

COLOMBIA: RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO DÉBIL, RESISTENCIAS PARTIDISTAS Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Ximena León Patiño

I. INTRODUCCIÓN

La representación política de las mujeres en Colombia ha mejorado de manera significativa en la última década. El país, sin embargo, fue de los últimos en la región en aprobar medidas para fortalecer su régimen electoral de género. En 2021, y con una cuota del 30% desde 2011, el porcentaje de mujeres en el Legislativo nacional continúa siendo de los más bajos entre los 35 países de América Latina, el Caribe y la Península Ibérica (18.8%) (CEPAL, 2022). Si bien se han presentado iniciativas institucionales, acompañadas por el movimiento amplio de mujeres, los grupos feministas y la comunidad internacional, para remediar la brecha de género en la representación política descriptiva, los resultados han sido magros. Entre 2002 y 2021, solo 121 mujeres han alcanzado un escaño en la Cámara de Representantes (de un total de 838), mientras que 83 lo han hecho en la de Senadores (de un total de 517) (tabla III). Esto representa un porcentaje acumulado de 14.43% para la Cámara de Representantes y 16% para la de Senadores en los últimos 20 años.

Si bien el movimiento de mujeres colombiano data de casi un siglo, este ha tenido que enfrentar fuertes resistencias por parte de la sociedad y los actores políticos. El movimiento logró la aprobación del derecho al voto de las mujeres en 1954 y durante las siguientes tres décadas se articularon nuevas demandas, en especial desde los partidos de izquierda, en donde muchas mujeres

encontraron espacios de entrada a la política (Green, 1996). Los movimientos por la defensa de los derechos humanos y el activismo internacional que los rodeó en las décadas de 1980 y 1990 han sido cruciales, pues permitieron que las mujeres se abrieran espacios no solo para la consecución de reconocimiento de sus derechos políticos, sino como actoras para la eventual negociación de paz con los grupos delictivos del país (Sánchez y Zuriñe, 2015).

A inicios de la década de 1990 se llevó a cabo la Reforma Constitucional de 1991, que hizo posible que las mujeres y grupos minoritarios empezaran a tener más espacios en los órganos representativos locales y nacionales. No obstante que la Constitución de 1991 incrementó el porcentaje neto de mujeres candidatas en todos los cargos electivos, las barreras socioculturales a las que se enfrentan las mujeres, así como las financieras, permanecen en gran medida hasta la actualidad.¹ Los estereotipos de género y las prácticas patriarcales en el campo político se han citado como causas de la baja presencia de las mujeres en muchos contextos de América Latina, sin embargo, en Colombia parecen cobrar una relevancia especial, dado que las reglas electorales priorizan la personalización de la política (Lozano, 2018: 107). Esta realidad centrada en la representación partidista no exige formas de democracia interna e inclusión política que incentiven una participación igualitaria dentro de los partidos o en las instituciones públicas.

Colombia es uno de los países de la región distinguido por implementar una acción afirmativa para las mujeres –aunque solo en una parte del territorio– durante la segunda ola de reformas de América Latina y aun así ha permanecido entre los países con menor porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional. Esta situación es paradójica, pues Colombia ratificó la CEDAW en 1982 y su Protocolo Facultativo en 2007. Se adhirió a la Belém do Pará en 1996, ratificó la Convención sobre Derechos Políticos de las Mujeres en 1986 y fue parte de la Plataforma de Beijing (1995), del Consenso de Quito (2007), del Consenso de Brasilia (2010), de la Norma Marco del Parlatino (2014) y de la Estrategia de Montevideo (2016). Todos estos tratados y acuerdos internacionales suman a la evolución del régimen electoral de género, pues evidencian la presión y cabildeo del movimiento de mujeres y la comunidad internacional por impulsar la representación política de las mujeres en igualdad de condiciones.

1 Según Wills (2007), el hecho de que las mujeres irrumpieran la escena política no implicó un cambio de fondo que permitiera que fueran incluidas de lleno en el juego político.

¿Qué aprendizajes deja la experiencia colombiana para la política comparada? ¿Cuáles son los factores institucionales que condicionan la representación política de las mujeres colombianas? Colombia es un ejemplo de la importancia que adquieren las resistencias sociales y culturales a la hora de tratar de establecer acciones afirmativas, pues las normas determinantes del régimen electoral se diseñan en el seno de estas. La primera cuota de mujeres a cargos electivos se aprobó en el 2000 (aunque no fue implementada), y si bien se observa un incremento en la representación descriptiva de las mujeres desde entonces tanto en la Cámara de Representantes, como en la de Senadores, este ha sido lento.² Este fenómeno se ha evidenciado también en el porcentaje de mujeres electas a cargos municipales y regionales. El formato de estructura de voto, modificado por la Reforma Constitucional de 2003, permitió a los partidos elegir entre usar listas abiertas (voto preferencial) o cerradas, lo que parece haber tenido un efecto desventajoso para las mujeres, quienes suelen ser menos conocidas y tener menos recursos para la campaña electoral (Battle, 2017: 41).

El hecho de que el sistema de partidos colombiano fomente la creación de nuevas agrupaciones, mientras prima la utilización de la lista abierta en un contexto de fuertes resistencias sociales y culturales, obstaculiza la llegada de las mujeres a los espacios de toma de decisión en la política. Ya sean las direcciones partidarias o los escaños en el Congreso, la presencia femenina es escasa. Además, las desigualdades estructurales respecto a las mujeres rurales y urbanas que se establecieron en la Ley de Cuotas de 2011 afectan la posibilidad de que mujeres de los espacios más rezagados del país obtengan candidaturas y sean electas.

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género colombiano y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas ha incidido, junto al sistema electoral, sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo (tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado). El análisis utiliza el Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) –herramienta metodológica diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016)– para medir la fortaleza de la legislación que regula la integración por género en las candidaturas a los cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad; identificar los obstáculos y problemas que permanecen en la aplicación de las normas formales;

2 El porcentaje de mujeres en cualquiera de las cámaras no ha logrado alcanzar, siquiera, la masa crítica del 30% en ningún momento (tablas II y III).

y realizar una serie de propuestas de reformas que contribuyan a fortalecer el régimen electoral de género y para mejorar la representación descriptiva de las mujeres colombianas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL PODER LEGISLATIVO NACIONAL

La primera acción afirmativa que buscó impulsar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso al poder político fue la que se incorporó en la Ley Estatutaria 581 del 2000. Esta, que establecía una cuota del 30% para la postulación de candidaturas a puestos de nivel decisorio, nacional y municipal, fue derogada luego de que se dictaminara inconstitucional por violación al derecho a la libre organización interna de los partidos.³ Solo permaneció vigente para cargos decisoriales dentro de la administración pública, pero no para la conformación de las candidaturas al Poder Legislativo.⁴ La Constitución de 1991 tuvo que sufrir dos reformas de fondo antes de que una nueva ley de cuotas fuera aprobada.

Durante los próximos 10 años, el movimiento de mujeres ejerció presión sobre el gobierno para mantener el tema en la agenda. La reforma constitucional de 2003 comenzó a preparar el terreno para la aprobación de una nueva Ley de Cuotas, pues modificó disposiciones relevantes sobre el sistema electoral; luego, en 2009, una segunda reforma estableció nuevos mecanismos de organización y funcionamiento para el sistema de partidos y eliminó las disposiciones que antes hacían imposible la aplicación de una cuota a la postulación de candidaturas al Legislativo nacional.

Así, finalmente se pudo aprobar la Ley 1475 de 2011 –[p]or la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Esta ley sirvió para reglamentar la competencia en el sistema de partidos, siguiendo la

3 La Sentencia de la Corte Constitucional C-321/00 estableció que violaba los artículos 40, 107, 108 y 109 de la Constitución de la República, en donde se garantizaba la libre asociación y organización partidaria.

4 Ley Estatutaria 581/2000, artículo 4º: “La participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2º. y 3º. de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas: a) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2º., serán desempeñados por mujeres; b) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3º., serán desempeñados por mujeres”.

lógica establecida en la reforma constitucional de 2009. En el primer artículo, la Ley 1475 plantea una serie de principios rectores que los partidos políticos deben respetar y extender al texto de sus propios estatutos, entre los que se incluyen el principio de equidad de género.⁵ Esto fundamenta que en el artículo 28 se establezca una cuota del 30% para la integración de listas a cargos de elección popular en distritos plurinominales donde se elijan cinco o más curules.⁶ De igual manera, la 1475 estableció medidas con relación a la financiación de los partidos que pretenden servir como incentivos para la inclusión de las mujeres al sistema político.

A diferencia de la Ley Estatutaria 581 de 2000, la Ley 1475 de 2011 aprobó la revisión constitucional. La Corte dictaminó que la medida de acción afirmativa promovía la igualdad “remedial” para las mujeres, siendo ellas un grupo en situación de discriminación sistémica.⁷ Si bien la Ley 1475 estableció la primera cuota de género para la conformación de candidaturas a elección popular, esta solo aplica para las circunscripciones más pobladas, es decir, en las que se eligen cinco o más sillas, pero no contempla ni mandato de posición ni regulación sobre las suplencias para que, en caso de ser necesario, la candidatura titular sea reemplazada por alguien del mismo género.⁸ La Ley 1475 de 2011 significó un paso importante en el acotamiento de la enorme brecha de género, aunque sus falencias dejaron ver la necesidad de perfeccionarla. Las demandas del movimiento de mujeres a partir de 2011 ya no solo buscaron incluir otras disposiciones a la cuota, sino establecer, en su lugar, los principios de paridad y alternancia.

Entre 2011 y 2020 se promovieron varios debates e iniciativas legislativas que buscaban implementar el principio de paridad en la presentación de candidaturas, pero no fue hasta 2020 que una de estas logró pasar los debates en ambas cámaras. El Proyecto de Ley Estatutaria 409 (Cámara), 234 (Senado) de

5 Definido en el inciso 4, artículo 1º, de la Ley 1475, “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”.

6 Artículo 28: “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”.

7 Es así como la Sentencia C-490 de 2011 determinó que, aunque se restringiera la libertad de los partidos, la medida era viable y constitucional porque perseguía una finalidad importante.

8 En este sistema electoral no se eligen fórmulas de candidaturas completas (es decir, cuando el electorado vota por una persona titular y su suplente a la vez). Este vacío permite que se reemplacen mujeres electas con hombres (o viceversa) luego de la elección.

2020 –[p]or la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones– preveía, en su artículo 80, que las listas donde se eligieran cinco o más curules⁹ estuvieran compuestas por un mínimo de 50% de mujeres, y en los demás, se establecería la cuota del 30%. Aunque planteaba, nuevamente una diferencia entre las circunscripciones, esta fue la primera en incorporar medidas de acción afirmativa en favor de las mujeres para todo el territorio. Si bien el Proyecto de Ley (comúnmente referido como nuevo Código Electoral) contenía disposiciones innovadoras y necesarias para la materialización de la igualdad de género en Colombia, este fue declarado inconstitucional por vicios de procedimiento en su formación el 21 de abril de 2022.¹⁰

El nuevo Código Electoral hubiera significado un avance sustantivo en el reconocimiento de la desigualdad estructural que existe entre mujeres y hombres colombianos. No obstante, destaca que mientras buscaba reparar una brecha de desventaja histórica, reafirmaba otra. Los distritos colombianos difieren mucho en densidad poblacional, algunos eligen más de cinco representantes, pero la gran mayoría eligen menos, por lo que *de facto* la cuota vigente, como la propuesta en 2020, genera desigualdades entre las mujeres. Las candidatas residentes de los distritos urbanos y más poblados tienen mejores condiciones de acceso al Legislativo nacional, pues las protege una cuota legal; pero las demás deben competir en una cancha inclinada. Establecer cuotas diferenciadas por este factor evidencia el largo camino que aún queda para Colombia, no solo en términos legales, sino en el entendimiento de las desigualdades estructurales por parte de la sociedad, y en especial de las personas tomadoras de decisiones políticas.

9 Sillas en el Congreso Nacional, en este caso, de la Cámara de Representantes.

10 Véase <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2012%20-%20Abril%2021%20de%202022.pdf>

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL LEGISLATIVO NACIONAL

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia se refiere al tamaño de la cuota y/o al principio de paridad de género que prevé el régimen electoral de género, es decir, de cuántas candidaturas de un género u otro debe componerse la lista. En Colombia, la cuota vigente, establecida en la Ley 1475, es del 30%, sin embargo, solo se aplica para las circunscripciones donde se eligen cinco o más curules.¹¹ En las circunscripciones menos pobladas, en las que se eligen menos de cinco curules, no existe cuota alguna para la conformación de las listas a elección popular y, por lo tanto, en cualquiera de estos distritos pueden presentarse listas integradas puramente por hombres o mujeres.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

El mandato de posición establece el orden o lugar en el que deben aparecer los nombres de las candidatas en las listas. Para que el régimen electoral de género sea fuerte, esta medida debe contemplar que las listas se integren alternando mujeres y hombres, uno a uno, y preferiblemente que sean encabezadas por mujeres. La Ley 1475 no establece reglas para indicar el lugar en la lista que deben ocupar las mujeres en la lista, en general, porque los partidos pueden elegir entre usar listas cerradas y bloqueadas o abiertas (voto preferente). No obstante, incluso cuando los partidos y movimientos pueden optar por presentar listas en las que el electorado puede reacomodar los nombres (abiertas), los primeros puestos se asocian con la promoción y visibilidad de las candidaturas (Tula, 2015: 23). La norma, así diseñada, permite colocar a todas las mujeres en lugares no elegibles (Battle y Wills Otero, 2012: 205).

11 Artículo 28, Ley 1475: "Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. 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 géneros".

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

El diseño de la fórmula electoral se refiere a la composición de las candidaturas titulares con suplencias, o bien, que cuando se vota por una candidatura titular, a la vez se vote por su suplencia. El sistema electoral colombiano no regula la conformación de fórmulas electorales, sino que el electorado vota exclusivamente por la candidatura titular en cada una de las listas. La Constitución establece que las vacancias de senadurías y representaciones por “faltas absolutas” son suplidas por las candidaturas no elegidas de su misma lista, según el orden de inscripción en esta –en caso de que la vacancia sea consecuencia de investigación por delitos relacionados con grupos armados o narcotráfico, la silla queda vacía.¹²

Esto representa una falencia del régimen electoral de género colombiano, porque permite que se altere la composición de género de las cámaras luego de la elección. Es decir, si la norma estableciera que la vacancia debe ser reemplazada por la siguiente persona del mismo género de la lista, entonces, añadiría a la fortaleza del régimen. En otros países (véase México en este volumen) omisiones como esta han sido utilizadas por los partidos políticos para aparentar cumplir con la cuota, para que cuando gane alguna mujer, se le presione a renunciar y, así, pueda ser reemplazada por un hombre.

III.4. LAS SANCIONES

La manera en la que se sanciona el incumplimiento de la aplicación del régimen electoral de género es crucial para el acotamiento de la brecha de género en el sistema político. De acuerdo con la Ley 1475, todas las listas que se pretendan registrar en las circunscripciones donde se eligen cinco o más curules deben contener, al menos, 30% de candidaturas de cada género para ser oficializadas e inscritas a la elección.¹³ No obstante, el texto de la ley ha sido interpretado

12 Esta disposición se introdujo mediante la reforma constitucional por el Acto Legislativo 02 de 2015 y busca responsabilizar a los partidos políticos de las candidaturas que avalan, obligándolos así a realizar investigaciones exhaustivas del pasado y conexiones de las personas que llevan como candidatas so pena de perder un curul si luego de ser electas se les imputa un cargo.

13 Artículo 32, Ley 1475: “Aceptación o rechazo de inscripciones. La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción verificará el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la misma y, en caso de encontrar que los reúnen, aceptarán la solicitud suscribiendo el formulario de inscripción en la casilla correspondiente. La solicitud de inscripción se rechazará, mediante

de manera laxa por la justicia electoral en más de una ocasión, estableciendo así precedentes negativos con relación a las consecuencias que implica el no cumplir con la cuota (Barrios, 2019: 34). Este supuesto evidencia la importancia de la interacción de las cuotas legales con el ambiente político institucional, incluso la cuota con el mejor diseño carece de fortaleza si no se garantiza su aplicabilidad.

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Las válvulas de escape se refieren a la posibilidad de evitar la aplicación de la cuota sin violar formalmente la ley. El caso colombiano es paradójico, puesto que la Ley se diseñó previendo instancias diferenciadas sobre los derechos de las mujeres que habitan las zonas más densamente pobladas. Si bien no hay válvulas de escape como tales –y esto suma a la fortaleza del régimen– la discriminación *de facto* aplicada sobre las mujeres que no habitan circunscripciones que eligen cinco o más curules es una falencia grave, pero legal, y un ejemplo claro de cómo el diseño formal de las normas afecta la representación política de las mujeres.

acto motivado, cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan participado en la consulta electoral de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe. Contra este acto procede el recurso de apelación de conformidad con las reglas señaladas en la presente ley. En caso de inscripción de dos o más candidatos o listas se tendrá como válida la primera inscripción, a menos que la segunda inscripción se realice expresamente como una modificación de la primera”.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla I
 Régimen electoral de género en Colombia para la elección al Congreso Nacional

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	Enforcement (ausente, débil o fuerte)	Tipo de enforcement	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Colombia I	2011 [Ley 1475]	Mínimo	30	Ausente	-	Fuerte	No inscripción de la lista	Restringido	Ausente
IFREG= s2		0		0		1		0	1

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

El sistema electoral colombiano ha sufrido diversos cambios de fondo y forma, sobre todo a partir de las modificaciones hechas en 2003, 2005 y 2009 a la Constitución de 1991. A nivel legislativo, la representación se ejerce mediante la Cámara de Representantes y la de Senadores. Antes de la promulgación de la Constitución de 1991, se utilizaba el sistema proporcional (de cociente) de orientación mayoritaria en circunscripciones pequeñas, este fomentaba la reducción del número de partidos y la formación de mayorías artificiales, creando así un balance de poder bipartidista, entre el Partido Liberal y el Partido Conservador. Si bien la Constitución de 1991 reconfiguró el sistema electoral de forma y fondo, aquí es relevante destacar que estableció nuevas reglas para fomentar la democratización e inclusión de nuevos actores (Tarapúes y Sánchez, 2008: 42).

En junio de 2003, el Congreso de la República, mediante Acto Legislativo, aprobó una reforma a 16 artículos de la Constitución de 1991 sobre aspectos políticos y electorales. El principal cambio en lo concerniente al régimen electoral legislativo fue el establecimiento del umbral –o barrera legal– para elegir corporaciones públicas y el cambio de la fórmula repartidora de votos, ya que se adopta el sistema D'Hondt para el Senado en lugar de los cocientes y residuos que estaban anteriormente vigentes. A partir de entonces, los partidos necesitarían conseguir al menos el 2% de la votación válida para retener su personería jurídica –en lo nacional, para las elecciones al Senado y en lo distrital, para las de la Cámara (Tarapúes y Sánchez, 2008: 45; Botero y Rodríguez, 2008: 11). En general, el espíritu de la reforma fue en el sentido de controlar la proliferación de partidos, que debido a la reglamentación laxa que se estableció en la Constitución de 1991 existían demasiados contendientes y, además, muchos carecían de coherencia ideológica y tendían al personalismo (Guarín, 2006: 86; Botero, 2006: 52; Rocha, 2016: 40).

De igual manera, la reforma de 2003 abrió la posibilidad a los partidos políticos de elegir el tipo de lista con la que gustarían contender: cerrada y bloqueada o abierta (voto preferente). Esto es relevante porque las listas cerradas y bloqueadas no permiten la alteración posterior del orden de los nombres, es decir, que son las élites partidistas (o los mecanismos de democracia interna en todo caso) las que deciden las posiciones de las candidaturas. No obstante que la legislación colombiana no contempla mandato de posición, el lugar que ocupan las candidatas influye en sus posibilidades de ser electas. Es

probable que los primeros nombres, con mayor visibilidad, sean votados, por lo que esta modificación constitucional se muestra contraproducente para la elección de mujeres al Congreso. Esta disposición, sin embargo, ha permanecido en la ley luego de diversas reformas y podría indicar un componente analítico importante a la hora de evaluar la condición de la representación política de las mujeres en el Congreso colombiano.

También en la reforma de 2003 se incluyeron disposiciones para fomentar la legislación en bancadas, aunque estas no serían reglamentadas hasta 2005 en la Ley 974 –coloquialmente referida como Ley de Bancadas (Battle y Wills Otero, 2012: 21)–. Si bien la reforma de 2003 redujo considerablemente el número de partidos, ciertos aspectos nocivos del antiguo régimen electoral permanecían, por lo que en 2009 una nueva reforma política –indispensable para comprender la materia de la Ley 1475, pues es esta la que posteriormente reglamentará el acto de 2009– logró abrirse camino. Esta fue la primera en atacar de frente el común “cambio de camiseta” (transfuguismo), pues estableció que cualquier persona que buscara una candidatura en las siguientes elecciones al Congreso, con un partido diferente al que pertenecía en las anteriores, debía separarse de su curul actual al menos 12 meses previos a la inscripción de listas.¹⁴ De igual manera, en 2009 se elevó el umbral para retener la personería jurídica de los partidos de 2 a 3%, cuestión no menor en un sistema que solía incentivar la creación de partidos personales por encima de la agrupación de ideales en una sola organización (Battle y Wills Otero, 2012: 25).

Dadas las condiciones mencionadas, la Ley 1475 de 2011 fue debatida y sancionada con la intención de establecerse como Ley de Partidos. Esta no solo es la primera en establecer una cuota de género para el Legislativo nacional, sino que abarca otros temas, como la organización interna de los partidos, sus responsabilidades, financiación de las organizaciones partidarias y funcionamiento del sistema electoral (Battle y Wills Otero, 2012: 28-40).

¹⁴ El Acto Legislativo 01 de 2009 también mencionó que los partidos deberían organizarse al interior por principios democráticos, sin embargo, esta reglamentación, así como otras disposiciones relacionadas a la equidad de género, tendrían que esperar.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla II

Régimen electoral legislativo colombiano

Periodo	1991-2003	2003-2009	2009-actual
1. Requisitos para las candidaturas			
Representantes	Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano o ciudadana en ejercicio		
Senadurías	Para ser elegido senador o senadora se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio		
Edad	Más de 30 años para senadurías y más de 25 para representantes		
Relación con los partidos	Mediante partidos y/o asociaciones con personalidad jurídica representativa		A través de partidos y/o asociaciones con personalidad jurídica representativa. Se prohíbe la pertenencia simultánea a más de un partido o movimiento político. Un partido solo puede avalar a un candidato o candidata en las elecciones uninominales (alcaldías y gobernaciones)
Mandato	4 años		
Renovación del mandato	Reelección indefinida		
Tamaño de la Cámara Baja	161 por vía de representación territorial y 5 por representación especial. Varía tamaño según población: 2 por cada distrito + 1 por cada 250 mil habitantes o fracción mayor de 125 mil. 2 representantes en circunscripción especial por las comunidades negras y 3 representantes adicionales para la representación de las minorías políticas y sociales (1 elegido por los partidos, movimientos, organizaciones sociales o grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas que no alcancen representación en la cámara y obtengan más del punto cinco (0,5%) de los votos válidos a nivel nacional; 1 elegido por las comunidades indígenas y 1 elegido por los residentes en el exterior)	172 (161 elegidos por circunscripción territorial, 2 por circunscripción especial afro, 1 por circunscripción especial indígena, 1 para colombianos o colombianas residentes en el exterior, 1 por circunscripción raizal, 1 para la segunda candidatura vicepresidencial con mayor número de votos y, desde 2015, 5 para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC))	

Continúa...

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Periodo	1991-2003	2003-2009	2009-actual
Tamaño de la Cámara Alta	100 senadores + 2 por circunscripción especial indígena (102)		108 (100 elegidos por circunscripción nacional, 2 por circunscripción especial indígena, 1 para la segunda candidatura presidencial con mayor número de votos y, desde 2015, 5 para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC))
Elecciones	Simultáneas		

2. Sistema electoral de la Cámara de Representantes

Principio de representación	Proporcional		
Circunscripción	Circunscripciones territoriales (correspondientes a cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá) y circunscripciones especiales indígenas. (A partir de 2005) 2 por cada circunscripción territorial (correspondiente a cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá), uno para la circunscripción internacional y hasta 4 para la circunscripción especial indígena		
Estructura del voto	Listas cerradas y bloqueadas	El partido o movimiento político puede elegir entre lista cerrada y bloqueada o abierta	
Fórmula electoral	Método Hare de residuos mayores en orden descendente	D'Hondt	
Umbral	Ninguno	2% de los votos válidos	3% de votos válidos (desde 2015). 50% del cociente electoral

3. Sistema electoral de la Cámara de Senadores

Principio de representación	Proporcional		
Circunscripción	1 circunscripción nacional + circunscripción especial indígena y circunscripción territorial que, sin afectar la nacional, se integre por los departamentos señalados en el artículo 309 de la Constitución: 2 por antiguas intendencias; 2 por antiguas comisarías y 1 por el departamento de San Andrés y Providencia	100 elegidos por circunscripción nacional, 2 por circunscripción especial indígena, 1 para la segunda candidatura presidencial con mayor número de votos y, desde 2015, 5 para el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)	

Continúa...

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Periodo	1991-2003	2003-2009	2009-actual
Estructura del voto	Listas cerradas y bloqueadas	El partido o movimiento político puede elegir entre lista cerrada y bloqueada o abierta	
Fórmula electoral	Método Hare de residuos mayores en orden descendente	Método D'Hondt	
Umbral electoral	Ninguno	2% de los votos válidos	3% de los votos válidos

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Constitución de 1991, Ley 163 (1994), Acto Legislativo 01 de 2003, Acto legislativo 01 de 2009, Acto Legislativo 02 de 2015 y Alcántara Sáez y Freidenberg (2003); Ungar Bleier y Arévalo (2004) y Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO ACTUAL SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La primera aplicación de la cuota ocurrió durante las elecciones subnacionales de 2011,¹⁵ en las que se eligieron asambleas departamentales, concejos distritales y municipales, y gobernaciones locales. La primera aplicación para elecciones al Legislativo nacional fue en 2014. Al analizar la presencia de las mujeres en el Congreso se evidencia que, incluso existiendo una medida de acción afirmativa, en ningún momento se ha logrado alcanzar la masa crítica de representación del 30%. En la Cámara, sin embargo, parece haber más resistencias, pues el Senado muestra una mayor presencia sostenida de mujeres desde 2010.

Desde 2002 se observa un incremento, aunque modesto, de la representación política de las mujeres en el Senado (tabla III) y la Cámara (tabla II), pasando de 9.8 y 13.33% respectivamente, a 19.81% en el Senado y 17.51% en la Cámara en 2018. Sin embargo, este fenómeno no ha sido lineal ni sostenido, ya que en la Cámara se observa un decremento fuerte tras las elecciones de 2006 y un incremento modesto para 2010 que no superó la medida inicial de 2002 (tabla II). Al implementarse la cuota en 2014, se observó un incremento sustantivo en ambas cámaras (7.75% en la Cámara, lo que ha supuesto 13 legisladoras más y 7.17% en el Senado (ocho senadoras más). No obstante,

15 El contexto político y social en el que se vio envuelta la cuota cobra especial importancia, pues esta entró en vigor el 14 de julio, tres meses antes de las elecciones, y quedaba la duda de si las listas ya registradas deberían o no enmendarse para incluir, en aquellos casos que aplicara, 30% de mujeres. La consulta solicitada al Consejo de Estado por el ministro del interior, Germán Vargas, estableció que sí, siendo que la ley era una norma de aplicación inmediata (Guzmán y Molano, 2012: 34).

la tendencia no se mantuvo, pues en ambas cámaras bajó el número neto de mujeres electas en los comicios de 2018.¹⁶

Diversos factores influyen para explicar la presencia de las mujeres en el Congreso colombiano. La primera se relaciona con el alcance de la cuota, pues hasta el momento solo ha regulado la presentación de listas para 14 de los 33 distritos –menos de la mitad–, aquellos que por su alta densidad poblacional eligen más de cinco curules. En este caso, entonces, sería pertinente hacer una comparación subnacional que permitiera medir empíricamente los factores que influyen, más allá de la cuota, en la elección de mujeres, tanto en distritos urbanos y poblados, que ya han transcurrido dos elecciones con la cuota, frente a aquellos que no la conocen.

En ese sentido, destacan otras características específicas del caso colombiano que podrían influir en la elección de mujeres al Congreso. A diferencia de las elecciones de 2018, las de 2014 se llevaron a cabo en un ambiente político altamente polarizado, pues precedieron la negociación de paz entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como la ruptura entre el presidente Santos y su antiguo aliado político, el expresidente Álvaro Uribe –quien anunció la creación de un nuevo partido de oposición–. Como es común, los temas de mayor relevancia coyuntural tuvieron especial peso durante la campaña presidencial que coincidió con la renovación congresal. Así pues, las elecciones se llevaron a cabo en un contexto de fragmentación de las fuerzas políticas, y los partidos y movimientos políticos favorecieron impulsar las candidaturas de personas con arraigo y popularidad local, que en su mayoría son hombres.¹⁷

Además de las condiciones políticas, se suman las condiciones institucionales como factores que afectan la probabilidad de las mujeres de resultar electas. Los principales factores son la posibilidad de elección de listas abiertas en lugar de cerradas y bloqueadas, la falta de mandato de posición, el método para seleccionar las suplencias y las desigualdades estructurales en cuanto al acceso al financiamiento y capacitación política. Estos factores se observan y dan cuenta de que el camino de las mujeres al Congreso no ha sido fácil y continúa obstaculizado por razones diversas.

16 Esto incluso cuando el número de candidatas incrementó de 2014 a 2018 (ONU Mujeres, 2020: 87).

17 Las mujeres, en general, reciben menos recursos de capacitación y financieros para desarrollar carreras políticas y, en un ambiente como el colombiano, que fomenta la lealtad personal frente a la coherencia partidista, esto exacerba la situación.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara de Representantes de Colombia (2002-2022)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
2002-2006	143	22	165	13.33
2006-2010	150	15	165	9.09
2010-2014	145	20	165	12.12
2014-2018	133	33	166	19.87
2018-2022	146	31	177	17.51
Totales	717	121	838	14.43

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Congreso Visible (2002-2018) y Datos Abiertos (2018-2022).

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara de Senadores de Colombia (2002-2022)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
2002-2006	92	10	102	9.8
2006-2010	90	12	102	11.76
2010-2014	86	16	102	15.68
2014-2018	81	24	105	22.85
2018-2022	85	21	106	19.81
Totales	434	83	517	16.05

No se registraron datos desagregados por género previos a 2002.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Congreso Visible (2002-2018) y Datos Abiertos (2018-2022).

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El régimen electoral de género colombiano aún evidencia grandes obstáculos y enormes arrastres que permanecen en la sociedad respecto a la igualdad en la

representación política de las mujeres. En general, los problemas más grandes con relación al régimen electoral de género son: a) la ausencia de mandato de posición; b) que no regula candidaturas suplentes en la integración de la fórmula; c) que la cuota fijada en la Ley 1475 solo aplica para una parte de los distritos y no para la integración completa de la Cámara; y d) que la sanción por incumplimiento es interpretable por la autoridad electoral. En cuanto al sistema electoral, los problemas que destacan son: a) que el sistema de listas mixto permite a los partidos elegir entre abiertas y cerradas, y b) aunque la ley demanda que un porcentaje del financiamiento que reciben los partidos por parte del Estado se destine a realizar actividades para el fomento y desarrollo de las mujeres políticas, no existe un mecanismo de fiscalización o vigilancia establecido para garantizar el buen uso de esos recursos.

El primer problema, la ausencia de mandato de posición, es relevante porque los primeros nombres de la lista suelen recibir mayor visibilidad y más votos, además, esto se conjuga con otras situaciones de vulnerabilidad a las que se enfrentan las mujeres colombianas como la falta de financiamiento para campañas, las prácticas patriarcales y los constantes sesgos y estereotipos culturales respecto al papel de las mujeres. Además, hay que tomar en cuenta dos factores más que son observables en el sistema colombiano y se vinculan con la necesidad de establecer, en lo formal, la exigencia de alternancia de género en las listas: primero, que el sistema de partidos está altamente fragmentado, por lo que estos suelen tener expectativas claras sobre el número de bancas que pueden ganar y confeccionar sus listas acorde con ello; es decir, que pueden cumplir en lo formal con la cuota poniendo tres mujeres en las últimas posiciones de la lista, a sabiendas de que solo alcanzarán banca los primeros dos o tres nombres (Tula, 2015: 23). Esto no demuestra un compromiso genuino con el objetivo de incrementar y subsanar las falencias históricas respecto a la representación política de las mujeres. Segundo, que continúa siendo relativamente fácil crear partidos en Colombia, por lo que las condicionantes socioculturales toman más relevancia e impiden a las mujeres –en mayor medida que a los hombres– hacer carreras largas y establecerse dentro de las organizaciones políticas que pudieran dotarlas de reconocimiento más amplio con la ciudadanía.¹⁸

18 Sobre esto, la experta Margarita Battle comentó, en entrevista virtual realizada para esta investigación, que “el diseño del sistema que aún cuenta con laxas medidas, como otros en América Latina, para dotar de personalidad jurídica a los movimientos o partidos políticos, vulnera la posibilidad de que las mujeres se afiancen de liderazgo por diversas razones [...]”

El segundo problema tiene que ver con el diseño de la estructura del voto en el sistema electoral colombiano, este permite a los movimientos o partidos políticos decidir internamente con qué tipo de lista (abierta o cerrada) quieren competir. Según Battle (2017), en su estudio sobre los efectos que esto tuvo en las elecciones congresales de 2014, solo un partido en todo el país decidió demostrar un fuerte compromiso con impulsar mujeres dentro de sus filas. El Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) no solo contendió con listas cerradas, sino que las compuso en forma de cremallera, alternando una mujer y un hombre de inicio a fin –además de que fue el partido que llevó el mayor porcentaje de candidatas a nivel nacional (Battle, 2017). No obstante que los partidos siguieron las reglas establecidas en la ley y ninguna lista fue rechazada por incumplimiento de la cuota, el impacto real de esta se vio disminuido por cuestiones exógenas a su diseño.

El tercer problema, aunque menor, se relaciona con el hecho de que en Colombia las candidaturas no se eligen en fórmula, es decir, con titular y suplente. Aunque este no es un requisito para que las cuotas funcionen, sí añade fortaleza al régimen electoral de género. Como han demostrado otras experiencias de países en la región, en ambientes socioculturales patriarcales en los que prevalece la división inequitativa del trabajo en las esferas pública y privada, los partidos tienen un mayor margen para actuar de manera que cumplan en lo formal con las reglas, aunque no impulsen de lleno el espíritu de la ley. En casos como el de México (véase en este volumen), se han registrado malas prácticas que consisten en que los partidos proponen candidatas mujeres para que sean electas y, posteriormente, ejercen presión para que renuncien a sus cargos y puedan ser reemplazadas por hombres, alterando *a posteriori* la composición por género del Congreso. Esta cuestión constituye un área de oportunidad que valdría la pena traer al debate para posteriores ajustes o reformas al régimen.

El cuarto problema se refiere a que la cuota establecida en la Ley 1475 discrimina por tamaño del distrito los espacios en los que se aplica –de igual manera, en el Código Electoral desechado en 2022, se estableció la misma lógica. Las mujeres de los distritos que nunca han contado con mecanismos de acción afirmativa provienen de los menos poblados y, en efecto, no cuentan con los mismos derechos de elegir y ser elegidas que sus colegas residentes de

los distritos más poblados.¹⁹ Esta situación incurre así en una doble discriminación, primero territorial y segundo por género (Tula, 2015: 30).

El quinto de los problemas es que no existe un mecanismo de control y fiscalización sobre el porcentaje del presupuesto estatal otorgado a los partidos para el desarrollo de actividades de capacitación y fomento del crecimiento político de las mujeres. Según Battle (2021), esto recrudece la situación de desigualdad en la que se encuentran las mujeres colombianas, pues, aunque en el papel el Estado pretende generar condiciones que nivelen la cancha, el arbitrio de los partidos (altamente generizados y patriarcales) permanece. Al final, lo que resalta de la Ley 1475 es que su objetivo es organizar el sistema y comportamiento de los partidos, respondiendo a cuestiones políticas específicas de Colombia, mas no se planteó en ningún momento, la meta de equiparar la representación política entre los géneros.

Por último, el que la autoridad electoral sea quien interprete la sanción por incumplimiento no es óptimo, porque fomenta la tensión entre el árbitro y los agentes. Sobre esto versa Barrios (2019) al exponer las dinámicas en las que debe incurrir la autoridad electoral para mantenerse al margen de la competencia, a la vez que toma la batuta como salvaguarda de la palabra de la ley y demuestra que la cuota se interpretó como requisito formal para la inscripción de las cuotas y no como una medida de acción afirmativa encaminada a “aumentar la participación en política de las mujeres y sus derechos políticos” (Barrios, 2019: 31).

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y EL SISTEMA ELECTORAL PARA INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El nuevo Código Electoral representaba la posibilidad de dar un avance sustantivo, aunque insuficiente, en el camino hacia la desaparición de la brecha de género en la representación política de las mujeres colombianas, el que haya sido desechado por vicios de forma sugiere, a lo menos, que las resistencias

19 Sobre esto cabe destacar que “estos departamentos suelen encontrarse lejos de la capital y a menudo son los que más ha golpeado la violencia propia del conflicto armado interno, situación que, de alguna manera, esta ley de cuota de género diferenciada en el territorio no logra mitigar, sino acentuar” (Battle, 2017: 36).

institucionales, sociales y políticas siguen siendo determinantes. Los problemas que aquejan tanto al sistema electoral, cuanto al diseño del régimen electoral de género persisten y se conjugan en un ambiente sociocultural con arraigo patriarcal y generizado. En aras de construir una democracia más incluyente y accesible para todas las personas que conforman la sociedad es necesario hacer mejoras a la ley, aunque conscientes de que las reformas normativas no son una solución exclusiva, pues como han demostrado otros casos en la región, un régimen electoral de género fuerte también puede producir resultados lejos de la inclusión y la paridad (por ejemplo, el caso ecuatoriano, véase en este volumen).

Para Colombia, uno de los factores más importantes es garantizar el espacio de representación que ya se ha ganado, es decir, primero hay que impulsar el desarrollo de las mujeres para que no solo sean candidatas por requisito, sino que el electorado las vea como opciones reales y benéficas para representar sus intereses. Segundo, que desaparezca la noción de que la paridad solo debe ser aplicada en los espacios más poblados del país, pues de lo contrario se continuarán creando dinámicas de desigualdad entre las propias mujeres colombianas. La paridad debe establecerse por igual en el territorio, además de que se exija para cargos uninominales en los ejecutivos departamentales y se aplique de forma transversal con mandato de posición y encabezamiento de listas. Tercero, que el diseño de las reglas se acerque más a un régimen favorable para la elección de mujeres, incluyendo mandato de posición en clave de alternancia, con encabezamiento de mujeres y fórmulas completas del mismo género (Tula, 2015: 31). Otro factor importante sería limitar la facultad de decisión de modalidad de lista que ahora mantienen los partidos y movimientos políticos, pues, aunque hubo un aumento en el porcentaje de mujeres electas desde que se sancionó la primera cuota, en clave comparada con otros países de la región que han implementado leyes de este estilo, los efectos han dejado mucho que desear.

En ese sentido, otra propuesta tiene que ver con la manera en la que se implementan las reglas. El diseño del régimen importa mucho, sin embargo, la experiencia empírica tiende a sugerir que el cambio cultural y político es, si no más importante, por lo menos crucial a la hora de implementar medidas de acción afirmativa. Es necesario establecer mecanismos de control y fiscalización para los recursos que asigna el Estado a la capacitación e impulso de las mujeres políticas en los partidos. De igual manera, se necesita construir el consenso de que la democracia sin mujeres no existe (así como sin personas indígenas,

LGBTTTTIAQ+, juventudes, afrodescendientes, con discapacidades, en fin, sin la diversidad que caracteriza a la propia sociedad colombiana), pues hasta que esto sea un principio rector de la sociedad, las cuotas, la paridad e incluso su sanción serán vistas como requisitos formales para la competencia y no como una parte íntegra, benéfica y fundamental del juego democrático.

Por último, cabe destacar que algunas de las buenas prácticas observadas en otros países rindieron frutos para la aprobación en las Cámaras del Código Electoral en 2021, aunque luego se haya desechado en la revisión constitucional de la Corte. La creación de redes de mujeres y demás actores que impulsan la paridad se puso de manifiesto en las tácticas de cabildeo de la campaña Paridad ¡Ya! Colombia.²⁰ Esta fue crucial para la inclusión del artículo sobre paridad en el Código y para la implementación de la cuota del 30% a los distritos que eligen menos de cinco escaños. Esta clase de iniciativas deben permanecer, fungir el papel de vigilantes en la aplicación de las normas e impulsar el cambio cultural necesario para alcanzar la meta de erradicar las desigualdades en la representación política entre los géneros y hacer frente a las resistencias, siempre acompañadas de acciones de construcción ciudadana que pongan de manifiesto los derechos y la diversidad.

20 La campaña es un impulso colectivo apartidista por implementar la paridad en los cargos a elección colombianos (Cantor, 2021).