Puyana (2017) destaca los casos del departamento de Quindío y Armenia, su capital, donde mujeres han logrado ser elegidas al ejecutivo departamental y municipal en más de una ocasión. En el caso de Quindío, hubo gobernadoras en las elecciones de 2003 y 2011; en cuanto a Armenia, una mujer llegó a ser alcaldesa en los comicios de 2007 y 2011.

Una mirada de cerca a los resultados de las elecciones subnacionales de 2015

El 25 de octubre de 2015 se celebraron nuevas elecciones subnacionales en Colombia, las segundas de este tipo después de la aprobación de la *Ley de Cuotas de Género*. En esta oportunidad, la norma ya no era una novedad. A diferencia de los comicios de 2011, en 2015, los partidos contaron con tiempo para organizar sus listas y dar cabida a mujeres candidatas. Los partidos

²⁷ En 2003 y 2007: Armenia (Antioquia), Usiacurí (Atlántico), Urumita (La Guajira), El Carmen (Norte de Santander), Falán (Tolima) y La Unión (Valle del Cauca). En 2007 y 2011: Sativasur (Boyacá), Florencia (Caquetá), Bolívar (Cauca), San Juan De Rioseco (Cundinamarca), Armenia (Quindío), Guaca (Santander) y Bolívar (Valle del Cauca). Y, finalmente, en 2003 y 2011: Pisva (Boyacá), San José Del Palmar (Chocó), La Apartada (Córdoba), Arbeláez, Beltrán, Guaduas, Paime (todos en Cundinamarca), Roncesvalles (Tolima) y Zarzal (Valle del Cauca).

²⁸ Armenia, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Neiva, Quibdó y Yopal.

tuvieron cuatro años para formar o reclutar candidatas con mayor potencial de salir electas, evitando, así, el fenómeno de las *mujeres de relleno*.

En este sentido, la mirada se encontraba puesta sobre el posible aumento de la llegada de mujeres, particularmente, en distritos plurinominales – Concejos Municipales y Asambleas Departamentales–. En 2015 no hubo, como sí sucedió en 2011, decisiones de la organización electoral sobre incumplimiento de los partidos a la incorporación de mujeres en las listas. Ello puede ser un reflejo de que estas organizaciones habían interiorizado la norma, al menos en lo formal, como parte de sus procedimientos. No hubo duda ni discusión en torno de la obligatoriedad de la cuota y en todos los casos de registro de las candidaturas por parte de las organizaciones políticas ésta fue respetada.

Los resultados electorales demuestran que, pese a algunos avances, el aumento en la cantidad de mujeres electas no se dio con la misma contundencia que en el caso del Congreso de la República, electo el año anterior. Como lo plantea Tula (2015), la cuota colombiana es todavía una medida débil al no contar con ningún mandato de posición; convivir con la posibilidad de utilizar listas abiertas que permiten al elector alterar el orden de las candidaturas;²⁹ y por encontrarse limitada a las circunscripciones de al menos cinco escaños –aunque esto no tenga mayor incidencia en el caso de las elecciones subnacionales–.³⁰ Por su parte, en los cargos de elección uninominal no existe una medida que pueda modificar el bajísimo número de mujeres que se presentan como candidatas.

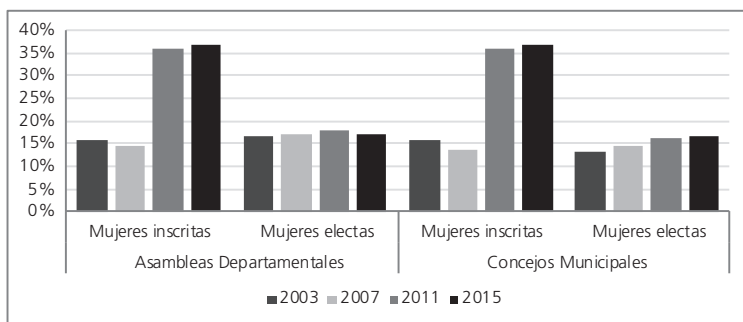
Gracias a la cuota del 30%, el número de mujeres inscritas en las listas para Concejos y Asambleas se ha ido incrementando (ver gráfico 5) y en 2015 dicha proporción se ubicó por encima del umbral establecido por la

²⁹ La cantidad de partidos que utilizan la lista cerrada y desbloqueada varía en cada elección y también a lo largo del territorio o según el tipo de cargo a proveer. Por ejemplo, para las elecciones de 2014, el CD utilizó la lista cerrada para el Senado, pero no para todas las circunscripciones departamentales. CR utilizó la lista abierta en la gran mayoría de las listas que presentó en el país, incluida su lista al Senado, pero se presentó con lista cerrada en Bogotá. En el caso de las elecciones subnacionales de 2015, el PLC utilizó, en gran medida, la lista cerrada para las diferentes circunscripciones y cargos a proveer, sin embargo, en el departamento de Santander presentó una lista cerrada a la Asamblea Departamental. La utilización de un tipo de lista u otro depende, en su mayoría, del cálculo estratégico de los candidatos y el partido.

³⁰ Dado que todas las Asambleas y Concejos del país tienen más de cinco escaños, esta medida establece obligaciones para los partidos en la totalidad de las circunscripciones; a diferencia de las elecciones a la Cámara de representantes, donde sólo aplica en 14 de las 33 circunscripciones.

ley. En estos comicios, 1 261 mujeres se inscribieron para las 32 Asambleas, 36.6% de las candidaturas para esa corporación. Esto constituye un leve aumento con respecto a 2011, cuando se inscribieron 1 151, 36.1%. Sin embargo, solamente 22% de las listas fueron encabezadas por mujeres (Vargas, 2016).

Gráfico 3. Número de mujeres inscritas y electas a Concejos Municipales y Asambleas Departamentales (2003-2015)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Este mismo efecto se evidencia en la conformación de listas para Concejos Municipales. En 2015 se inscribieron 33 242 mujeres, 36.7% de los integrantes de las listas para dicha corporación. De nuevo, se trata de un incremento marginal respecto de 2011 cuando se inscribieron 28 556, 36.1%. En ambos escenarios, esta proporción se disparó con la puesta en marcha de la cuota: hasta entonces, se registraban apenas entre 14 y 15% de mujeres candidatas.

Tabla 1. Mujeres inscritas y electas para las elecciones subnacionales de 2015

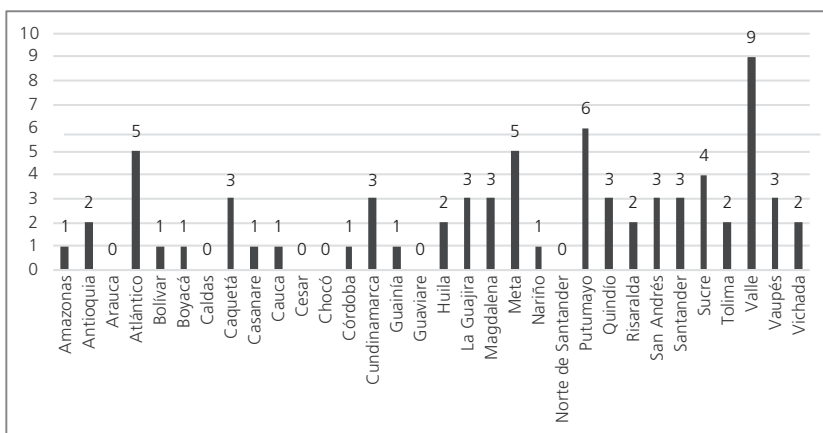
	<i>Mujeres inscritas</i>		<i>Mujeres electas</i>	
Asamblea Departamental	1 261	36.6%	71	16.9%
Concejo Municipal	33 242	36.7%	2 127	16.6%
Gobernación	25	16.1%	5	15.6%
Alcaldía	649	14%	133	12%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En cuanto a la situación de las mujeres electas, 2015 parece plantear un escenario muy similar al de los años precedentes, incluso aquellos previos a la implementación de la cuota de género. Hasta 2011, el número de mujeres que había logrado un escaño en la Asamblea seguía una tendencia de leve aumento que parece romperse en 2015. En estas últimas elecciones, fueron elegidas 71 diputadas en 25 departamentos del país, lo que significa 16.9% del total, la misma cifra que se registró para 2011. Este nivel está por debajo del 17.9 y 17.7% alcanzados en 2007 y 2011, respectivamente.

Seis departamentos no eligieron ninguna mujer a la Asamblea, mientras que en otros su presencia ha aumentado y llegado a niveles altos comparativamente.³¹ El caso más destacable es el de Putumayo que, como sucedió en 2011, es la Asamblea con el mayor porcentaje de mujeres, 54.5%, pese a que pasó de contar con siete diputadas elegidas en 2011 a seis en 2015. Otros casos que vale la pena mencionar son los de Valle del Cauca, Meta y San Andrés cuyas Asambleas quedaron conformadas por un porcentaje de mujeres de 42.9, 36.4 y 36.4%, respectivamente.

Gráfico 4. Cantidad de diputadas electas por departamento en 2015



FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil.

³¹ En Arauca, Caldas, Cesar, Chocó, Guaviare y Norte de Santander no se eligieron mujeres para la Asamblea Departamental en 2015.

En cuanto a los Concejos Municipales, 16.6% de los asientos en los Concejos quedaron en manos de mujeres, lo que en valores absolutos constituye 2 127 de 12 062 concejales. En 30 de las 32 capitales del país, lograron ser elegidas como concejales 80 mujeres sobre 580 escaños disponibles, lo cual corresponde al 13.8%. Dos capitales no lograron elegir mujeres para esta corporación (Mocoa, Putumayo y Puerto Carreño, Vichada). De igual manera, destacan los casos de Inírida (Guainía) y Providencia (San Andrés) cuyos Concejos contarán en el período 2016-2019 con 54.5 y 57.1% de mujeres.

Como se puede apreciar, en promedio, la distancia entre el porcentaje de mujeres que se presentan a la elección y el que resulta electo sigue siendo muy amplio; en ambos casos es de alrededor de 20 puntos. Esta situación probablemente refleja, entre otras cuestiones, que la labor de los partidos se limita a garantizar el cumplimiento del porcentaje establecido sin que se acompañe esta decisión de otras que permitan visibilizar y potencializar a las mujeres candidatas, tales como reformas en el financiamiento electoral de las campañas con perspectiva de género y la formación de mujeres al interior de los partidos políticos.

Con respecto a los cargos uninominales, donde no rige la cuota, el número de candidatas para las 32 gobernaciones del país pasó de 12 en 2011, 11.5%, a 25 en 2015, 16.1%, estas últimas ubicadas en 20 departamentos.³² Para ocupar las Alcaldías compitieron 649 mujeres. En ese sentido, el porcentaje de candidatas ha aumentado desde 2003, pasando de 9.8% en 2003 a 12% en 2007, a 13.1% en 2011 y a 14% en 2015.

Siete de los 15 departamentos que hasta 2011 no habían tenido mujeres candidatas a la gobernación salieron de esa lista (Antioquia, Casanare, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Guaviare y La Guajira). De las 20 candidatas, cinco resultaron elegidas (en La Guajira, Magdalena, Meta, Putumayo y Valle del Cauca). Ninguno de estos departamentos había tenido una mujer gobernadora desde 2003. Así, ya son ocho, es decir, 25%, los departamentos que han tenido mujeres al frente del primer cargo del ejecutivo durante el período considerado.

³² Antioquia, Arauca, Casanare, Bolívar, Cundinamarca, Chocó, Cesar, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés, Sucre, Valle del Cauca y Vichada.

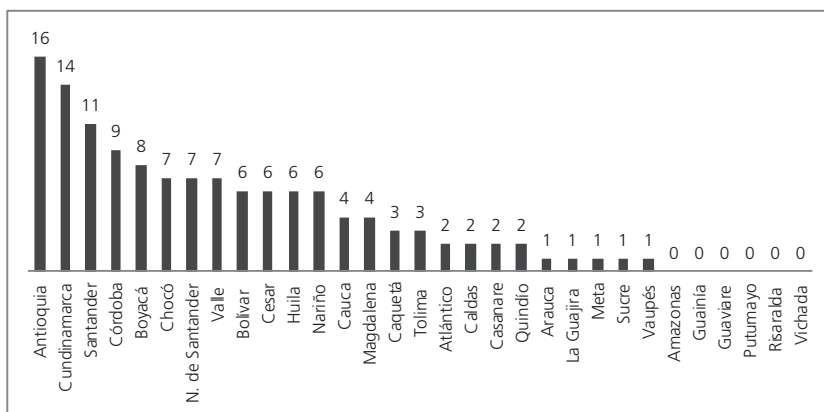
El año 2015 registra el número de gobernadoras más alto que ha tenido el país, 15.6%, casi el doble de las que resultaron electas en 2011. Este incremento es significativo y, tal vez, sintomático de un cambio en la política subnacional. El cargo de gobernador ha ido ganando relevancia desde el proceso descentralizador que permitió la elección popular de alcaldes y gobernadores desde la década de 1990. Así, con el paso del tiempo, el margen de maniobra en términos de gasto e inversión, entre otros aspectos, han contribuido a que se convierta en una aspiración relevante para figuras de la política nacional.³³ La visibilidad que tendrán estas mujeres en dicho cargo ejecutivo podría contribuir a profundizar el mensaje sobre sus capacidades en la administración del Estado. Dos de las gobernadoras fueron electas por Cambio Radical (CR) –La Guajira y Magdalena–, una por el PSUN –Cesar– y dos en el marco de coaliciones hechas por la Alianza Verde (AV) –en el caso del Meta con el PLC y en el del Putumayo con el PSUN–.

El éxito electoral de las mujeres en las Alcaldías se ubicó en 12%, con un total de 133 electas sobre 649 candidatas, apenas por debajo del porcentaje de inscritas. Esta cifra significa un incremento leve en el porcentaje de representación femenina en estos cargos, pues en las elecciones de 2011 fue de un 9% cuando fueron electas 108 mujeres. Entre los departamentos en los que resultó electo un porcentaje superior a la media nacional de mujeres se destacan Vaupés (una alcaldesa), Córdoba (ocho), Cesar (seis) y Chocó (siete). En el sentido inverso, es de resaltar la situación de los departamentos de Amazonas, Guaviare, Guainía, Risaralda, Vichada y San Andrés, donde no resultó electa ninguna candidata. Cabe destacar, sin embargo, que el intento de ganar una Alcaldía en una ciudad capital –en general más relevante en el escenario político que otras ciudades– fue infructuoso. De las 649 mujeres que se presentaron, 19 lo hicieron en 14 ciudades capitales, pero ninguna resultó electa.³⁴

³³ Como ejemplo, un número significativo de ex candidatos presidenciales ha buscado alcanzar dicha posición en años recientes: Horacio Serpa, candidato a la presidencia en tres oportunidades por el Partido Liberal, fue gobernador de Santander entre 2007 y 2011; Sergio Fajardo, candidato presidencial en 2010, fue gobernador de Antioquia entre 2012 y 2015; Antonio Navarro, candidato presidencial en dos oportunidades, fue gobernador de Nariño entre 2007 y 2011; Eduardo Verano, candidato a la vicepresidencia en 2002, fue gobernador de Atlántico entre 2007 y 2011, y repetirá durante el período 2016-2019.

³⁴ Compitieron mujeres en Leticia, Bogotá, Cartagena, Manizales, Yopal, Popayán, Valledupar, Inírida, Villavicencio, Mocoa, San Andrés, Sincelejo, Cali y Puerto Carreño.

Gráfico 5. Cantidad de alcaldesas electas por departamento en 2015



FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Antioquia fue el departamento con la mayor cantidad de alcaldesas electas y el partido político que logró colocar una mayor cantidad de mujeres en este cargo fue el PSUN –el partido del presidente Juan Manuel Santos–, aunque la mayoría de las alcaldesas hayan sido electas en el marco de una coalición de partidos, respetando una tendencia similar respecto de las plataformas por las que fueron electos sus pares hombres. Las coaliciones fueron, para las últimas elecciones subnacionales, en gran medida, la regla y no la excepción (Puyana y Batlle, 2016).

Las trayectorias de las mujeres políticas

Desde la década de 1990, el nivel subnacional se ha vuelto más relevante al contar con mayor margen de maniobra en términos de presupuesto y asignación del gasto, cuestiones centrales para el proceso descentralizador del país. En el marco de esta apertura de espacios para la competencia, en lo local y departamental tuvo lugar un altísimo crecimiento en la cantidad de partidos políticos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que vinieron a arrebatarse el monopolio político-electoral que todavía los partidos tradicionales conservaban en el territorio.

Sin embargo, esta diversificación de actores no se tradujo en un cambio de similar intensidad en el género de las candidaturas. Así, a poco más de una década de la aprobación de la nueva Constitución, en 2003, poco más del 17% de las candidaturas a Concejos y Asambleas correspondía a mujeres. Para 2015, el porcentaje de mujeres candidatas a estos cargos superó 35% y, en ese sentido, parece pertinente preguntarnos sobre la relevancia de ocupar cargos subnacionales para las mujeres que buscan desarrollar una carrera política hacia lo nacional. En otras palabras, ¿en qué medida, para llegar a un cargo en el Legislativo nacional, se deben haber ocupado cargos en lo local o departamental?

Teniendo en cuenta la composición del Senado para el periodo 2014-2018, de las 23 senadoras electas, 47% ocupó un cargo de elección popular en el nivel nacional en el pasado, es decir, fue representante a la Cámara o senadora, y 21% ocupó un cargo de elección popular en el nivel subnacional como alcaldesa, gobernadora, concejala o diputada. En cambio, para el periodo inmediatamente anterior, del total de 17 senadoras electas, 70% había ocupado un cargo de elección popular nacional y 41% uno en el nivel subnacional.³⁵

En 2014, 48% de las senadoras había ocupado como cargo inmediatamente anterior uno de elección popular en el nivel nacional, como representante a la Cámara o senadora, mientras que, en ningún caso, se registra uno de elección popular en el nivel subnacional como cargo inmediatamente anterior. Para el periodo 2010-2014, el porcentaje de senadoras cuyo cargo inmediatamente anterior había sido de elección popular nacional superó los 80 puntos, mientras que 10% había sido uno de elección popular en el nivel subnacional (Batlle y Melendro, 2015).³⁶

Las trayectorias de las senadoras electas para los dos periodos más recientes evidencian que, por un lado, los cargos de elección popular en el nivel subnacional no son una condición necesaria para ocupar un escaño en la Cámara Alta y, por otro, que aun cuando hayan ocupado un cargo de

³⁵ Esta información se basa en los datos provistos por Congreso Visible y revisión de prensa por parte de la autora.

³⁶ De las senadoras electas en 2014, ninguna había ocupado como puesto inmediatamente anterior uno de elección popular en el nivel subnacional. Del total, 11 fueron reelectas y entre éstas una sola inmediatamente antes de ser electa senadora había ocupado el cargo de alcaldesa, finalizando su periodo en 2007.

este tipo, la entrada a esta Cámara no suele darse directamente desde lo subnacional, sino que debe haber escalas previas, siendo la más común la Cámara de representantes. Partiendo del hecho de que las carreras políticas en Colombia tienden a ser lineales y con un desarrollo jerárquico nacional (Botero, 2008), es pertinente reflexionar sobre lo que sucede en el nivel subnacional a la hora de intentar determinar cuáles son los obstáculos que se les presentan a las mujeres que quieren ingresar a la arena política y electoral.

En investigaciones previas (Batlle, 2016), a partir de entrevistas a informantes clave, se pudo constatar que el nivel subnacional en Colombia es un espacio que dificulta más el desarrollo político y público de las mujeres que el nacional y que estas barreras se pueden ver más claramente en algunas regiones que en otras.³⁷ Las dinámicas propias de la política local, exacerbadas por la existencia de contextos de conflicto en numerosas zonas del país, generan contextos menos proclives para la existencia y multiplicación de las mujeres en la política electoral. En estos espacios se dificulta más que una mujer tome la decisión de ser candidata.

Las personas entrevistadas destacaban que la arena política subnacional, sobre todo en los departamentos más alejados del centro, suele ser más excluyente y, en ese mismo sentido, más machista. Este tipo de diferencias se pueden constatar en la variación que existe en las proporciones de mujeres electas a lo largo del país para los diferentes cargos que oscilan entre 6.3 y 36.1% para el Concejo y 0 y 38% para las Asambleas Departamentales, sumado al hecho de que, en más de la mitad de los departamentos del país, en las últimas elecciones legislativas, ninguna mujer consiguió un escaño.

Sin embargo, también existen lógicas diferentes entre el nivel nacional y el subnacional; específicamente, se destaca la existencia de prácticas contrapuestas de líderes y partidos en el nivel nacional con respecto a las que desarrollan en el

³⁷ Estas entrevistas se condujeron como parte de una investigación sobre mujeres y partidos políticos en Colombia publicada en Freidenberg y Muñoz Pogossian (2016). Se realizaron 17 entrevistas semiestructuradas a senadores y representantes a la Cámara –hombres y mujeres–, concejales, ex candidatas, directivos y directivas de partidos políticos, así como expertos y expertas en el tema de mujeres y política en el país sobre sus impresiones y experiencias con respecto a los obstáculos a los que se deben enfrentar las mujeres en la competencia electoral. Las entrevistas se llevaron a cabo entre junio y noviembre de 2014 en las ciudades de Bogotá, Bucaramanga y Tunja.

nivel subnacional. Así, se sostiene que la *cara nacional* de los partidos políticos suele tomar decisiones un poco más volcadas a la inclusión de las mujeres tanto en su estructura partidista como en sus listas electorales, pues ahí el tema de la representación y participación de las mujeres es un asunto relevante, pero esta misma situación no tiene lugar en el ámbito departamental o local.

Allí, donde las cuestiones culturales se entrelazan con las político-partidistas, para hacer política hay que tener relación con algún hombre político y el grueso de las mujeres se encuentra destinado a las labores logísticas y organizativas de las campañas o a la relación con la comunidad que no supera el ámbito barrial. Los mismos partidos abogan por prácticas inclusivas en el nivel nacional mientras reproducen lógicas excluyentes en lo local y en algunas regiones más que en otras (Batlle, 2016).

Reflexión final

Más de 20 años han transcurrido desde la primera *Ley de Cuota de Género* en América Latina, pero solamente cinco desde su implementación en el caso colombiano. Así, dos elecciones subnacionales se han celebrado bajo esta normativa y todavía queda mucho por conocer sobre los efectos de la misma. Asimismo, hay un largo camino que recorrer hacia la igualdad entre hombres y mujeres en todos los niveles de competencia electoral, así como en los diferentes espacios que convergen en la política nacional.

Si bien el tema de la participación política de las mujeres en Colombia se encuentra cada vez más presente en la agenda de reformas, impulsado en gran medida por la cooperación internacional y diferentes organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y otros grupos subrepresentados (Puyana, 2017), la proporción de mujeres que ocupan cargos de elección popular todavía se encuentra muy por debajo de la de países vecinos como Ecuador o Bolivia (Tula, 2015: 18). Además, esta situación cobra diferentes características si se realiza una mirada por los distintos departamentos y cargos a proveer.

En este sentido, para 2016, los porcentajes de mujeres en cargos de elección popular del nivel subnacional eran considerablemente más bajos

que los registrados para las elecciones legislativas celebradas en 2014, teniendo en cuenta que, en ambos comicios, se implementó la *Ley de Cuota de Género*. Al poner la mirada sobre los cargos de elección popular, específicamente, hay gran variación entre los cargos subnacionales de tipo uninominal –gubernaciones y Alcaldías– y plurinominal –Asambleas Departamentales y Concejos Municipales–. En el caso de los primeros, los valores de mujeres electas no superan 10% mientras que, para los segundos, se ubican entre 12 y 20% en todas las elecciones consideradas.

En el caso de las mujeres que se presentaron como candidatas a diputadas departamentales o concejales, su éxito fue heterogéneo en el territorio. En estas últimas elecciones, 16.6% de los concejales son mujeres, 12 departamentos cuentan con más de 20% de mujeres en sus Concejos Municipales y solamente uno, Vichada, cuenta con menos de 10%. En el caso de las Asambleas Departamentales, seis departamentos no cuentan con mujeres diputadas y el promedio de electas fue del 17%. Por su parte, el número de gobernadoras aumentó de tres a cinco en 2015 y el de alcaldesas de 108 a 133, aunque en ninguna ciudad capital fueron mujeres las que lograron ganar la Alcaldía.

Con respecto a la relación entre los diferentes niveles de competencia y el modo en que se construyen las trayectorias de las mujeres en la política colombiana, como se pudo apreciar en este capítulo, las trayectorias de las mujeres electas al Senado para los dos periodos legislativos más recientes evidencian que para llegar a esta Cámara no es condición necesaria haber ocupado un cargo de elección popular en el nivel subnacional. En este mismo sentido, un porcentaje mínimo de senadoras accedió al Senado inmediatamente después de haber ganado una elección subnacional.

Esta situación, presentada de modo no exhaustivo, invita a la reflexión sobre las diferencias que implican para las mujeres competir en el nivel nacional y subnacional en Colombia, especialmente, si se tiene en cuenta que una gran cantidad de municipios todavía sufre la violencia del conflicto armado interno, situación que, acompañada de arraigadas prácticas excluyentes, vuelve más difícil la entrada, la permanencia y el éxito en la arena electoral y el ámbito público.

Bibliografía

- ARCHENTI, Nélide y María Inés Tula, “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina. Los casos de Bolivia y Ecuador”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 66, 2014, pp. 47-68.
- ARCHENTI, Nélide y María Inés Tula, *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta, 2008.
- BATLLE, Margarita, “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”, *Colombia Internacional*, vol. 89, 2017, pp. 17-49.
- BATLLE, Margarita, “Partidos políticos y participación de las mujeres en Colombia: ¿hacia estructuras más inclusivas?”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Sociedad Argentina de Análisis Político, 2016, pp. 235-259.
- BATLLE, Margarita, “Formato y dinámica del sistema de partidos colombiano desde una perspectiva multinivel (1992- 2011)”, en Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.), *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Editorial Universidad de Salamanca, 2014, pp. 93-123.
- BATLLE, Margarita y Catalina Melendro, “Mujeres legisladoras en Colombia: ¿Quiénes son las Senadoras electas en las legislativas de 2014?”, en Margarita Batlle (ed.), *Elecciones 2014: Candidatos, estrategias y resultados*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 167-189.
- BERNAL, Angélica, “Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de las mujeres”, *Colombia Internacional*, vol. 74, 2011, pp. 89-118.
- BERNAL, Angélica, “¿Qué es ganar y qué es perder en política? Los retos de la participación electoral”, *Análisis político*, vol. 56, 2006, pp. 72-92.
- BOTERO, Felipe, *Ambitious career-seekers: An analysis of career decisions and duration in Latin America*, tesis doctoral, Arizona, Universidad de Arizona, 2008.
- CAMINOTTI, Mariana y Flavia Freidenberg, “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 66, núm. 228, 2016, pp. 121-144.
- CAMINOTTI, Mariana, Santiago Rotman y Carlos Varetto, “Desigualdades persistentes: una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983-2011)”, en Nélide Archenti y María Inés Tula (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires, Eudeba, 2014, pp. 201-214.
- CARDOZO GARCÍA, Florentina y Alexandra Quintero Benavides, “Colombia al final de la ola: la implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto

- en la participación política de las mujeres”, en Nélide Archenti y María Inés Tula (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Ciudad de Buenos Aires, Eudeba, 2014, pp. 159-182.
- CÓRDOBA RUIZ, Piedad, “Estudios de caso: mujeres en el Congreso de Colombia”, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los Números*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2002, pp. 239-250.
- DOŠEK, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2017.
- HERRICK, Rebekah y Jeanette Morehouse Méndez, “Women and Campaigns”, en Sue Thomas y Clyde Wilcox (eds.), *Women and Elective Office. Past, Present and Future*, Nueva York, Oxford University Press, 2014, pp. 97-110.
- HOYOS, Diana y Marcela Ceballos, *Tendencias electorales bajo la descentralización, 1998-2002*, Londres, Crisis States Research Centre, London School of Economics, 2004.
- HTUN, Mala, “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los Números*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2002, pp. 19-44.
- HTUN, Mala y Mark P. Jones, “Engendering the right to participate in decision-making electoral quotas in Women’s Leadership in Latin America”, en Nikki Craske y Maxine Molineux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Londres, Palgrave, 2002, pp. 32-56.
- JONES, Mark P., Santiago Alles y Carolina Tchintian, “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 2, 2012, pp. 331-357.
- KROOK, Mona Lena, “La adopción e impacto de las cuotas de género. Una perspectiva global”, en Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, PNUD, 2008.
- LARSERUD, Stina y Rita Taphorn, *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2007.
- LLANOS, Beatriz, “Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina”, en Nélide Archenti y María Inés Tula (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires, EUDEBA, 2014, pp. 81-104.
- MARTIN, María Elena, “Diez años sin cupo, diez años con cupo: ¿qué cambió con la cuota de género? Un análisis sobre la provincia de Misiones 1983-2003”, en Nélide Archenti y María Inés Tula (coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires, EUDEBA, 2014, pp. 215-234.
- MATLAND, Richard E., “Enhancing Women’s Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems”, *Women in Parliament. Beyond Numbers*, Estocolmo, IDEA Internacional, 1998, pp. 93-111.
- MEIER, Petra, “Gender Quotas or Electoral Reform: Why More Women Got Elected During the 2003 Belgian Elections”, ponencia presentada en la

- Politologenemaal, Annual Meeting of Dutch and Flemish Political Scientists, Dordrecht, 22 y 23 de mayo de 2003.
- ORTEGA, Bibiana y Gabriel Camargo, “Ley de cuotas en Colombia: Elecciones al Congreso de la República 2014-2018”, en Fredy Barrero y Margarita Batlle (eds.), *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas?*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 87-113.
- ORTEGA, Bibiana y Gabriel Camargo, “La nueva Ley de cuotas en Colombia. El caso de las Asambleas Departamentales, 2007-2011”, en Laura Wills Otero y Margarita Batlle (comps.), *Política y Territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*, BOGOTÁ, PNUD, IDEA, NIMD, 2012, pp. 197-220.
- PALMER, Barbara y Dennis SIMON, *Breaking the Political Glass Ceiling: Women and Congressional Elections*, Nueva York, Routledge, 2008.
- PITKIN, Hanna, *El concepto de la representación*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- PUYANA, José Ricardo, “Women and Politics in Colombia: Reforms, Advocacy and Other Actions led by International Development Agencies (2007-2014)”, en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2017, pp. 187-212.
- PUYANA, José Ricardo, “La reforma política en Colombia: ¿partidos más responsables?”, en Laura Wills Otero y Margarita Batlle (comps.), *Política y Territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*, Bogotá, PNUD, 2012, pp. 17-62.
- PUYANA, José Ricardo y Margarita Batlle, “Cuando todo queda entre amigos: Coaliciones y consolidación de nuevas fuerzas electorales en Santander y Norte de Santander, 2015”, en Fredy Barrero (ed.), *Elecciones regionales 2015: los retos de un país en camino hacia la paz*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2016, pp. 119-154.
- REYNOSO, Diego y Natalia D’Angelo, “Las leyes de cuotas y su impacto en la elección de mujeres en México”, *Política y gobierno*, vol. XIII, 2006, pp. 279-313.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie, “Gender quotas and women’s political participation in Latin America”, Nashville, Vanderbilt University, 2011.
- TULA, María Inés, “Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia”, *Opera*, vol. 16, 2015, pp. 9-33.
- VARGAS, Daniela, “Electoral Gender Quota in Colombian Local Elections: A Comparative Analysis 2011-2015”, ponencia preparada para ser presentada en el XXXIV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Nueva York, 2016.
- WILLS, María Emma y Florentina Cardozo, “Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006) ¿Compromiso de fondo o superficial?”, *Colombia Internacional*, vol. 71, 2010, pp. 127-149.

Lista de abreviaturas

AV	Alianza Verde
CD	Centro Democrático
CR	Cambio Radical
MIO	Movimiento de Inclusión y Oportunidades
MIRA	Movimiento Independiente de Renovación Absoluta
MPA	Movimiento Político Afrovides
PCC	Partido Conservador Colombiano
PLC	Partido Liberal Colombiano
PSUN	Partido Social de Unidad Nacional