

**DOCUMENTOS 14**

# Participación política de las mujeres y partidos

Posibilidades  
a partir de la  
reforma política  
de 2011

*Diana Esther Guzmán Rodríguez*  
*Sylvia Cristina Prieto Dávila*

---

**Diana Esther Guzmán Rodríguez** Coordinadora de investigaciones del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia y profesora de la Universidad Nacional.

**Sylvia Cristina Prieto Dávila** Investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia.

## Documentos Dejusticia 14

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS

Posibilidades a partir de la reforma política de 2011

Este trabajo se desarrolló gracias al apoyo de Open Society Foundations, a través de su *International Women's Program*.

ISBN: 978-958 58 309-4-3 versión digital

© Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia  
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D.C.  
Teléfono: (57 1) 608 3605  
Correo electrónico: [info@dejusticia.org](mailto:info@dejusticia.org)  
<http://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>

Revisión de textos: María José Díaz Granados  
Preprensa: Marta Rojas  
Cubierta: Alejandro Ospina  
Impreso por Ediciones Antropos

Bogotá, noviembre de 2013

## Contenido

<b>Introducción</b> .....	7
<b>El presupuesto: la importancia de la inclusión política de las mujeres en Colombia</b> .....	11
El contexto histórico: exclusión de la esfera política.....	11
Las razones jurídicas y políticas para superar la exclusión.....	16
Las acciones afirmativas en política a favor de las mujeres y la responsabilidad del Estado y los partidos políticos.....	20
<b>Las potencialidades y los límites de la Ley 1475 de 2011</b> .....	22
El incentivo financiero (art. 17).....	27
Las capacitaciones (art. 18).....	32
<b>Para el futuro de la ley y su reglamentación</b> .....	44
Para el Estado .....	49
Para los partidos .....	51
<b>Referencias</b> .....	53

Agradecemos especialmente a Nathalia Sandoval y Miguel La Rota, investigadores de Dejusticia, por sus valiosos comentarios a este texto.

## **Introducción**

En el año 2011 fue aprobada una ley de reforma política (Ley 1475) con la que Colombia adoptó nuevas medidas encaminadas a promover la participación política de las mujeres. Se trata de una ley estatutaria que, además de regular la organización de los partidos y movimientos políticos en Colombia, y algunos aspectos de las elecciones, contiene mandatos destinados a incentivar la participación de las mujeres en los partidos y en los procesos electorales. Sobre este aspecto, de manera puntual contiene un sistema de cuotas que obliga a los partidos y movimientos políticos a incluir un 30 % de mujeres en las listas de candidatos(as) que aspiran a cargos plurinominales, incentivos financieros para las organizaciones partidistas en proporción al número de mujeres elegidas, y un mandato que los obliga a destinar un porcentaje de los recursos estatales a capacitación y formación política para mujeres, jóvenes y grupos étnicos.

Con estas medidas, la Ley 1475 de 2011 se convierte en la primera ley colombiana en establecer normas destinadas a impulsar la inclusión de las mujeres en la arena política y a fortalecer su participación en la misma. En efecto, aunque desde hace más de doce años el país contaba con una ley de cuotas (Ley 581 de 2000), esta no contemplaba medidas a favor de las mujeres en el ámbito de las elecciones, pues se circunscribía a los cargos de designación y no a los de elección popular. Además, no se contaba tampoco con normas que desarrollaran los mandatos constitucionales de igualdad de género en el ámbito de los partidos y movimientos políticos.

De esta forma, se trata de una ley estatutaria pionera en lo que a participación de las mujeres en política se refiere, que puede ser además útil para promover la inclusión efectiva de estas. Es precisamente por ello que un análisis en torno a la misma resulta relevante e importante en el país. Aunque es una ley que ha sido recientemente aprobada y hasta ahora los

partidos políticos se están apropiando de la misma —por lo cual es prematuro hablar de su impacto—, este es un momento ideal para establecer sus posibles alcances y limitaciones con el fin de identificar estrategias que permitan potenciar sus efectos a favor de la participación paritaria de las mujeres en política.

Este documento pretende, entonces, explorar dos de los mandatos de la ley que tienen como propósito promover la participación política de las mujeres: los incentivos financieros (art. 17) y las medidas de capacitación y formación destinadas a las mujeres con el fin de garantizar su inclusión en la arena política (art. 18). No nos centramos en el mandato que establece la cuota de mujeres en las listas de elección para cargos plurinominales, pues sobre este punto ya se han hecho estudios previos que analizan los primeros resultados de la misma (Mesa de Género 2012). Por ello, en este texto retomamos esos resultados como parte del contexto en el cual analizamos los alcances y límites de estas dos disposiciones en concreto, pero no nos centramos en dicha medida.

Dos presupuestos teóricos fundamentales orientan el análisis que ofrecemos en este documento. El primero es la importancia de la inclusión de las mujeres en la política. Como mostraremos más adelante, Colombia ha sido un país en el que históricamente las mujeres han estado excluidas del ejercicio del poder, y en el que enfrentan múltiples dificultades para acceder a los cargos de elección y participar en política. Esto presenta serios desafíos para la democracia, pues implica la exclusión de más de la mitad de la población, y la reproducción de desigualdades inaceptables en un Estado democrático. Por eso, el Estado debe desarrollar medidas como las adoptadas mediante la Ley 1475, y procurar su adecuada implementación, con el fin de que realmente conduzcan a desarrollar mejores condiciones para que las mujeres participen en la arena política sin discriminación de ningún tipo.

El segundo presupuesto hace referencia a la importancia misma del derecho, y en este caso de la ley, para promover y acompañar cambios sociales significativos. Si bien es claro que los cambios normativos por sí solos no generan transformaciones radicales y contundentes en la sociedad debido, entre otros factores, a la arraigada cultura machista y androcéntrica, los cambios por la vía legal son más rápidos en términos instrumentales y abonan el terreno para la transformación del ámbito sociosimbólico. En este sentido, las medidas legales como las contenidas en la Ley 1475 de 2011 pueden empujar cambios culturales que, de lo contrario, se demora-

rían mucho tiempo en suceder.<sup>1</sup> Esta ley podría contribuir a generar compromisos más consistentes de los partidos y movimientos con la participación de las mujeres, generar mejores condiciones para el seguimiento que hace la sociedad civil del cumplimiento de dichos compromisos, y poner bases que contribuyan a desnaturalizar la exclusión. Esta es entonces una razón adicional para analizar las medidas adoptadas, establecer sus potenciales límites y diseñar estrategias para enfrentarlos.

El documento tiene tres partes. En la primera presentamos algunos elementos conceptuales y normativos que permitieron el desarrollo de la investigación, y en particular analizamos la exclusión de las mujeres de la esfera política y por qué resulta importante que el Estado la combata. En segundo lugar, mencionamos los principales aspectos de la ley y resaltamos algunos de los alcances y potenciales límites de la misma. En tercer lugar, identificamos aspectos que resultarían relevantes para una futura reglamentación de la ley o para sus desarrollos posteriores, así como para que la implementación de la misma permita potenciar sus efectos a favor de la inclusión de las mujeres en política. En esta sección presentamos además una serie de recomendaciones dirigidas tanto al Estado colombiano, como a los partidos y movimientos políticos para promover y garantizar la participación política de las mujeres en el marco de esta nueva ley.

Desde el punto de vista metodológico, además de la revisión de literatura secundaria, realizamos entrevistas semiestructuradas con actores claves que nos permitieran establecer la forma como interpretan y reciben las disposiciones en mención, e identificar las medidas que han adoptado los partidos para dar cumplimiento a las mismas. En concreto, llevamos a cabo una serie de entrevistas a investigadoras expertas en participación política de las mujeres con el fin de conocer sus perspectivas sobre la reciente ley. Adicionalmente, realizamos entrevistas con directivas y con las responsables de las Secretarías de género/mujeres de cinco partidos y movimientos políticos. Con estas entrevistas pretendimos, por un lado, explorar cómo fue recibida esta ley por parte de las organizaciones partidistas y, por otro, identificar cuáles han sido las transformaciones que se realizaron o se realizarán en los partidos con el fin de cumplir con los mandatos de la ley.

<sup>1</sup> Entrevista con Alexandra Quintero, investigadora de la Corporación Sisma Mujer, Bogotá D.C., 31 de agosto de 2012.

Los partidos y movimientos políticos a los cuales realizamos entrevistas fueron los siguientes: Partido Conservador Colombiano, Partido Liberal Colombiano, Partido Social de Unidad Nacional, Polo Democrático Alternativo (en adelante PDA) y Movimiento Político Mira. Utilizamos dos criterios para la selección de estos partidos y movimientos políticos. Por un lado, el tiempo de existencia y recorrido institucional de las organizaciones partidistas. En este sentido, elegimos partidos como el Conservador y el Liberal por su carácter tradicional e histórico, y su larga trayectoria institucional. De otra parte, el Partido Social de Unidad Nacional, el Polo Democrático Alternativo y el Movimiento Político Mira fueron seleccionados debido a su carácter reciente pero con amplio caudal electoral, al menos en algunas zonas del país. El segundo criterio de selección tiene que ver con las apuestas políticas e ideológicas de los partidos y movimientos políticos; por un lado, seleccionamos organizaciones partidistas que se encuentran más hacia la derecha del espectro político (como el Partido Conservador y el Mira), organizaciones partidistas que reclaman ser de centro (como el Partido Social de Unidad Nacional y el Partido Liberal), y organizaciones partidistas que se ubican más hacia la izquierda del espectro político (como el PDA). De esta manera fue posible explorar cómo se recibió esta medida legislativa tanto en partidos tradicionales, como en partidos recientes, al igual que en organizaciones partidistas con diferentes agendas políticas. Aunque nos centramos en el trabajo de campo en estos partidos, contamos con información sobre todas las colectividades oficialmente establecidas en el país, proveniente del “*ranking* de los partidos políticos” elaborado por el PNUD a partir de la información directamente suministrada por los mismos (PNUD 2013). La selección de partidos que hicimos para este documento nos permite entonces profundizar en puntos clave que el *ranking* no contempla, y que son importantes para el propósito de la investigación.

### **El presupuesto: la importancia de la inclusión política de las mujeres en Colombia**

El presupuesto conceptual y normativo de este documento es que Colombia debe seguir avanzando en la inclusión de las mujeres en política y por eso es fundamental que el Estado adopte medidas de diversa naturaleza que la promuevan de manera efectiva. De allí que sea importante diseñar estrategias que posibiliten que la ejecución de medidas como la Ley 1475 de 2011 resulte adecuada y permita realmente superar la histórica subrepresentación de las mujeres en los cargos decisorios del Estado y, en particular, en aquellos a los que se accede por voto popular. Para desarrollar este presupuesto, en esta sección del documento, primero, contextualizamos la problemática general que debería contribuir a enfrentar la ley que analizamos, esto es, la exclusión de las mujeres de la política colombiana. Segundo, indicamos por qué enfrentar dicha exclusión es importante para el país y su democracia.

#### **El contexto histórico: exclusión de la esfera política**

En Colombia las mujeres han estado históricamente excluidas de la esfera política. El derecho al voto solo les fue reconocido en 1953 y, desde entonces, a pesar de constituir más del 50% de la población del país, no pasan del 20% en los cargos de elección popular. A nivel nacional, el país no ha tenido una mujer presidenta, y en el Congreso de la República constituyen una minoría. En el periodo 2010-2014, solo el 16% de los escaños del Senado y el 12% de la Cámara están ocupados por mujeres (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2011), siendo este el porcentaje más alto que han alcanzado desde que adquirieron el derecho a ser elegidas.

A nivel local la ausencia de mujeres en los cargos de elección popular tiende a ser incluso más acentuada. De acuerdo con la Misión de Observación Electoral (MOE), en las elecciones de 2011 solo tres mujeres fueron electas como gobernadoras, lo cual equivale a un 9,4% de mujeres en el total de las gobernaciones existentes (Misión de Observación Electoral 2012). Según un análisis realizado por la Corporación Sisma Mujer con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en las elecciones ocurridas en octubre de 2011 solo 13% del total de los candidatos(as) para alcaldías municipales fueron mujeres; y solo 108 fueron elegidas, lo cual corresponde a un 10% de los cargos disponibles para hombres y mujeres (Corporación Sisma Mujer 2011).

El caso de las corporaciones públicas de los departamentos y municipios es similar, pues en ellas las mujeres han sido históricamente minoritarias. En el año 2011, del total de los(as) candidatos(as) para concejales municipales, solo 35,1% fueron mujeres; de estas, se eligieron 1940 mujeres lo cual corresponde al 16% del total de las curules en disputa. Solo ocho departamentos eligieron para sus concejos mujeres en proporciones mayores al 20%. Estas cifras no varían mucho en el tiempo, pues para el periodo 2004-2007, solo en nueve municipios se logró una participación paritaria en los Concejos (Meertens *et al.* 2006). De otra parte, para las elecciones del 2011 del total de candidatos(as) para diputados, el 36,1% correspondieron a mujeres, y solo 17,9% de los asientos de las Asambleas departamentales están siendo ocupados por mujeres (Corporación Sisma Mujer 2011). Para el periodo 2004-2007, las mujeres ocuparon solo el 16,4% de los asientos de las Asambleas departamentales (Meertens *et al.* 2006). Estos datos evidencian que la participación política de las mujeres a nivel local ha sido históricamente minoritaria.

En otros países latinoamericanos la participación de las mujeres, aunque no es paritaria, tiende a ser mayor que en Colombia. Así, por ejemplo, Cuba cuenta con un 43,2% de mujeres en el poder Legislativo, Argentina con un 38,5% en la Cámara Baja y un 35,2% en el Senado, y Ecuador con un 32,2%<sup>1</sup> (CIDH 2011). De hecho, de acuerdo con la Unión Inter-Parlamentaria que se encarga de hacer una medición de la presencia de las mujeres en los congresos y en los parlamentos de los países del mundo, Colombia ocupa el puesto 100 entre 143 países; siendo el primer puesto para el país con mayor participación política de mujeres. En ese *ranking*

<sup>1</sup> Estas cifras corresponden a diciembre de 2010.

otros países latinoamericanos se encuentran mejor ubicados como Cuba que ocupa el puesto 3, Nicaragua el puesto 9, Costa Rica el puesto 14 y Argentina el puesto 17 (Unión Interparlamentaria, 2012). Igualmente, en el *Global Gender Gap Report*<sup>2</sup> del 2012 Colombia ocupó el puesto 63 entre 135 países analizados, siendo el primer puesto para el país con mayor equidad de género. En este reporte otros países latinoamericanos estuvieron mejor posicionados: Nicaragua ocupó el puesto 9, Costa Rica el 29, Argentina el 32 y Bolivia el 30 (World Economic Forum 2012).

La ausencia de mujeres en los cargos de elección popular no se puede explicar porque cuenten con poca preparación o por falta de liderazgo. En efecto, en los últimos años las mujeres han accedido masivamente a la educación formal, y tienen niveles iguales e incluso superiores de formación que los hombres (DANE 2005). Además, han aumentado su liderazgo en el marco de procesos sociales comunitarios y de base. Prueba de ello es que en los últimos veinte años han emergido una variedad de movimientos de mujeres (Red Nacional de Mujeres, la Ruta Pacífica de las Mujeres, Iniciativa de Mujeres por la Paz, entre otros) al igual que Consejos comunitarios de mujeres (Domínguez s. f.), y participan muy activamente a nivel local en juntas de acción comunal, en consejos de política económica y social y en el marco de organizaciones políticas autónomas (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer 2011). Sin embargo, esta movilización de las mujeres en el nivel local no se ha traducido en una participación igualitaria en los órganos colegiados de elección popular.

Estos elementos dan cuenta de un contexto en el que las mujeres enfrentan una clara exclusión de los cargos de elección popular, a pesar de que han venido fortaleciendo su liderazgo político (especialmente a nivel local) y cuentan con formación académica igual e incluso superior a la de los hombres. Esto sugiere que existen una serie de barreras que enfrentan las mujeres para ser elegidas mediante voto popular y acceder a los cargos en los cuales se toman decisiones políticas claves para el país.

De acuerdo con Angélica Bernal, en Colombia estos obstáculos pueden ser clasificados en tres grupos: i) los *obstáculos de partida* que tienen que ver con la carencia de destrezas, conocimientos y oportunidades de las mujeres para entrar en el juego político en igualdad de condiciones con

<sup>2</sup> Este es un reporte anual publicado por el Foro Económico Mundial que da cuenta de las brechas de género a nivel mundial, para lo cual utiliza cuatro índices con los que miden cuatro ámbitos en particular: participación económica, acceso a la educación, acceso a la salud y participación política.

los hombres; ii) los *obstáculos de entrada* que hacen referencia a aquellos impuestos por los estereotipos de género que ubican a las mujeres por fuera del mundo de lo público; iii) los *obstáculos de permanencia* que son aquellos que encuentran las mujeres una vez que logran entrar a la arena política y tienen que ver con el marcado carácter machista del quehacer político en Colombia (Bernal 2006).

Estas barreras se inscriben en un contexto general de construcción del Estado y de la ciudadanía fuertemente influenciada por arreglos de género que estructuran relaciones desiguales de poder entre las personas en razón de los atributos que les son asignados a partir de su sexo. Lo primero que resulta pertinente señalar es que el surgimiento de los proyectos democráticos en el mundo tuvo una estrecha relación con la separación entre la esfera pública y la esfera privada. Es en el marco de esta escisión en el que surgió la democracia liberal, que está reservada para unos pocos —en general hombres blancos, clase media-alta y heterosexuales—. Si bien los proyectos democráticos marcaron una ruptura con el Antiguo Régimen, a su vez generaron nuevas jerarquías sociales y, con ellas, nuevas exclusiones. Aunque desde la génesis de la democracia moderna ha pasado un buen tiempo en el que se han logrado conquistas importantes para los sectores poblacionales históricamente excluidos de la arena política (indígenas, campesinos(as), mujeres, jóvenes y demás), los problemas en términos de inclusión de las mujeres no están saldados (Wills 2007).

Hoy en día persisten imaginarios, al igual que prácticas y estructuras políticas y sociales, que perpetúan la situación de exclusión y de discriminación contra las mujeres. Estas prácticas tienen uno de sus fundamentos en la naturalización y la esencialización de las identidades. A través de la asignación autoritaria de ciertas características naturales y esenciales a las personas en razón de su sexo, se las limita, categoriza y se les imponen roles inquebrantables. A partir de estas dinámicas se construyen estereotipos frente a lo que naturalmente es una mujer y su supuesto opuesto: el hombre. Este proceso de estereotipificación

congela en el tiempo unos atributos y los asocia a unas categorías específicas de población hasta que estas construcciones mentales, históricamente arraigadas, adquieren la consistencia de una esencia trascendente. En otras palabras, el proceso de estereotipificación borra el proceso histórico a través del cual se ha construido la identificación entre atributos y categorías y otorga un aire de naturalidad incuestionable a las asociacio-

nes y equivalencias implícitas en las representaciones culturales (Wills 2005).

En este sentido, mientras que a las mujeres se las considera naturalmente intuitivas, maternas, delicadas, emocionales e inclinadas hacia el cuidado de los otros, a los hombres se les considera individualistas, racionales, dominantes y fuertes. La imposición de este tipo de características es cuanto menos violenta, pues de entrada algunas conductas, espacios, gustos e intereses quedan vetados para ciertas personas en razón de su sexo. Este es un ejercicio que termina limitando las posibilidades vitales de las personas por supuestos destinos biológicos ficticios y naturalizados. Pero además, esta atribución de características en razón del sexo genera una jerarquía en la que los hombres socialmente construidos ejercen poder sobre las mujeres y se ubican en una posición de privilegio estructural. Son ellos quienes tejen la cultura dominante haciendo de las estructuras sociales, políticas y culturales reflejos del paradigma androcéntrico. De ahí que la democracia liberal, los derechos humanos y demás mecanismos que regulan la vida social se hayan construido tradicionalmente en torno a la figura masculina, blanca y heterosexual. Es así como se produce la discriminación de género, esto es, una serie de estructuras y de prácticas que privilegian a los hombres y ponen a las mujeres en situación de desventaja, configurando relaciones de poder desequilibradas y violentas. El discurso de las identidades esenciales naturaliza e interioriza en los sujetos esta, lo cual a la larga lleva a su invisibilización.

A través del discurso de las identidades esenciales en torno al “hombre” y la “mujer”, el espacio de lo público queda vetado para esta última. La esfera pública entendida como un “ámbito desde el cual, por la vía del debate, los ciudadanos dirimen sus diferencias, enuncian sus conflictos, proponen soluciones a los asuntos de todos en general y del Estado en particular” (Wills 2005) es concebida como una esfera reservada para los hombres. Por otro lado, el ámbito privado, un espacio en el que se tejen relaciones domésticas y se construye desde el afecto y el hogar se relaciona con las mujeres y con el mundo eminentemente “femenino”. Por todo lo anterior, comúnmente las mujeres son leídas como seres sensibles, hogareños, maternos y dispuestos para el cuidado cuyo espacio de realización por excelencia es el hogar, lejos de estar capacitadas para tomar decisiones públicas y políticas.

### **Las razones jurídicas y políticas para superar la exclusión**

En los últimos años ha emergido un acuerdo internacional sobre la importancia de que los Estados impulsen y promuevan la participación política de las mujeres y erradiquen la discriminación en su contra. Esto se ve reflejado tanto en la aprobación de tratados internacionales de derechos humanos, como en la adopción de plataformas políticas a partir de las cuales se comprometen a nivel internacional con propósitos y metas concretas en relación con la inclusión de las mujeres. Esto se hace explícito, por ejemplo, en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, o Convención de Belém do Pará, celebrada en el año 1996 y ratificada por el Estado colombiano. Esta Convención consagra el derecho de las mujeres a “tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones” (Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Convención Belém Do Pará, 1996).<sup>3</sup>

En sentido similar, pero con alcances jurídicos distintos, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing del año 1995, suscrita por el Estado colombiano, reconoce la situación de exclusión y de desventaja en la que se encuentran las mujeres. En esta declaración los Estados acordaron adoptar medidas con el fin de aumentar el número de mujeres en espacios de toma de decisiones y resaltaron el rol de los partidos y movimientos políticos en este sentido. Al respecto, la declaración indica que “las modalidades tradicionales de muchos partidos políticos y estructuras gubernamentales siguen siendo un obstáculo para la participación de la mujer en la vida pública” (Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995). En los numerales 190, 191 y 192 de la Declaración se mencionan explícitamente las medidas que deben adelantar los gobiernos y los partidos políticos con el fin de promocionar de manera efectiva la participación política de las mujeres. En este sentido reconoce la importancia de: i) acoger sistemas electorales que no hagan más difícil la participación de las muje-

<sup>3</sup> En este sentido, también vale la pena mencionar la Resolución 1325 del año 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la cual insta a los Estados parte a generar acciones con el fin de aumentar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión, al igual que en la resolución de conflictos y en la construcción de paz. (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2000).

res en política; ii) comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales; iii) transformar las estructuras partidistas con el fin de privilegiar la participación de las mujeres; y iv) adoptar medidas positivas a nivel nacional, entre otros elementos (Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995).

Otro escenario que refleja el acuerdo internacional emergente es el Consenso de Quito realizado en el año 2007 y también ratificado por el Estado colombiano. En este los Estados pactaron propiciar el compromiso de los partidos políticos para implementar acciones afirmativas, estrategias de comunicación, financiación, capacitación, formación política y reformas organizacionales internas con el objetivo de garantizar la participación política de las mujeres en los espacios de toma de decisiones.

Estos tratados y acuerdos políticos muestran, entonces, un creciente compromiso internacional con los derechos de las mujeres y, en particular, con la promoción de su participación igualitaria en política. A su vez, dado que Colombia ha suscrito y firmado estos documentos, crea compromisos concretos para el Estado. En particular, la Convención de Belém do Pará genera obligaciones jurídicas internacionales y la plataforma de acción de Beijing, entre otras plataformas, compromisos políticos ante otros Estados. El cumplimiento de estas obligaciones y compromisos no se agota con la eliminación formal de obstáculos para el ejercicio de los derechos políticos y en especial para la participación política, pues el Estado está también llamado a generar las condiciones para la igualdad efectiva.<sup>4</sup>

Así mismo, a nivel nacional el Estado tiene obligaciones concretas en relación con la igualdad efectiva de las mujeres en política. En este sentido existen varias disposiciones constitucionales que promueven la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida, como el artículo 13 que establece que todas las personas gozan de los mismos derechos y libertades y que para promover la igualdad real y efectiva, el Estado “adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados” las cuales, según la Corte Constitucional, incluyen las medidas afirmativas. En virtud de la consagración del derecho a la igualdad, la jurisprudencia cons-

<sup>4</sup> Esta perspectiva se deriva de la interpretación armónica de las disposiciones señaladas y las obligaciones en materia de igualdad, pues en virtud de esta se entiende que la igualdad no debe ser solo formal, sino también material. Por ello, más allá de perseguir la igualdad formal ante la ley, deben emplearse medidas encaminadas a erradicar la discriminación y a promover la igualdad real.

titucional ha reconocido que las mujeres son un grupo tradicionalmente discriminado. Por ejemplo, la sentencia C-371 de 2000 reconoce que las mujeres han estado históricamente excluidas de los altos cargos decisorios del Estado, sin que exista una justificación constitucionalmente legítima para ello. Por tanto, y en virtud del artículo 13 constitucional, el Estado debe implementar mecanismos para subvertir esta situación. Así lo señala la Corte Constitucional, y el análisis de las cifras oficiales sobre participación política de las mujeres permite concluir:

- a) Que a pesar de existir un claro equilibrio entre la población femenina y la masculina, calificada para acceder a los más altos niveles decisorios, tal equilibrio no se refleja en la efectiva representación de uno y otro en dichos niveles.
- b) Que la precaria representación de la mujer obedece a un criterio irracional de discriminación, más que a supuestos factores de inferioridad natural o de formación cultural y académica, lo demuestra de modo contundente el hecho de que en la carrera administrativa, cuyos cargos se proveen por el sistema de méritos, la representación de la mujer llega incluso a sobrepasar a la del hombre.
- c) Que es necesario remover los obstáculos presentes que impiden la participación de la mujer con medidas que produzcan un doble efecto: uno inmediato, consistente en paliar la subrepresentación, y otro a más largo plazo, que incida en la transformación de la mentalidad, incompatible con los propósitos trazados por una Constitución igualitaria y democrática.<sup>5</sup>

Además, los artículos 20 y 43 de la Constitución política establecen respectivamente que “[1]as autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”, y la “mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”. Finalmente el artículo 107 establece que los partidos y movimientos políticos se deben organizar de manera democrática y siguiendo principios como la equidad de género.

Lo anterior muestra que el Estado colombiano está llamado a asegurar la participación política igualitaria de las mujeres, no solamente como parte de un compromiso político con el tema, sino como resulta-

do de obligaciones jurídicas concretas tanto de carácter internacional como nacional. El cumplimiento de dichas obligaciones implica asegurar que las mujeres cuentan con iguales derechos en el marco de la participación política, así como generar las condiciones para que los puedan ejercer y puedan por tanto participar sin discriminación alguna. De esta forma, el Estado está obligado jurídicamente a avanzar en la superación de la histórica exclusión política de las mujeres con la adopción de diversas medidas y estrategias.

Este propósito es además importante por razones políticas. Una sociedad solo puede ser democrática si la totalidad de sus ciudadanos y ciudadanas gozan de plenos derechos y pueden participar real y efectivamente en la comunidad política. En este sentido, la participación de las mujeres es un principio básico de un régimen democrático. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la participación y representación adecuada de todas las mujeres en todos los niveles de gobierno es una condición absolutamente necesaria para el fortalecimiento de las democracias (CIDH 2011).

Adicionalmente, en la medida en que se excluya a las mujeres de los espacios de decisión y de poder político, la sociedad se seguirá configurando y reconfigurando en lógicas masculinas, violentas y patriarcales. En otras palabras, las desventajas que enfrentan las mujeres para hacer parte de los órganos de decisión perpetúa las lógicas violentas y de exclusión contra las mujeres en otros ámbitos como el económico, el cultural y el social. Al respecto, aunque es claro que la mera presencia o inclusión de las mujeres en los espacios de decisión no asegura una reconfiguración de las relaciones de poder en virtud de las cuales las mujeres son excluidas, porque estas no siempre representan intereses afines a ellas y a sus derechos, la implementación de mecanismos que fomenten la inclusión de las mujeres en los espacios de decisión permite avanzar en la creación de una “masa crítica”. Esto quiere decir que la presencia de las mujeres puede contribuir a que haya un cambio cualitativo en las relaciones de poder que las excluye y que las mujeres que inicialmente constituyen la minoría en política, utilicen los recursos de la institución en la cual participan para mejorar su situación y la del grupo al que pertenecen.

5 Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

### **Las acciones afirmativas en política a favor de las mujeres y la responsabilidad del Estado y los partidos políticos**

Dado que el Estado tiene la obligación de garantizar y promover la participación política de las mujeres, la pregunta que surge es cómo puede lograrlo. Al respecto, el Estado está llamado a adoptar las medidas que resulten necesarias para superar la exclusión histórica a la que han estado sometidas. Una de dichas medidas son las acciones afirmativas. Estas parten del reconocimiento de que ciertos grupos poblacionales no gozan del mismo punto de partida que el resto de la sociedad, “por lo que la garantía de iguales condiciones de acceso [...] no resulta suficiente para que la igualdad de oportunidades sea una realidad” (Soto 2009a). De esta forma, es necesario adoptar medidas específicas para garantizar que estos grupos equiparen sus potencialidades y sus circunstancias iniciales a las de las demás personas. Estas acciones son medidas de carácter temporal que buscan asegurar que todas y todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades a través de un trato especial a aquellas poblaciones que han sido vulneradas históricamente, como las mujeres (Guzmán y Molano 2012).

La acción positiva es un método que permite paliar esta desigualdad de circunstancias iniciales, cuya modificación total requiere de largos años de cambio cultural, pues establece medidas que otorgan ventajas concretas a quienes, comparativamente, han quedado en desventaja social a partir de las costumbres, hábitos, concepciones predominantes y roles asignados en un sistema social determinado (Soto 2009a).

En el marco de la participación política, las acciones afirmativas tienden a garantizar y a promover el acceso, la entrada y la permanencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones. De acuerdo con Dahlerup, si se reconoce que el sistema político es excluyente y que las mujeres deben enfrentar una serie de barreras para poder participar en espacios de toma de decisiones, las acciones afirmativas no pueden ser leídas como acciones de discriminación contra los hombres, sino como un mecanismo de compensación frente a todos los obstáculos que deben enfrentar las mujeres para poder acceder a la esfera política (Dahlerup y Francisco 2005). Estas medidas van desde su capacitación específica, pasando por la implementación de mecanismos especiales de financiación para ellas, hasta la implementación de los sistemas de cuotas. En general existen tres

tipos de mandatos para las acciones afirmativas en el marco de la participación política: mandato constitucional, mandato legal y acciones voluntarias. En los dos primeros casos, la implementación de acciones afirmativas obedece a la aprobación de reformas legislativas y son de obligatorio cumplimiento; en el tercer caso, son medidas voluntarias que dependen enteramente del compromiso de los movimientos y partidos políticos.

La responsabilidad de implementar medidas para promover la participación política de las mujeres, tales como las acciones afirmativas, no solo es del Estado, sino también de los partidos y movimientos políticos. Por ello, la mayoría de los estándares nacionales e internacionales en torno a la promoción de la participación política de las mujeres resaltan la responsabilidad de unos y otros. De una parte, exhortan a los Estados a generar condiciones sociales y marcos normativos especiales que permitan fomentar y garantizar la participación política efectiva de las mujeres; y de otra, mencionan el importante rol que juegan los partidos y movimientos políticos en el fortalecimiento y la promoción de la participación política de las mujeres. Esto, porque “los partidos siguen constituyendo el principal cauce de participación política y el vehículo privilegiado para la resolución de los conflictos sociales y la representación de sus demandas e intereses” (Sample y Llanos 2008). Pero, además, porque son precisamente los partidos los responsables de reclutar y de seleccionar a los y las candidatas que harán parte de los comicios electorales. Son también los encargados de determinar quiénes son incluidos en las listas para las elecciones y en qué orden aparecerán (BID y IDEA 2010). En este sentido, los partidos y movimientos políticos son la entrada de las mujeres a la política, y por ello deberían ser los “guardianes” del avance de las mismas en este campo.

Adicionalmente, debido a la interacción que mantienen con sus militantes, los partidos y movimientos políticos tienen la posibilidad de realizar capacitaciones constantes sistemáticas y de calidad a las mujeres afiliadas a ellos. De esta manera, es posible generar procesos de liderazgo y de empoderamiento de las mujeres, lo cual hace que estas tengan más herramientas y posibilidades de hacer parte de los órganos de decisión.<sup>6</sup>

Pero más allá de los asuntos pragmáticos, los partidos políticos tienen la obligación ética y política de fomentar y fortalecer la democracia.

<sup>6</sup> Entrevista con Bibiana Ortega, candidata a doctora en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá D.C., 10 de agosto de 2012.

Lo anterior, porque precisamente las organizaciones partidistas son los elementos básicos de la democracia; esta no funciona sin partidos políticos y, en ese sentido, es incomprensible que los partidos (siendo la unidad básica de la democracia) no la promuevan en el país y que no sean democráticos en su interior.<sup>7</sup> En otras palabras, los partidos y movimientos políticos son fundamentales en la inclusión efectiva de las mujeres en la política pues son los actores centrales de la democracia, y precisamente “una de sus responsabilidades consiste en velar por su desarrollo y su principio fundamental de la igualdad entre los individuos” (Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995).

### **Las potencialidades y los límites de la Ley 1475 de 2011**

Como lo indicamos en la introducción a este documento, la Ley 1475 de 2011 es una ley estatutaria por medio de la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como de los procesos electorales. Lo novedoso es que se trata del primer estatuto de los partidos en el que se adoptan medidas concretas destinadas a promover una mayor inclusión de las mujeres, así como de otros grupos tradicionalmente excluidos de la esfera política. En concreto, incluye cuatro disposiciones que de manera explícita incorporan elementos destinados a promover una mayor participación de las mujeres en política.

La primera de dichas disposiciones está incluida en el artículo 1 de la ley, en el cual se definen los principios de funcionamiento y organización de los partidos y movimientos políticos, y establece 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” (Ley 1475 de 2011, art. 1). De acuerdo con este principio, toda la ley deberá ser interpretada de forma tal que promueva el acceso de las mujeres y las personas con orientación sexual o identidad de género diversas a la esfera política y su participación igualitaria en dicha esfera.

La segunda disposición relevante constituye un desarrollo del principio de igualdad de género, pues contempla la adopción de una medi-

da afirmativa a favor de las mujeres. En concreto, establece un sistema de cuotas para las listas de candidatos a corporaciones públicas, de acuerdo con el cual: “Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometán a consulta —exceptuando su resultado— deberán conformarse por mínimo un 30 % de uno de los géneros” (Ley 1475 de 2011, art. 28). Por tanto, los partidos y movimientos políticos deben asegurar que al menos un 30 % de las personas que integran las listas sean mujeres y no podrían, entonces, conformarse listas que las excluyan totalmente.

Esta es la primera vez en la historia del país en la que se adopta una cuota para aspirar a los cargos de elección popular. Aunque la Ley 581 de 2000 había desarrollado un sistema de cuotas, este no se extendía a los cargos de elección, sino que se limitaba a los de designación. Por tanto, permitía promover la participación de las mujeres en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, pero no en los cargos a los que se llega por voto popular. En este sentido, el Estado colombiano estaba en mora de promover una medida de este tipo, pues en América Latina se empezaron a implementar acciones afirmativas para cargos de elección popular en la década de los noventa. En Argentina, en el año 1991, se incluyó el sistema de cuotas mediante la promulgación de la Ley 24.012 de 1991 que obligaba a los partidos y movimientos políticos a incluir un mínimo de 30 % de mujeres en las listas para elecciones (Archenti y Tula, 2008). En Costa Rica, la primera medida legislativa para promover la participación política de las mujeres se dio en el año 1996 con la reforma a dos artículos del Código Electoral. Dicha iniciativa legislativa obligaba a las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y providenciales a estar conformadas por un 40 % de mujeres (Archenti y Tula 2008). Como se observa en la tabla 1, la mayoría de los países latinoamericanos emitieron leyes para la implementación de medidas de este tipo durante la década de los noventa. Teniendo en cuenta lo anterior, es posible afirmar que Colombia estaba en mora de promulgar una ley que ordenara la implementación de medidas de acción positiva para cargos de elección popular.

Una tercera disposición relevante en este sentido es aquella que crea un incentivo financiero para promover la participación política de las mujeres dentro de los partidos y movimientos políticos. Este consiste en que en la apropiación presupuestal correspondiente a las estructuras partidistas, el “cinco por ciento (5 %) se distribuirá por partes iguales entre todos

<sup>7</sup> Entrevista con Florentina Carozo, investigadora de la Corporación Sisma Mujer, Bogotá D.C., 31 de agosto de 2012.

**Tabla 1**  
**Promulgación de la primera ley de acción afirmativa para cargos de elección popular en países de América Latina**

Año	País
1991	Argentina
1996	Paraguay
	México
	Costa Rica
1997	Panamá
	Perú
	Brasil
	República Dominicana
	Bolivia
1998	Venezuela
	Ecuador
	Guatemala
2000	El Salvador
	Honduras
2009	Uruguay
2011	Colombia

**FUENTE:** elaboración propia a partir de los datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Cepal (s. f.) y Ríos (2008).

los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas” (Ley 1475 de 2011, art. 17).<sup>8</sup> De esta forma, se prevé un incentivo económico para aquellos partidos que logren que sus candidatas mujeres sean elegidas.

Finalmente, la ley promueve la formación política de las mujeres en los partidos. De manera textual señala que:

para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el

<sup>8</sup> Es importante mencionar que los debates previos a la aprobación de la Ley 1475 de 2011 estuvieron centrados principalmente en torno a la cuota electoral, muy poco se discutió en torno a las dos disposiciones que ocupan este escrito que tienen que ver con las medidas de financiación y capacitación para las mujeres. Esto habla mucho de la relevancia que tienen las mismas para los partidos y movimientos políticos.

proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al quince por ciento (15%) de los aportes estatales que le correspondieren” (Ley 1475 de 2011, art. 18).

Esta norma establece entonces una obligación concreta para todo partido y movimiento, de acuerdo con la cual debe destinar una parte de su presupuesto a la formación política de grupos tradicionalmente excluidos de la esfera política, dentro de los que se encuentran las mujeres.

Como lo reconoció la Corte Constitucional colombiana en la sentencia en la que analizó el Proyecto de Ley Estatutaria antes de su promulgación, estas normas establecen medidas afirmativas a favor de las mujeres que resultan necesarias para el cumplimiento de principios y derechos constitucionales de la mayor importancia para el Estado. En efecto, de acuerdo con la Corte, estas medidas promueven la consecución efectiva de la igualdad real, pues “se encuentran en armonía tanto con lo dispuesto por el artículo 13 Superior, como con lo consagrado en el artículo 107 CP, que estatuye como uno de los principios rectores de los partidos políticos la democratización de su organización y la equidad de género”<sup>9</sup>

De acuerdo con lo anterior, esta ley es importante pues por primera vez se introducen medidas de acción afirmativa para cargos de elección popular en el marco de un mandato legal. Antes de esta norma el país contaba con algunos acuerdos políticos en la materia que en general fueron poco efectivos. Así, por ejemplo, uno de los hitos que resulta clave mencionar es el Acuerdo Nacional para la Equidad entre hombres y mujeres realizado en el año 2005. En el marco de este acuerdo, los partidos y movimientos políticos colombianos reconocieron la baja participación de las mujeres en la política y la existencia de barreras que impedían su ingreso y permanencia en los escenarios de toma de decisiones. Para responder a este problema se propusieron cinco estrategias: i) la transformación de los estatutos de los partidos y movimientos políticos con el fin de hacerlos más incluyentes, crear y fortalecer las oficinas de género y democratizar internamente las estructuras partidistas; ii) adelantar acciones concretas con el fin de que las mujeres militantes tuvieran facilidades para acceder a los recursos del partido durante sus campañas; iii) una campaña de comunicación que pretendía dar mayor visibilidad a las mujeres candidatas;

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

iv) realizar alianzas estratégicas entre mujeres de diferentes estructuras partidistas y con grupos de la sociedad civil; y v) desarrollar programas de capacitación sobre participación política para hombres y mujeres (Acuerdo Nacional por la equidad entre hombres y mujeres 2005). Este pacto político parece no haber tenido un impacto importante, pues “en las elecciones de 2006 para el Senado y la Cámara, las cifras revelaron que los partidos firmantes no incorporaron en sus listas un número importante de candidatas. De 618 candidatos que componían las 10 listas que compitieron para el Senado, 82 % eran hombres y tan solo 18 % mujeres” (Wills y Cardozo, 2010).

Esta ley es además importante porque avanza en la lógica de hacer de los partidos y movimientos políticos actores claves para la inclusión de las mujeres. Como indicamos anteriormente, en casi todos los sistemas políticos, sin importar el tipo de régimen electoral, son los partidos y los movimientos los responsables de definir quiénes tienen protagonismo en la arena política y quiénes no (Dahlerup 2002). Adicionalmente, con esta ley el Estado reconoce que debe haber un esfuerzo sistemático, sostenido y real por parte de los partidos y movimientos políticos para promover la participación política de las mujeres. En este sentido, es vital establecer que esta ley puede tener efectos simbólicos positivos, esto es, que puede generar cambios en las ideas, las percepciones y los imaginarios sociales a través de los cuales se pueden promover cambios políticos y sociales. (Guzmán y Molano 2012).

Con esta ley, incluso si los partidos y movimientos políticos no tienen la voluntad política para avanzar en materia de equidad de género, las mujeres cuentan con más herramientas para exigir un mayor compromiso con la realización de sus derechos y, en particular, en su lucha por la participación efectiva. Como lo señalan Lovenduski y Norris, “los principios sobre la igualdad de género mencionados en los documentos de carácter organizativo pueden ser un instrumento de vital importancia para las mujeres al momento de exigir el cumplimiento de los compromisos partidarios y su traducción en acciones concretas para favorecer su inclusión en las estructuras partidarias” (BID e IDEA 2010). Por tanto, contar con disposiciones como las que se incluyen en la ley dota a las mujeres de más herramientas a la hora de dar las luchas por la equidad de género dentro de las estructuras partidistas.

Teniendo en cuenta estos elementos generales de la Ley 1475 de 2011, y en particular su importancia para potenciar la participación de

las mujeres, a continuación analizamos de manera detallada los alcances y límites de dos de las disposiciones que incorpora la ley en relación con las mujeres: los incentivos financieros (art. 17) y las medidas de capacitación y formación (art. 18). El propósito es reconocer los avances que representan, y a la vez pensar en medidas y estrategias que permitan reforzar su efectividad en relación con una mayor inclusión de las mujeres. Como lo indicamos en la introducción a este texto, somos conscientes de los límites que tiene el derecho para generar grandes transformaciones sociales de manera autónoma, pero creemos que una buena interpretación y reglamentación de esta ley puede contribuir, junto con otros elementos, a superar la exclusión histórica de las mujeres en el mediano y largo plazo.

### **El incentivo financiero (art. 17)**

La Ley 1475 de 2011 incluye un incentivo financiero para aquellos partidos y movimientos políticos que logren obtener mujeres elegidas. De acuerdo con el artículo 17, el 5 % de los recursos estatales destinados a las estructuras partidarias “se distribuirá por partes iguales entre los partidos y movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas”. De acuerdo con la Corte Constitucional, esta norma debe ser interpretada en el sentido de que ese 5 % debe ser “otorgado a partidos y movimientos políticos *dependiendo* del número de mujeres y jóvenes elegidos en las corporaciones públicas”.<sup>10</sup>

Este es el primer incentivo de esta naturaleza que se adopta a nivel legal en Colombia para promover la participación política de las mujeres y de allí su importancia. No obstante, como lo señalan algunas de las expertas entrevistadas a lo largo de la investigación de campo, el porcentaje establecido puede ser menor para incentivar realmente a los partidos a promover el liderazgo femenino en sus colectividades. Esto se debería a que el número de votos que reciben los partidos en cada elección y el número de curules que ocupan, obtienen unos recursos que son incomparables con el dinero que implica ese 5 %.<sup>11</sup> En los criterios porcentuales de distribución de dinero mencionados en los numerales del artículo 17 lo que prima es el caudal electoral de los partidos. De hecho, el 65 % de los recursos estatales se distribuyen de acuerdo con el número de curules

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Entrevista con Bibiana Ortega, candidata a doctora en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá D.C., 10 de agosto de 2012.

obtenidas por los partidos y movimientos políticos en las corporaciones públicas. Frente a este porcentaje, el incentivo financiero de 5 % en proporción al número de mujeres elegidas puede ser insignificante.

Para analizar el alcance de este argumento en detalle vale la pena analizar cómo se llevó a cabo la repartición de recursos en las elecciones regionales de 2011. En este sentido, es pertinente retomar la información suministrada en la Resolución 2119 del 11 de septiembre de 2012, en la que el Consejo Nacional Electoral (CNE) distribuye parcialmente los recursos estatales a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. En esta Resolución no se distribuyen la totalidad de los recursos estatales, ya que “a la fecha no se cuenta con la información definitiva sobre los jóvenes electos en las corporaciones públicas” (Consejo Nacional Electoral 2012). De acuerdo con esta resolución, sin contar con el 5 % de recursos estatales que deben ser asignados en proporción al número de jóvenes electos(as), el dinero fue distribuido de la siguiente forma (tabla 2):

**Tabla 2**

Partido/ Movimiento político	Distribución del 90 % de los recursos estatales*	Distribución del 5 % de los recursos estatales en proporción al número de mujeres electas	Total parcial (95 % de los recursos estatales)
	(pesos en moneda corriente)		
Partido Social de Unidad Nacional	5.879.723.380	341.392.628	6.221.116.009
Partido Conservador Colombiano	4.926.499.026	252.145.317	5.178.644.343
Partido Liberal Colombiano	4.775.485.349	334.894.038	5.110.379.387
Movimiento Mira	1.070.550.154	88.814.072	1.159.364.226
Polo Democrático Alternativo	247.830.148	38.125.065	285.955.213

**FUENTE:** elaboración propia con base en los datos suministrados en la Resolución 2119 de 2012 del CNE.

\* Este 90% de los recursos estatales es la suma de: el 10% que se distribuye por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; el 15% que se distribuye por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos que obtuvieron el 2% o más del total de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional; el 40% que se distribuye en proporción al número de curules obtenidas en las últimas elecciones del Congreso; el 15% que se distribuye en proporción al número de curules obtenidas en los concejos municipales; y el 10% que se distribuye en proporción al número de curules obtenidas en asambleas departamentales en las últimas elecciones.

Los montos obtenidos por los partidos como incentivo por las mujeres electas son claramente inferiores a los que reciben por otros factores, pues corresponden solo al 5 % del total. De allí que puede resultar razonable que los partidos sigan enfocados en el número de curules (que corresponden al 65 % de la partición de recursos) y no en la promoción de liderazgos femeninos para alentar su participación como candidatas.

Un segundo argumento que encontramos en las entrevistas en relación con el alcance del incentivo es que este no premia a los partidos que logren tener más mujeres electas en relación con el número total de candidatos elegidos. En otras palabras, un partido pequeño que logra dos mujeres electas —lo cual corresponde a la mitad de sus militantes electos(as)— tendrá una retribución económica menor a la de un partido grande que logra diez mujeres electas, así estas solo correspondan a un porcentaje marginal frente al total de sus militantes electos. Para entender mejor este argumento es preciso observar la tabla 3. En ella presentamos el número total de candidatos electos frente al número específico de mujeres electas en corporaciones públicas —esto es, en el Congreso (2010), Asambleas Departamentales, Concejos y Juntas de Acción Local (2011)— de cada partido y movimiento político. A su vez, indicamos el porcentaje de mujeres electas en cada partido y movimiento político respecto al total de hombres electos para las corporaciones públicas.

Como se evidencia en la tabla 3, la organización partidista con mayor porcentaje de mujeres electas frente al total de candidatos electos fue el Movimiento Mira, pues el 54,9% de sus militantes en corporaciones públicas son mujeres. No obstante, al volver sobre la tabla 2, este movimiento político fue el segundo que obtuvo menos recursos estatales contemplados en el numeral 6 del artículo 17 de la Ley 1475 de 2011. En contraste, el partido que más recursos obtuvo por este incentivo fue el Partido Social de Unidad Nacional porque consiguió, dentro de todos los partidos, el mayor número de mujeres electas, aunque respecto del número de personas elegidas en el partido, las mujeres representaron solo el 25,18% de sus candidatos electos.

De acuerdo con lo anterior, esta medida no reconocería el esfuerzo relativo de los partidos y movimientos políticos para incluir mujeres en proporción con el número de hombres electos, ni premia a los partidos con mayor tendencia a la paridad entre hombres y mujeres. Realmente terminaría favoreciendo a aquellas organizaciones partidarias que logran elegir a más candidatos, aunque no hagan un esfuerzo significativo por

**Tabla 3\***

Partido/ Movimiento político	Total de hombres y mujeres elegidos(as) en corporaciones públicas**	Total de mujeres elegidas en corporaciones públicas***	Porcentaje de mujeres elegidas en corporaciones públicas por partido/ movimiento político
Partido Social de Unidad Nacional	3130	788	25,2
Partido Conservador Colombiano	2664	582	21,9
Partido Liberal Colombiano	2964	773	26,1
Movimiento Mira	373	205	54,9
Polo Democrático Alternativo	422	88	20,9

**FUENTE:** elaboración propia con la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Resolución 2119 del Consejo Nacional Electoral y la base de datos de Congreso Visible.

\* Para la elaboración de esta tabla se utilizaron datos tomados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, del Consejo Nacional Electoral y de Congreso Visible. En particular, es importante aclarar que las cifras del número total de hombres y mujeres electos(as) en las corporaciones públicas por cada partido, tomadas de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, no coinciden con las presentadas por el Consejo Nacional Electoral en las resoluciones 353 y 2119 de 2012. Se utilizaron las cifras de la Registraduría Nacional ya que estos son los datos que han sufrido menos intermediación y manipulación. Sin embargo, para el cálculo del número de mujeres elegidas para corporaciones públicas fue necesario tomar los datos del Consejo Nacional Electoral presentados en la Resolución 2119 de 2012, ya que la Registraduría no cuenta con este nivel de desagregación. Hay que aclarar que el desfase en las cifras no es muy importante, por tanto, no altera el análisis que se presenta en la tabla 3.

\*\* Datos tomados de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Disponible en: <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/estadisticas>.

\*\*\* Datos tomados de la Resolución 2119 del 11 de septiembre de 2012, del Consejo Nacional Electoral.

incluir más mujeres o lograr su paridad, o a los partidos más grandes y con mayor caudal electoral, dentro de los cuales las mujeres logran llegar por el impulso de los votos del partido y no necesariamente por un esfuerzo del mismo por impulsar su liderazgo de manera específica.

Pese a lo anterior esta disposición es clave pues es la primera vez que existe un incentivo de esta naturaleza. Así, entre más mujeres resulten elegidas por el partido, mayor probabilidad habrá de que accedan a una parte de ese 5 %, y esto puede ser significativo para todos los partidos, aunque los que tienen más caudal electoral tengan más posibilidades de acceder a

ese incentivo, incluso si no se esfuerzan tanto por promover la participación igualitaria de las mujeres.

Además de qué tan representativo puede ser el incentivo establecido, un elemento clave para su efectividad son los posibles problemas en su aplicación. Así, uno de los principales responsables del cumplimiento del artículo 17 es el Estado, pues es este el responsable de destinar los recursos públicos a los partidos y movimientos políticos de acuerdo con lo dispuesto en la ley y en el tiempo pertinente. Sin embargo, en el trabajo de campo que llevamos a cabo constatamos que el Estado se ha mostrado débil para cumplir con esta responsabilidad debido a que la Registraduría no tiene un sistema de información robusto y coherente.<sup>12</sup> Ejemplo de esto es que a septiembre de 2012, once meses después de los comicios, no se había distribuido la totalidad de los recursos estatales a los partidos y movimientos políticos ya que la Registraduría Nacional no había logrado contabilizar la totalidad de jóvenes electos en las últimas elecciones.<sup>13</sup> De hecho, en la entrevista realizada al Partido Conservador en septiembre de 2012, la directora de la Organización Nacional de Mujeres Conservadoras señaló lo siguiente: “no he sentido los efectos de la ley porque no he tenido la plata pero confiamos en que sí va a llegar”.<sup>14</sup> Por su parte, el Partido Liberal manifestó que solo conocieron la resolución del CNE que otorgaba los recursos adicionales por el número de mujeres hasta la última semana de septiembre del 2012.<sup>15</sup> El secretario General del Partido Social de Unidad Nacional manifestó que al mes de octubre de 2012 no se habían recibido los dineros correspondientes.<sup>16</sup>

Estos retrasos pueden afectar negativamente el cumplimiento de la ley, pues si el Estado no desembolsa la totalidad de los recursos a los partidos y movimientos políticos en un tiempo razonable, estos podrían excusar eventuales incumplimientos con la capacitación y la formación de las mujeres, pues de acuerdo con la ley estas actividades se deben realizar

**12** Entrevista con Alexandra Quintero, investigadora de la Corporación Sisma Mujer, Bogotá D.C., 31 de agosto de 2012.

**13** Véase Resolución 2119 de septiembre de 2012 del Consejo Nacional Electoral.

**14** Entrevista con la directora de la Organización Nacional de Mujeres Conservadoras, Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2012.

**15** Entrevista con asesor del Instituto de Pensamiento Liberal del Partido Liberal, Bogotá, D.C., 3 de octubre de 2012.

**16** Entrevista con el secretario general del Partido Social de Unidad Nacional, Bogotá, D.C., 12 de octubre de 2012.

con el 15 % de los recursos estatales que se destinan a cada una de las organizaciones políticas. Por eso es importante que se asuma este tema como un asunto de responsabilidad compartida entre el Estado y los partidos<sup>17</sup> y generar los mecanismos que sean necesarios para asegurar el cumplimiento de este mandato legal en tiempos razonables.

### **Las capacitaciones (art. 18)**

El artículo 18 de la Ley 1475 de 2011, como lo señalamos previamente, ordena que al menos el quince por ciento (15 %) de los aportes estatales que le correspondan al partido o movimiento político deberá ser destinado a los centros de pensamiento, la formación y capacitación política y la inclusión efectiva de “jóvenes, mujeres y minorías étnicas”. Su propósito parece ser, entonces, promover la formación política de las mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos de la esfera política. En esa medida, su aplicación efectiva podría contribuir a que se desarrollen mecanismos en cada partido y movimiento para que dichos grupos cuenten con herramientas y destrezas necesarias para abrirse camino hacia y en los espacios de poder.

Además, constituiría un complemento importante al sistema de cuotas adoptado también en esta ley, pues no basta con abrir la posibilidad de que las mujeres se presenten a las elecciones o hagan parte de las esferas de toma de decisiones; es vital que estas tengan las herramientas necesarias para que su participación sea efectiva y real; y para esto son fundamentales las capacitaciones y los recursos. Al respecto, Nancy Fraser afirma que “la cuestión del libre acceso [a la esfera pública] no puede reducirse sin más a la presencia o ausencia de exclusiones formales. Exige que miremos también el proceso de interacción discursiva que se da al interior de espacios públicos formalmente inclusivos” (Fraser 1997: 109). Esto quiere decir que aunque se garanticen los mecanismos formales para que las mujeres puedan acceder a la esfera pública, es importante que estas tengan las herramientas suficientes para que su interacción dentro de los espacios de discusión sea respetuosa y sus argumentos sean validados por sus interlocutores. Esto es precisamente lo que se podría lograr a través de las capacitaciones específicas para las mujeres, lo que sin duda sería un gran avance.

A fin de analizar el alcance que podría tener esta disposición en relación con la mayor inclusión de las mujeres en política, a continuación

analizamos brevemente, primero, cuáles son las principales características de la norma, para luego identificar cuáles son los principales límites que podría tener, teniendo en cuenta dichas características y la forma como se aplicaría. El propósito de este análisis es establecer aquellos elementos que serían claves para que la forma como se regule e interprete esta norma permita promover efectivamente una mayor inclusión femenina en política.

### *Las principales características de la norma*

La primera de ellas tiene que ver con la población que se vería beneficiada con la medida. El artículo 18 señala que los cursos de formación deben estar dirigidos a mujeres, jóvenes y minorías étnicas. Se trata entonces de una norma que no está pensada únicamente para promover la participación de las mujeres, sino que tiene un objetivo más amplio de inclusión democrática. Frente a estos grupos la norma no define un porcentaje específico para cada uno de ellos. Por esta razón, algunas personas entrevistadas indicaban que sería posible para un partido o movimiento político destinar la mayoría de ese porcentaje a la capacitación y formación de jóvenes o a la de grupos étnicos, y dejar de lado a las mujeres. En este sentido, el secretario general del Partido Social de Unidad Nacional señala que: “el valor del 15 % quedó muy abierto porque depende de la voluntad de los partidos y movimientos políticos cuánto quieran gastar específicamente en la capacitación de mujeres. Un partido podría gastar el 1 % de los recursos en capacitación de mujeres, o el 14,9 %”<sup>18</sup>.

Por supuesto, podría ocurrir también lo contrario, es decir, que se ocupe dicho porcentaje en mujeres y se descuide la capacitación de los jóvenes, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas. Este es un aspecto, sin embargo, que puede aclararse en la reglamentación, en la cual sería clave que se precisara que los partidos y movimientos no pueden descuidar la capacitación de ninguno de los tres grupos. Incluso podría pensarse en incentivos para aquellos partidos que logren distribuir sus recursos de la forma más incluyente posible.

La segunda característica es que establece un mandato general de capacitación o formación, sin definir el alcance que esto debería tener. En este sentido, la directora de la Organización Nacional de Mujeres del Partido Liberal señala que “la norma es corta en determinar en esos artículos qué se entiende por formación, esto es importante a la hora de que

<sup>17</sup> Entrevista con Diana Espinosa, ONU Mujeres, Bogotá D.C., 8 de agosto de 2012.

<sup>18</sup> Entrevista con el secretario general del Partido Social de Unidad Nacional, Bogotá, D.C., 12 de octubre de 2012.

los partidos y movimientos políticos hagan rendición de cuentas”.<sup>19</sup> Esta idea es compartida por el secretario general del Partido Social de Unidad Nacional, quien afirma que es necesario que el CNE especifique a qué se refiere la ley cuando habla de inclusión, “porque inclusión es un término muy vago y puede significar cualquier cosa”.<sup>20</sup> Este no es un problema de la norma, pues se trata de una ley estatutaria y, por tanto, no está llamada a regular de manera específica los temas de los que trata, sino a poner las condiciones generales de los mismos. No obstante, este puede ser otro de los temas claves que deba tomar en cuenta la reglamentación de la ley, con el fin de fijar elementos concretos que permitan potenciar la inclusión de las mujeres.

Una tercera característica de la norma es que define el porcentaje (15 %) que los partidos y movimientos políticos están obligados a invertir en formación política y electoral para las militantes mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas. Esta es la primera vez que la ley establece la obligación de destinar una parte de los recursos del partido para promover la inclusión de minorías políticas, y de allí la importancia de este mandato. Por tanto, puede ser un incentivo significativo para el fortalecimiento de los ejercicios de formación política y de liderazgos en los partidos y movimientos.

Esto es particularmente relevante si se tiene en cuenta que aunque todas las organizaciones partidistas entrevistadas para este documento reportan contar con centros de formación o ejercicios de capacitación para sus integrantes, la mayoría de ellas afirman que dichos centros y ejercicios tienen una financiación limitada que suele afectar su continuidad y replicabilidad. Así, por ejemplo, el Movimiento Político Mira había constituido previamente a la ley una Escuela de Gobierno que se encarga de realizar, entre otras labores, capacitaciones de manera directa y virtual a sus militantes en materia de derechos de las mujeres y en los valores del “miraísmo”, apoyar académicamente a las congresistas en sus iniciativas legislativas y, además, promover becas para fortalecer las aptitudes académicas de sus militantes.<sup>21</sup> El Partido Conservador también adelantaba actividades de capacitación previas a la aprobación de la Ley 1475. La Organización Nacional de Mujeres Conservadoras realiza conferencias,

seminarios, talleres y congresos dirigidos a sus militantes en torno a temas como planeación política, marketing político, liderazgo femenino, comunicación política, “emprenderismo”, empresarismo y derechos de las mujeres. Adicionalmente, el Partido saca una publicación llamada *Con la mujer*, con enfoque de género, en la que escriben varias de las militantes del partido.<sup>22</sup> Algo parecido sucede con el Partido Liberal, pues antes de la promulgación de la ley realiza capacitaciones a sus militantes en temas ideológicos y en formación de liderazgo. Tiene una escuela de formación política para mujeres y ha tenido convenios con universidades como Harvard y George Washington donde semestralmente envían una delegación de mujeres. Adicionalmente, cuentan con el apoyo académico y técnico de un colectivo de trabajo llamado Colectivo de Mujeres Jóvenes para incorporar la perspectiva de género en sus capacitaciones políticas.<sup>23</sup> En este sentido, la mayoría aseveraron que la ley no les impuso una tarea que no estuvieran cumpliendo ya, pues ya contaban con escenarios para capacitar:

No fue un golpe para el partido saber que tenían que cumplir con la ley de cuotas o que tenía que tener una disponibilidad de presupuesto para capacitar a las mujeres;<sup>24</sup>

Para nosotras no fue nada nueva la ley, ya hacíamos lo que allí se legisla en materia de capacitación desde hace mucho tiempo;<sup>25</sup>

Los mandatos [de la ley] son buenos, a nosotros no nos afectan demasiado porque entran dentro de nuestra política. Esto ya estaba dentro de nuestro partido.<sup>26</sup>

Si bien algunos partidos estaban más rezagados en este ámbito como el Partido Social de Unidad Nacional y el PDA debido a la falta de institucionalización y continuidad en los ejercicios de formación, en general ya se estaban adelantando esfuerzos para capacitar a las mujeres.

Lo que aporta de nuevo este mandato no parecería ser entonces el impulso mismo a la creación de estos espacios, sino el establecer un piso presupuestal que podría ayudar a fortalecerlos. En este sentido, como lo

<sup>19</sup> Entrevista con la directora de la Organización Nacional de Mujeres del Partido Liberal, Bogotá D.C., 1 de octubre de 2012.

<sup>20</sup> Entrevista con el secretario general del Partido Social de Unidad Nacional, Bogotá, D.C., 12 de octubre de 2012.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Entrevista con la directora de la Organización Nacional de Mujeres del Partido Liberal, Bogotá D.C., 1 de octubre de 2012.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Entrevista con la directora de Axioma-Centro de pensamiento del Mira, Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2012.

<sup>26</sup> Entrevista con Clara López, presidenta del Polo Democrático Alternativo (PDA), Bogotá D.C., 21 de noviembre de 2012.

indicamos previamente, algunos de los partidos que desarrollaban esfuerzos de formación no destinaban recursos suficientes y algunos se apoyaban principalmente en fuentes alternas, como la cooperación internacional. Al respecto, la secretaria de la Mujer del Partido Conservador Colombiano señaló lo siguiente: “No solo funcionamos con recursos del partido, siempre estoy solicitando ayuda a la cooperación internacional”.<sup>18</sup> Lo mismo fue manifestado por el Partido Liberal, el Partido Social de Unidad Nacional y el Movimiento Político Mira. Aunque recurrir a la cooperación internacional para este tipo de ejercicios es legítimo y útil, depender de esta tiende a debilitar los centros de pensamiento y la capacitación brindada por los partidos, pues impide garantizar continuidad y permanencia en los ejercicios de formación para los y las militantes. Esto parece ser lo que sucedió, por ejemplo, con el PDA, pues una vez que se acabaron los recursos de cooperación internacional, se acabó el proceso de formación de mujeres que se adelantó por tres años.<sup>27</sup>

En todo caso, durante el trabajo de campo encontramos que algunos partidos consideraban que este piso presupuestal para la capacitación y formación de mujeres, jóvenes y grupos étnicos es muy bajo para garantizar su continuidad y calidad. Así, por ejemplo, la directora de la Organización Nacional de Mujeres del Partido Liberal señaló lo siguiente: “El 15 % para capacitación que prevé la ley no es suficiente. Primero, porque abordar el tema de género en los partidos políticos es difícil; y segundo, porque nosotros buscamos que el tema de género sea un trabajo de transversalización y que no se quede solo en esta dependencia”.<sup>17</sup> En nuestro concepto, aunque el porcentaje puede ser todavía bajo, es un piso no despreciable que debería contribuir a dar mayor continuidad y solidez a los ejercicios de formación que realizan los partidos. Además, es un mecanismo que podría contribuir a promover un mayor compromiso de estos con la capacitación de las mujeres.

De acuerdo con estos elementos, el mandato que se deriva del artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 pretende promover una mayor inclusión de grupos tradicionalmente excluidos de la esfera política, como las mujeres. Además, es un mandato general de formación e inclusión, que no define con claridad su propio alcance, pero genera por primera vez un piso presupuestal para que este objetivo genérico pueda ser alcanzado por los

partidos y movimientos. Con el fin de que esta medida contribuya efectivamente a promover la capacitación de las mujeres para participar en contiendas electorales, es importante que la reglamentación de este artículo precise un poco mejor el propósito de la medida y cómo pueden hacer los partidos para cumplirla.

#### *Potenciales límites en la implementación de la norma*

Aunque esta norma puede constituir un avance significativo en el camino de la inclusión de las mujeres en política, en la medida en que establece un piso presupuestal para que los partidos y movimientos trabajen en capacitación y formación política, y refuerza la responsabilidad de dichas colectividades en la promoción y garantía de la equidad de género en el ámbito político, es posible identificar algunos factores relacionados con su implementación que pueden afectar su efectividad. Algunos de estos factores tienen que ver con el mecanismo de seguimiento y control al cumplimiento de la disposición, y otros con la capacidad que tendrían los partidos para implementar ejercicios de formación y capacitación, especialmente a nivel regional, y la forma como estos se llevarían a cabo.

En cuanto a lo primero, en el marco específico del artículo 18 de la Ley 1475 de 2011, es el Estado el llamado a cumplir funciones de monitoreo, control y sanción. Para cumplir con dichas funciones debe construir y alimentar registros de información claros y adecuados. Sin embargo, como lo señalamos previamente, el Estado no procesa la información de manera adecuada y ágil, y no cuenta con sistemas de información sólidos, hecho que complica no solo el desembolso de dineros, sino que también hace muy complejo el seguimiento, control y la sanción de las medidas contempladas en la Ley 1475.

De manera más específica, hasta el momento de elaboración del presente documento no había claridad sobre el mecanismo que utilizaría el Estado para controlar y vigilar que el 15 % de los recursos estatales sea utilizado en capacitaciones que garanticen la participación política de mujeres, jóvenes y minorías étnicas. Este aspecto fue fuertemente señalado por las encargadas de las dependencias de género/mujer de los partidos y movimientos políticos entrevistadas, pues existe una sensación generalizada de que las medidas contenidas en el artículo 18 de la ley deben ser constantemente monitoreadas por parte del Estado para que sean efectivamente cumplidas por las organizaciones partidistas. Una de las directivas del Movimiento Político Mira señaló que:

<sup>27</sup> Entrevista con representante del equipo coordinador de Mujeres del PDA, Bogotá, D.C., 26 de septiembre de 2012.

hay que implementar mecanismos que garanticen que lo que establece la ley se vaya a cumplir porque en Colombia hay una mala práctica de desconocer los mandatos de la ley. Por eso, hay que fortalecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento de esta ley. Hay que hacer más seguimiento de estas normas.<sup>28</sup>

Además, muchas de las encargadas de las dependencias de mujer(es) entrevistadas manifestaron una especial preocupación porque los recursos no sean utilizados en la capacitación y formación de las mujeres. La representante del Equipo Coordinador de Mujeres del PDA señaló que “es muy posible que los partidos vayan a disfrazar esos recursos y por ello, es muy importante que las mujeres estén alertas frente a este tema”.<sup>29</sup> Esta misma preocupación fue manifestada por la directora de la Organización Nacional de Mujeres del Partido Liberal quien destacó que “hay que hacer un seguimiento muy estricto para asegurarse de que realmente esos recursos de los que habla la ley se estén gastando en formación [...] pues se pueden asociar muchos recursos a formación pero no cumplir necesariamente con la capacitación”.<sup>30</sup>

La percepción de los partidos y movimientos políticos entrevistados parece ser entonces que uno de los problemas potenciales del artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 es que su mandato no sea cumplido por las colectividades. Por eso mismo, llaman la atención sobre la necesidad de que exista un claro control y seguimiento por parte del Estado.

Al respecto, la ley es explícita en establecer que en materia financiera el control y la veeduría se deben dar por parte del CNE. De hecho, el artículo 19 de la Ley 1475 de 2011 establece que “dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año los partidos y movimientos políticos con personería jurídica presentarán ante el Consejo Nacional Electoral declaración de patrimonio, ingresos y gastos, utilizando para ello el formato que para tal efecto disponga esta entidad”. Sin embargo, en entrevista con una funcionaria del Fondo Nacional de Financiación a Partidos y Campañas electorales del CNE pudimos evidenciar que este control sería fundamentalmente formal y no necesariamente permitiría un auténtico control de la

**28** Entrevista con la directora de Axioma-Centro de pensamiento del Mira, Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2012.

**29** Entrevista con la representante del equipo coordinador de Mujeres del PDA, Bogotá, D.C., 26 de septiembre de 2012.

**30** Entrevista con la directora de la Organización Nacional de Mujeres del Partido Liberal, Bogotá D.C., 1 de octubre de 2012.

forma como se usan los recursos por parte de los partidos para ejercicios de capacitación y formación que promuevan una participación cualificada de minorías políticas en contiendas electorales. De acuerdo con el CNE, la rendición de cuentas que deben realizar las organizaciones partidistas ante este órgano se reduce a una declaración descriptiva de sus ingresos y sus egresos consignados en un formato destinado para tal fin. Cuando estos formatos llegan al CNE se revisa que la información sea coherente y que los recursos se hayan destinado bajo los parámetros legales, pero “este es un procedimiento más que todo descriptivo, nosotros no pedimos soportes [...] es un ejercicio meramente declarativo, partimos de la buena fe del partido. No se pretende que los partidos presenten soportes contables ante el Consejo Nacional Electoral”.<sup>31</sup>

Aunque el formato del CNE para la rendición de cuentas fue ajustado para que los partidos y movimientos políticos den cuenta de los recursos destinados a las actividades señaladas en el artículo 18 de la Ley 1475, desde el CNE no es posible hacerle un seguimiento y una inspección detallada y profunda a estos gastos. La revisión más puntual de los ingresos y egresos de los partidos y movimientos políticos es realizada por una auditoría externa contratada por la Registraduría Nacional. A diferencia del CNE, es esta auditoría la que tiene competencias para estudiar de manera más detenida los ingresos y los gastos de las organizaciones partidistas. Así lo manifestó una funcionaria de este organismo:

La auditoría externa va a los partidos y verifica soportes, contabilidad y demás, ellos sí auscultan un poco más los documentos de tipo contable [...] La auditoría externa verifica que los recursos se usen dentro del marco normativo, si se establece que ha habido alguna irregularidad, esta auditoría le informa al CNE y este hace la investigación correspondiente y le impone la sanción necesaria al partido infractor.<sup>32</sup>

En el momento en el que se redactó esta investigación, la auditoría externa aún no había sido contratada, razón por la cual no es posible conocer el pronunciamiento de la misma. En este punto es importante destacar que los resultados de la auditoría externa no son de público conocimiento, por lo que la sociedad civil no tiene la posibilidad de vigilar de manera

**31** Entrevista con María Luisa Prado del Fondo Nacional de Financiación Partidos y Campañas Electorales, Bogotá D. C., 23 de noviembre de 2012.

**32** *Ibid.*

rigurosa el cumplimiento de los mandatos contenidos en el artículo 18 de la Ley 1475.<sup>33</sup> Además, no hay claridad sobre el tipo de sanciones que obtendrían aquellos partidos y movimientos políticos que incumplan con las disposiciones del artículo analizado, pues en este no se establece un tipo de sanción particular para este hecho y el CNE tampoco lo hace: “el régimen sancionatorio en el marco de esta ley va desde amonestaciones, hasta multas, suspensión de personería jurídica, etc. La sanción depende del curso de la investigación pues el rango es bastante amplio”.<sup>34</sup>

Un segundo factor tiene que ver con las posibles dificultades que pueden enfrentar los partidos y movimientos políticos para materializar este mandato, en especial en las regiones. Lo primero que vale la pena señalar en este sentido tiene que ver con la organización institucional y el carácter centralizado de los mismos. Uno de los mayores problemas que manifiestan tener las dependencias de género de los partidos y movimientos políticos entrevistados es que algunas son altamente centralizadas lo cual hace difícil la realización de las capacitaciones a nivel nacional. Este parece ser el caso del PDA, pues su presidenta manifestó no tener recursos suficientes para tener sedes a nivel departamental.<sup>35</sup> Por su parte, el Partido Conservador ha hecho intentos para descentralizar la capacitación y la formación de las mujeres, pero como lo señala la directora de la Organización Nacional de Mujeres Conservadoras, “el porcentaje para capacitaciones que prevé la ley no es suficiente. Nosotros con esos recursos más los de cooperación internacional llegamos escasamente a las ciudades capitales de cada departamento, esto es muy limitado”.<sup>36</sup> El caso del Partido Liberal es intermedio en la medida en que si bien le apuesta a la descentralización de las capacitaciones de mujeres a través de acciones como el envío de delegaciones de mujeres de diferentes regiones del país a seminarios de capacitación en Estados Unidos (solo una mujer es de la capital), tienen problemas de recursos para crear procesos desde cero en las regiones del país.<sup>37</sup> El único partido entrevistado que no manifiesta límites para el alcance regional de las capacitaciones es el Mira, pues dicen

33 *Ibid*

34 *Ibid*

35 Entrevista con Clara López, presidenta del PDA, Bogotá D.C., 21 de noviembre de 2012.

36 Entrevista con la directora de la Organización Nacional de Mujeres Conservadoras, Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2012.

37 Entrevista con asesor del Instituto de Pensamiento Liberal del Partido Liberal, Bogotá, D.C., 3 de octubre de 2012.

tener “trabajo [...] aterrizado a todo el territorio nacional [...] y presencia en todo el territorio nacional, menos en el Amazonas. Mira no trabaja solamente durante la campaña, sino todo el año”.<sup>38</sup>

De acuerdo con una de las expertas entrevistadas,<sup>39</sup> generalmente las organizaciones políticas tienen una institucionalidad débil y a menudo es difícil que el centro logre controlar lo que sucede en las regiones. De hecho, la infraestructura de las organizaciones partidistas a nivel departamental y municipal es tan débil que durante las elecciones pasadas algunas sedes de partidos y movimientos políticos permanecieron cerradas. En ese sentido, no existen las condiciones institucionales para realizar las capacitaciones a nivel descentralizado, pues “si los partidos no abren sus sedes en las regiones durante el periodo electoral, es muy poco probable que durante los cuatro años de intermedio estas sedes estén disponibles para realizarlas”.<sup>40</sup> De acuerdo con lo anterior, es posible que en Bogotá y en las capitales de departamento los partidos y movimientos políticos tengan las condiciones materiales y estructurales para brindar las capacitaciones que contempla la ley, pero a medida que se aumenta la distancia desde la capital, las capacitaciones se hacen mucho más complejas por lo que se señaló anteriormente.

Además de la capacidad que tendrían los partidos para hacer llegar estas capacitaciones y formación a todo el territorio nacional, hay otros factores relacionados con la implementación de la medida que pueden limitar su efectividad. Estos tienen que ver, entre otros elementos, con el público al que están dirigidas y los contenidos de las mismas. Así, por ejemplo, en las entrevistas realizadas a las directivas y encargadas de las dependencias de mujer/género de los partidos y movimientos políticos seleccionados pudimos constatar que la mayoría de las capacitaciones y de las actividades de formación destinadas a promover la participación política están dirigidas a mujeres que de alguna manera ya están en la política y que ya tienen un rol dentro de sus organizaciones partidistas. Este es el caso de la mayoría de las capacitaciones que se realizan en el Partido Liberal, el Partido Conservador Colombiano y el Partido Social de Uni-

38 Entrevista con la directora de Axioma-Centro de pensamiento del Mira, Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2012.

39 Candidata a doctorado en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá.

40 Entrevista con Bibiana Ortega, candidata a doctora en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá D.C., 10 de agosto de 2012.

dad Nacional. Si bien este ejercicio de fortalecimiento es importante, la formación también debería apuntarle a la creación de nuevos liderazgos.

Aquí es fundamental señalar que las capacitaciones dirigidas a las mujeres en los partidos y movimientos políticos están pensadas más en clave electoral que para generar liderazgos políticos y sociales. En este sentido, estas medidas pueden llevar a una instrumentalización del liderazgo cívico y comunitario de las mujeres, pues se las capacita y se las incluye para hacer más atractivas las organizaciones partidistas en términos electorales. En este orden de ideas, “las organizaciones partidarias ven a las mujeres como movilizadoras y no como verdaderas líderes”.<sup>41</sup> Si bien esto no es necesariamente negativo e inaceptable, la verdadera inclusión de las mujeres en la política debe pasar por una transformación de las lógicas machistas y androcéntricas de los partidos y movimientos políticos.

También es importante mencionar que en el trabajo de campo realizado con los partidos y movimientos políticos la mayoría de las capacitaciones sistemáticas y periódicas que se realizan están dirigidas tanto a hombres como a mujeres (a excepción del Movimiento Mira y del Partido Social de Unidad Nacional que coyunturalmente realizan capacitaciones dirigidas solo a mujeres). De manera explícita la directora de la Organización Nacional de Mujeres del Partido Liberal señaló que las capacitaciones del partido son “capacitaciones abiertas a hombres y mujeres porque nuestra apuesta es una apuesta por la igualdad”.<sup>42</sup> Aunque esto puede ser legítimo en el marco de los objetivos de las organizaciones partidistas, puede desconocer las necesidades específicas de formación de las mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos del ejercicio del poder. Además, desconoce la necesidad de crear medidas afirmativas a favor de estos grupos, que contribuyan de manera efectiva a su inclusión. Por ello sería útil que los partidos políticos desarrollen mecanismos de capacitación que les permitan atender las necesidades de formación específicas de las mujeres, y otros grupos tradicionalmente excluidos de la arena política y, al tiempo, generar espacios de encuentro que permitan sensibilizar a los otros miembros del partido en la necesidad de potenciar la participación de estos grupos.

41 Entrevista con Angélica Bernal, candidata a doctorado, Bogotá D.C., 11 de octubre de 2012.

42 Entrevista con la directora de la Organización Nacional de Mujeres del Partido Liberal, Bogotá D.C., 1 de octubre de 2012.

El segundo aspecto que determina la calidad de las actividades de formación tiene que ver con los contenidos de las mismas. Es claro que la realización de actividades destinadas a las mujeres y a la promoción de la equidad de género dentro de las estructuras partidistas es un indicador del compromiso de las colectividades con la igualdad entre hombres y mujeres. No obstante, en investigaciones tanto del caso colombiano, como de otros países, se ha podido constatar que los enfoques que adoptan los partidos y movimientos políticos para la formación no son siempre los más adecuados. En este sentido, como lo señaló la Campaña Más Mujeres, Más política, “en este indicador es importante identificar el tipo de actividades que desarrollan los partidos al respecto, ya que en muchas ocasiones tienden a reforzar roles tradicionales y no precisamente a acompañar el desarrollo de habilidades en el ámbito político” (Más Mujeres, Más Política 2008: 21).

De acuerdo con lo anterior un aspecto que resulta problemático en cuanto a la aplicación y el efecto concreto de las medidas contenidas en la Ley 1475 tiene que ver con un retorno al esencialismo de los roles de género. Cuando hablamos de esencialismo en materia de género hacemos referencia a la idea de que los hombres y las mujeres tienen características esenciales o naturales en razón de su sexo. Esto quiere decir, que el hecho de nacer con un sexo determinado les dota de ciertas características innatas e inamovibles que son explicadas por el género. Desde allí se argumenta que las mujeres son naturalmente tiernas, débiles, maternales, cuidadoras, sensibles, poco corruptas, entre otras; mientras que los hombres son fuertes, racionales, ambiciosos, etc. Asumiendo la biología como destino, esta lectura esencialista de los géneros encasilla a hombres y mujeres en ciertos roles que muchas veces pueden ser discriminadores y opresivos. El hecho de que las mujeres logren acceder al juego político no implica necesariamente que haya un resquebrajamiento de los roles de género establecidos históricamente. De allí que las mujeres dentro de las organizaciones partidistas justifiquen y promuevan la ley acudiendo a estereotipos y a argumentos esencialistas. En el marco de las entrevistas realizadas expresiones como las siguientes fueron frecuentes:

Las mujeres somos más serias a la hora de trabajar y somos más responsables a la hora de hacer política. Las mujeres tenemos una visión diferente de cómo hacer política y es muy importante que sea incluida.

O

Nosotras creemos que las mujeres debemos ser incluidas en la arena política porque somos por naturaleza concertadoras y conciliadoras, tenemos una forma de ejercer el poder diferente. La mujer es la cuidadora y la que proyecta el amor.

En este sentido, en las organizaciones partidistas en las últimas elecciones “se afianzó la idea de que las mujeres deben hacer política porque son menos corruptas [...] mejores en lo social [...] más organizadas y más confiables, etc.”<sup>43</sup> Este tipo de argumentos esencialistas para justificar la presencia de las mujeres en espacios de decisión pueden ser incluso peligrosos en la medida en perpetúan roles y estereotipos de género que históricamente han situado a las mujeres en situaciones de subordinación. En el debate sobre la inclusión de las mujeres los argumentos que deberían tomarse en consideración son aquellos que apelan a la democracia y sus derechos, en especial a su derecho a participar. Además, dado que la ley obliga a los partidos y movimientos políticos a cumplir con un sistema de cuotas en las listas, esto llevó a que algunos de ellos en las últimas elecciones tendieran a utilizar e instrumentalizar a las mujeres con el fin de cumplir con el requisito puesto por la ley, como lo documentó una investigación de Sisma Mujer.<sup>44</sup> En términos generales, una mala aplicación de los mandatos de la ley puede llevar a que se afiancen identidades esencialistas de género, que son la base de la exclusión política de las mujeres.

### Para el futuro de la ley y su reglamentación

Teniendo en cuenta la naturaleza de la Ley 1475 de 2011, es razonable suponer que aunque sus mandatos son relevantes y pueden tener efectos positivos en la promoción de la inclusión de las mujeres en la esfera política, dado que no regulan de manera precisa aspectos claves sobre el alcance de estos mandatos, la reglamentación de esta ley y el seguimiento a su cumplimiento van a ser claves para establecer su alcance efectivo. Por esta razón, en esta tercera sección del documento identificamos elementos que podrían ser considerados por la eventual reglamentación de la ley, por quienes están obligados por los mandatos de esta norma, y por quienes deban hacerle seguimiento, con el fin de potenciar los efectos que podría tener la ley en la inclusión efectiva de las mujeres. Lo que creemos

<sup>43</sup> Entrevista con Alexandra Quintero, investigadora de la Corporación Sisma Mujer, Bogotá D.C., 31 de agosto de 2012.

<sup>44</sup> *Ibid.*

es que esta ley abre una ventaja de oportunidad para seguir avanzando en la adopción de medidas que permitan fortalecer la participación política de las mujeres.

Un primer elemento relevante es la importancia de pensar en la inclusión de las mujeres a partir del reconocimiento de su diversidad. Aunque la ley no dispone explícitamente medidas para promover la participación de las mujeres racializadas o indígenas en los espacios políticos, este puede ser un aspecto que se desarrolle a partir de la misma. Esto es clave por cuanto las mujeres que están atravesadas por la raza o por la etnia son víctimas de otros sistemas de opresión y exclusión además del patriarcal que hacen mucho más difícil su participación efectiva en espacios políticos. Como lo señala Angélica Bernal, “en la competencia electoral además de las diferencias de sexo, cuentan las diferencias de clase, étnicas y lingüísticas, de origen geográfico, de opción sexual, entre otras” (Bernal 2006: 3). En efecto, las mujeres en cuyos cuerpos recaen una variedad de opresiones tienden a enfrentar más barreras para poder acceder y permanecer en la arena política, y esto debería ser tenido en cuenta tanto por los desarrollos posteriores de la ley, como por los partidos y movimientos políticos que están llamados a cumplirla.

Otro aspecto que merece un mayor desarrollo futuro es el de la inclusión de las mujeres en los cargos decisorios al interior de los partidos y movimientos políticos (p. ej., órganos directivos u órganos de toma de decisiones). Como señaló IDEA internacional, medidas como aquellas implementadas por la Ley 1475 garantizan un aumento de la oferta electoral (incluyendo a más mujeres),

pero no necesariamente un incremento real de mujeres en las principales instancias decisorias de los partidos. La presencia de más mujeres en los espacios de decisión partidaria permitiría preservar, garantizar y promover condiciones más equitativas en su desempeño político, y permitir que los partidos ofrezcan alternativas más equilibradas a los electores respecto del género de sus candidatos (Sample y Llanos 2008).

Por eso, aunque la ley no prevé explícitamente medidas en este sentido, un mayor compromiso político de los partidos y movimientos con este propósito podría contribuir incluso a potenciar el efecto de estas normas en relación con la promoción efectiva de la participación de las mujeres.

Dado lo anterior, es clave destacar que la inclusión de las mujeres en cargos de dirección o decisión dentro de los partidos políticos para pro-

mover y garantizar la participación política efectiva de las mujeres es bastante común en varios países de América Latina. En México, por ejemplo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática, dos de los tres partidos políticos con mayor representatividad en el país, establecen en sus estatutos que debe existir paridad dentro de la estructura partidista. En Brasil, siete partidos políticos (Partido Democrático del Trabajo, Partido de los Trabajadores, Partido Popular Socialista, Partido Demócrata, Partido Comunista de Brasil, Partido Socialismo y Libertad y el Partido Verde) establecen en sus estatutos cuotas de género o medidas temporales para promover a las mujeres militantes en cargos de dirección dentro de los partidos (Sample y Llanos 2008). Por su parte, el Partido Socialista de Argentina establece en su estatuto que “todos los órganos de conducción, de control y de representación deberán tener una participación paritaria de hombres y mujeres” (Sample y Llanos 2008: 23).

Si bien las medidas mencionadas en el párrafo anterior han sido desarrolladas e implementadas voluntariamente por los partidos políticos, también es posible mencionar iniciativas legislativas nacionales de carácter obligatorio en algunos países latinoamericanos. En el año 1999, Bolivia promulgó la Ley 1983, más conocida como la Ley de Partidos Políticos, a través de la cual se obliga a estas organizaciones a incluir mínimo un 30 % de mujeres en todos los cargos de dirección, al igual que en los cargos de representación ciudadana. En el año 2004 se reformó la Ley electoral y de organizaciones políticas de Honduras y se estableció la obligación a los partidos políticos de incluir mínimo un 30 % de mujeres en los cargos de dirección de los mismos. En caso de que las medidas sean incumplidas por parte de los partidos políticos hondureños, el Tribunal Supremo Electoral tiene la obligación de imponerles una multa equivalente al 5 % de la deuda pública. Finalmente en Costa Rica, a través de la Ley 8.765 de 2009 se establece la paridad en las estructuras internas de los partidos políticos al igual que en las elecciones populares (Cepal, s. f.). Este es, entonces, un aspecto que podría plantearse el Estado colombiano como un paso adicional en la adopción de medidas a favor de la participación igualitaria (e incluso paritaria) de las mujeres en política.

Un tercer elemento que vale la pena fortalecer a partir de la Ley 1475, y de sus desarrollos posteriores, es la adopción de mecanismos de sensibilización para todos los y las integrantes de los partidos y movimientos políticos. Aunque es clave la capacitación y formación específicamente

centrada en las necesidades políticas de las mujeres, es también importante que existan ejercicios de sensibilización y capacitación que lleguen a todas las personas integrantes de los partidos y que permitan generar una mayor conciencia sobre la necesidad de involucrarse conjuntamente en la superación de las exclusiones históricas de la arena política. Como lo señala Rosalía Camacho,

no solo se trata de ampliar y consolidar espacios de participación de las mujeres en la cultura política masculina y adecuarnos al mundo político de los hombres preparándonos para ser más competitivos según sus normas costumbres. Para ocupar dichos espacios con poder, liderazgo y verdadera capacidad de influencia, debemos transformar dicha cultura con nuevos enfoques desde la perspectiva de nuestra realidad como mujeres (Leon 2005: 50).

Un cuarto aspecto relevante para potenciar el cumplimiento de los mandatos contenidos en la Ley 1475 de 2011 es el fortalecimiento de las dependencias de género en los partidos y movimientos. Aunque el cumplimiento de los mandatos contenidos en la ley debe ser un compromiso de las colectividades en el que se involucren todas sus instancias, en la práctica resulta clave el papel que desempeñan las secretarías o dependencias de género, con el fin de que existan responsabilidades específicas en la materia. De allí que, por ejemplo, el Partido Social de Unidad Nacional tenga por ahora como principal meta “consolidar el centro de pensamiento y a partir de ahí ir comentando el tema de mujeres”.<sup>45</sup>

Por ello, es clave que Colombia aproveche este avance normativo para seguir adoptando medidas y mecanismos que permitan fortalecer la participación política de las mujeres. Así las cosas, sería importante desarrollar una política pública integral que le apunte a la inclusión real de las mujeres en diferentes ámbitos de la vida, incluyendo la arena política. Esto tiene sentido en la medida en que es imposible analizar la participación política de las mujeres como un tema aislado, sin tener en cuenta los efectos de otros sistemas de dominación y exclusión que se materializan en la heteronormatividad, el racismo, la discriminación laboral y la pobreza, entre otros. Todos estos sistemas funcionan de manera articulada, se retroalimentan mutuamente y convergen de manera diferenciada en los

45 Entrevista con María Fátima Morris, Partido Social de Unidad Nacional, Bogotá D.C., 18 de octubre de 2012.

cuerpos de las mujeres. Teniendo en cuenta lo anterior, la inclusión de cuotas en las listas de los partidos y movimientos políticos, la financiación y la capacitación de las mujeres con el fin de que estas desarrollen las destrezas necesarias para participar en igualdad de condiciones en las contiendas electorales no son suficientes para lograr una democracia paritaria, aunque constituyan elementos importantes en el camino hacia ella. Como lo señala Angélica Bernal, las medidas contenidas en esta ley “son como semillas que caen en un terreno poco fértil”, pues se trata de un terreno profundamente machista, androcéntrico y violento contra las mujeres que impide que estas medidas tengan un efecto contundente en la participación política de las mismas. Por eso mismo, la ley hay que acompañarla de medidas adicionales que permitan asegurar su implementación efectiva, y que contribuyan a ir levantando los obstáculos de diversa naturaleza que existen para que las mujeres participen activamente en política.

Se hace necesario entonces, transformar otra serie de exclusiones y de discriminaciones que conducen a la baja participación política de las mujeres como la imposición de roles de género, el esencialismo, la división sexual e inequitativa del trabajo, el trabajo doméstico no remunerado, la discriminación laboral que enfrentan las mujeres, la violencia física y simbólica perpetrada contra ellas y la maternidad forzada, entre otros. Como lo señala Nancy Fraser “las injusticias de reconocimiento están profundamente imbricadas con las injusticias de distribución, por lo que resulta imposible enfrentar adecuadamente las primeras si se las aísla de las segundas” (Fraser 1997: 231). Precisamente por esto, de acuerdo con la CIDH, “se requiere efectuar cambios al interior del mundo del trabajo y de la cultura política que busquen conciliar la vida productiva y reproductiva de las mujeres si es que se quiere lograr una igualdad de género en todas las esferas” (CIDH 2011). Con esto no se pretende plantear una omisión de la Ley 1475 de 2011, sino más bien señalar que para que este tipo de leyes tengan un impacto real y efectivo, es necesario que estén acompañadas de otro tipo de medidas que apunten a la igualdad de hombres y mujeres en la sociedad en general. En términos generales es posible establecer que si bien esta ley puede establecer un piso mínimo para garantizar la participación política de las mujeres, es necesario llevar el debate y las medidas más allá y apostarle a una participación política paritaria.

Teniendo en cuenta los alcances y las limitaciones potenciales en la aplicación de los dos mandatos que nos ocupan en este escrito, a continuación incluimos algunas recomendaciones dirigidas al Estado y a los

partidos y movimientos políticos con el fin de avanzar en la participación política de las mujeres.

### **Para el Estado**

En primer lugar, como lo hemos indicado a lo largo del documento, las entidades estatales juegan un rol importante en la implementación de las medidas contempladas en la Ley 1475. Por este motivo es significativo que se realicen mejoras en algunos de sus procedimientos. Lo primero que a destacar es que la Registraduría Nacional debería desarrollar mecanismos de conteo de votos más eficientes, eficaces y ordenados. Es importante, además, que esto se haga en el tiempo adecuado y sin retrasos que puedan afectar posteriormente la distribución de los recursos que le son entregados a los partidos y movimientos políticos, en especial cuando estos constituyen incentivos para el desempeño de algunas de sus tareas. Además, es clave que el Estado cualifique sus sistemas de información donde incluya información desagregada por sexo y desarrolle indicadores que permitan hacer seguimiento a la participación política de las mujeres. Para esto, la Registraduría podría crear un observatorio electoral de las mujeres que se encargara de procesar la información de los comicios electorales en clave de género, y de hacer seguimiento y análisis cualificado sobre la misma. Si los procedimientos de conteo de votos mejoran y se avanza en la cualificación y actualización de los sistemas de información del Estado, será posible: i) desembolsar los recursos estatales a los partidos y movimientos políticos a tiempo con el fin de que estos puedan cumplir con las actividades de capacitación y formación para mujeres contempladas en la Ley 1475; ii) hacer seguimiento y monitoreo al cumplimiento y a la pertinencia de las medidas contempladas en la ley, e iii) identificar cuáles son los partidos y movimientos políticos menos comprometidos con la equidad de género y que incumplen con los mandatos contemplados en la ley con el fin de imponerles la sanción necesaria.

Este último punto nos permite avanzar hacia otra recomendación puntual que tiene que ver con hacer más explícita y clara la sanción que recibirán aquellos partidos y movimientos políticos que no cumplan con el artículo 18 que establece que el 15% de los recursos estatales deben ir dirigidos a la capacitación y formación política de mujeres, jóvenes y grupos étnicos para permitir su adecuada inclusión en el ejercicio político. En la ley no se explicita qué sucederá en caso de que las organizaciones políticas no cumplan con esta disposición, no es claro si serán objeto de

una sanción y, mucho menos, quién deberá impartir la misma si a ella hubiere lugar. Este es un punto que puede abordarse en la reglamentación de dicha ley. Aquí vale la pena mencionar el caso de Brasil como una buena práctica, pues en el año 2009 adoptó una reforma a la ley de financiamiento público que exige que un mínimo del 5 % del subsidio estatal sea destinado para el desarrollo y el mantenimiento de programas de capacitación y promoción de la participación política de las mujeres dentro de los partidos políticos. Y, además, estableció que el partido político que no cumpla con esta disposición, en el año siguiente deberá incrementar en un 2,5 % los fondos propios destinados a dichos programas (BID e IDEA 2010).

En tercer lugar, otro aspecto que fue fuertemente señalado por parte de los partidos y movimientos políticos entrevistados tiene que ver con el rol activo que deben tener algunas instituciones del Estado, en especial la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (Acpem), en la promoción de la participación política de las mujeres a nivel nacional. Aunque los partidos y movimientos políticos cumplen un papel fundamental en este sentido, es clave que la Acpem realice actividades no solo de monitoreo y evaluación, sino también de promoción. En este orden de ideas, “la Acpem debería aglutinar a todos los partidos y movimientos políticos para pensar en una agenda común y generar estrategias y procesos para la inclusión de las mujeres”.<sup>46</sup>

En cuarto lugar, un elemento del que debería ocuparse el Estado con el fin de que las medidas contempladas en la Ley 1475 tengan un efecto positivo en la participación política de las mujeres tiene que ver con la existencia de una política pública integral que le apunte a su inclusión real en diferentes ámbitos de la vida, incluyendo la arena política. En este sentido, la recomendación apunta a que las medidas contenidas en la Ley 1475 se articulen de manera apropiada con otras políticas nacionales que tengan como objetivo garantizar la participación política real de las mujeres. De lo contrario, estos serán esfuerzos aislados sin ningún hilo conductor ni articulación coherente, lo cual muy seguramente no llevará a la generación de resultados óptimos.

46 Entrevista con el secretario general del Partido Social de Unidad Nacional, Bogotá, D.C., 12 de octubre de 2012.

### **Para los partidos**

En primer lugar, para la realización de las capacitaciones y de los programas de formación dirigidos a las mujeres es fundamental que los partidos y movimientos políticos hagan un diagnóstico de la situación de las mujeres dentro de sus organizaciones y definan cuáles son los vacíos y las fortalezas de las mismas. Los programas de capacitación “son adecuados cuando se ha determinado cuáles son los vacíos o déficits en las condiciones de formación de las personas que sufren discriminación y cuándo existe posibilidad de ofrecer capacitación adecuada al respecto” (Soto 2009). Si bien es claro que la óptica y el contenido de las capacitaciones a mujeres implementadas por los partidos y movimientos políticos pueden variar en función de los ideales de dichas colectividades, encontramos que hay algunos aspectos que los partidos podrían tener en cuenta en estas formaciones con el fin de que la participación política de las mujeres se vea potenciada.

Lo primero que resulta importante en este sentido es que las capacitaciones de mujeres no refuercen estereotipos de género, pero que tampoco se concentren solamente en la difusión de sus derechos. Es necesario que las capacitaciones en efecto brinden a las mujeres herramientas no solo en torno al discurso de la igualdad de género, sino para que estas puedan tener un buen desempeño en la política. Aquí vale la pena mencionar la buena experiencia y gestión de la Red de Mujeres del departamento del Chocó, que surgió en el año 1992 y que se ha destacado por realizar capacitaciones de un muy alto nivel, lo cual ha generado buenos resultados electorales, pues en el año 1997 solo había un 3 % de mujeres participando en la política del Chocó, y al año 2011 esta cifra pasó a 20 %. En la Escuela de formación política de esta Red

se trabajan temas de campaña, tales como: juego limpio, el discurso, el plan de trabajo, marketing electoral, día D, y de Gestión y administración pública, tal como: leyes 136, 137, 80, 50, 581, 823, 1257, de Planeación, Cultura de proyectos, Cooperación internacional; y se realizan ejercicios prácticos de cómo se realiza una sesión corporativa (Concejo y Asamblea); diseño y gestión de Acuerdos municipales y Ordenanzas.<sup>47</sup>

47 Entrevista con Nimia Teresa Vargas, Red de Mujeres del Departamento del Chocó, vía correo electrónico, 24 de octubre de 2012.

También vale la pena destacar el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México que, consciente de la importancia y de los objetivos de la formación para las mujeres, con la Secretaría de Capacitación y Formación Política del partido brinda formación y capacitación especializada a las mujeres desde una perspectiva de género. Dos de los grandes campos de la capacitación son: por un lado, la formación y la preparación política de las mujeres con el fin de que estas tengan las herramientas necesarias para ser competitivas en la arena política; y por otro, la formulación, ejecución y el seguimiento de proyectos sociales y productivos. A su vez, este partido político ha logrado gestionar becas para mujeres tanto en educación básica como superior. (Sample y Llanos 2008).

Otra medida que debería ser implementada por los partidos y movimientos políticos es la sensibilización de sus militantes —tanto hombres, como mujeres— frente a los derechos de estas últimas y frente a la igualdad de género.

Si bien no debe descuidarse el acceso de las mujeres a los espacios de capacitación y formación en temas de género, es importante extender dicho acceso a los hombres pues la transformación social es responsabilidad de todos, al igual que la eliminación de los hasta ahora injustos roles de género asignados a nuestras sociedades (Sample y Llanos 2008).

En este sentido, la apuesta debería ser de doble vía: i) por un lado, capacitar a las mujeres para que adquieran destrezas que les permitan sobrevivir en un espacio hostil y excluyente, y ii) generar propuestas para transformar la cultura política machista dentro de los partidos políticos, el Congreso, las asambleas y los concejos. Esto se podría hacer a través de capacitaciones a hombres, directivas de partidos políticos, campañas, etc.; es precisamente lo que Soto llama programas o campañas de “concienciación y persuasión” (Soto 2009).

## REFERENCIAS

- Acuerdo Nacional por la equidad entre hombres y mujeres. 2005. Bogotá.
- Ace Red de conocimientos electorales. s. f. *Cuotas voluntarias para mujeres*. Recuperado de <http://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pcb/pcb02/pcb02b/pcb02b1>
- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. 2011. *La participación política de las mujeres en Colombia: avances, retos y análisis sobre la presencia y acceso de las mujeres a los espacios de decisión en el país*. Bogotá: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- Archenti, N. y M. Tula. 2008. *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Editorial Eliasta.
- Bernal, A. 2006. *Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres en las elecciones para el Congreso 2006-2010*. Bogotá: Fescol.
- BID & IDEA. 2010. *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. Perú: IDEA.
- Cepal. s. f. *Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/5/36135/P36135.xml&xsl=/oig/tpl/p18f.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-decisiones.xsl>
- CIDH. 2009. *Informe sobre los derechos de las mujeres en Chile: la igualdad en la familia, el trabajo y la política*. CIDH.
- CIDH. 2011. *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*. CIDH.
- Congreso de la República. 2011. *Ley 1475 de 2011*. Bogotá.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2000. Resolución 1325. Nueva York.
- Consejo Nacional Electoral. 2012. *Resolución 353 de 2012*. Bogotá: CNE.
- Consejo Nacional Electoral. 2012. *Resolución 2119 de 2012*. Bogotá: CNE.
- Corporación Sisma Mujer. 2011. *Mujeres y política en Colombia: el caso de la implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación de las mujeres en las elecciones locales de Octubre de 2011* (sin publicar).
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Convención Belém Do Pará. 1996. Belém Do Pará.
- Dahlerup, D. 2002. *Quotas- A jump to equality? The Need for International Comparisons of the Use of Electoral Quotas to obtain Equal Political Citizenship for Women*. Indonesia: IDEA.
- Dahlerup, D. y J. Francisco. 2005. *Gender, Governance and Democracy*. Manila: Isis International.

- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. 1995. Beijing.
- Domínguez, M. E. s. f. *Consejos comunitarios de mujeres en Colombia. Experiencia de investigación formativa en seis departamentos*. Recuperado de <http://www.ensambladoencolombia.org/inicio/documentos/maelvia-dominguez/Ponencia.pdf>
- Durán, M. P. s.f. *Participación política de las mujeres en Costa Rica, de las cuotas a la paridad*. UN-INSTRAW. Recuperado de <http://www.un-instraw.org/data/media/documents/PP/Presentacion-INAMU.pdf>
- El Universal. 10 de 09 de 2011. *eluniversal.com.co*. “Dos listas incumplen la cuota de género”. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/monteria-y-sincelejo/local/dos-listas-incumplen-la-cuota-de-genero-43018>
- Fraser, N. 1997. “Pensando de nuevo la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes”. En N. Fraser, *Iustitia Interrupta. Reflexiones desde la posición “postsocialista”*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Guzmán, D. E. y P. Molano. 2012. *Ley de Cuotas en Colombia: avances y retos. Diez años de la Ley 581 de 2000*. Bogotá: DeJusticia.
- Leon, M. 2005. *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas en los países Andinos*. Bogotá: Unifem.
- Más Mujeres, Más Política. 2008. *Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos colombianos. Instrumento de seguimiento a los partidos y movimientos políticos colombianos para promover la equidad de género*. Bogotá: Más Mujeres, Más Política.
- Meertens, D. et al. 2006. *Colombia: brechas, diversidad e iniciativas. Mujeres e igualdad de género en un país en conflicto*. Bogotá: Asdi.
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia. 2011. *Colombianas en el poder político local*. Recuperado de [http://nacionesunidas.org.co/img\\_upload/616264616264343535373737353535/2012/Separata\\_Mujeres\\_Colombianas\\_.pdf](http://nacionesunidas.org.co/img_upload/616264616264343535373737353535/2012/Separata_Mujeres_Colombianas_.pdf)
- Misión de Observación Electoral. 2012. *Elecciones de autoridades locales 2011. Un zoom a la situación de las mujeres en la política y en los medios de comunicación*. Bogotá: MOE.
- PNUD. 2013. *Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos y movimientos políticos*. PNUD: Bogotá.
- Ríos, M. 2008. *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Chile: IDEA.
- Sample, K. y B. Llanos. 2008. *Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. Perú: IDEA.
- Soto, C. 2009a. Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social. En L. Ba-reiro e I. Torres, *Igualdad para una democracia incluyente*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Soto, C. 2009b. Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social. En IIDH, *Igualdad para una democracia incluyente*. San José: IIDH.
- Unión Interparlamentaria. 2012. *Women in Politics: 2012*. Recuperado de [http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmmap12\\_en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmmap12_en.pdf)
- Wills, M. E. 2005. *Las democracias modernas: emancipaciones recortadas y la discriminación de las mujeres*. Bogotá: Campaña Más Mujeres, Más política.
- Wills, M. E. 2007. *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia (1970-2000)*. Bogotá: Norma.
- Wills, M. y F. Cardozo. 2010. Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006). ¿Compromiso de fondo o superficial? *Colombia Internacional*, 127-149.
- World Economic Forum. 2012. *The Global Gender Gap Report 2012*. Ginebra: Fondo Monetario Internacional.

## • DOCUMENTOS 1

**ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia**

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam  
2011

## • DOCUMENTOS 2

**LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia**

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas  
2012

## • DOCUMENTOS 3

**LA ADICCIÓN PUNITIVA: La desproporción de leyes de drogas en América Latina**

Publicación digital e impresa  
Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato  
2012

## • DOCUMENTOS 4

**ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES: experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali**

Publicación digital e impresa  
Yukyan Lam, Camilo Ávila  
2013

## • DOCUMENTOS 5

**INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia**

Publicación digital  
Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo, Felipe Jiménez Ángel  
2013

## • DOCUMENTOS 6

**ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia**

Publicación digital  
Diana Esther Guzmán, Annika Dalén  
2013

## • DOCUMENTOS 7

**LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO: Un estudio experimental en Bogotá**

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C., Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.  
2013

## • DOCUMENTOS 8

**LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA**

Publicación digital  
Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano  
2013

## • DOCUMENTOS 9

**ACOSO LABORAL**

Publicación digital  
Diana Guzmán, Annika Dalén  
2013

## • DOCUMENTOS 10

**ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia**

Publicación digital  
Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila  
2013

## • DOCUMENTOS 11

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO**

Publicación digital e impresa  
Annika Dalén  
2013

## • DOCUMENTOS 12

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO**

Publicación digital e impresa  
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro  
2013

## • DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades**

Publicación digital e impresa  
María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte  
2013

### En el año 2011 fue aprobada

una ley de reforma política (Ley 1475) con la que Colombia adoptó nuevas medidas encaminadas a promover la participación política de las mujeres. Se trata de una ley estatutaria que, además de regular la organización de los partidos y movimientos políticos en Colombia, y algunos aspectos de las elecciones, contiene mandatos destinados a incentivar la participación de las mujeres en los partidos y en los procesos electorales. Es entonces la primera vez que una ley en Colombia establece normas destinadas a impulsar la inclusión de las mujeres en la arena política y a fortalecer su participación en la misma.

Es precisamente por ello que este documento ofrece un análisis sobre los posibles alcances y limitaciones de dos de los mandatos claves de esta ley, con el fin de identificar estrategias que permitan potenciar sus efectos a favor de la participación paritaria de las mujeres en política y la superación de la discriminación que han padecido históricamente, entre otros, mediante la identificación de alternativas de política que permitan generar una mejor implementación de la ley.

978-958-58309-4-3



9 789585 830943