

DeJuSticia

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad

Ley de Cuotas en Colombia:
avances y retos
Diez años de la Ley 581 de 2000

Diana Esther Guzmán

Paola Molano

NÚMERO

13

DOCUMENTOS
DE **DISCUSIÓN**

DOCUMENTOS DE DISCUSIÓN N° 13

Ley de Cuotas en Colombia: avances y retos

Diez años de la Ley 581 de 2000

Diana Esther Guzmán, Paola Molano

ISBN: 978-958-57338-4-8

Bogotá, junio de 2012

Agradecimientos especiales a Rodrigo Uprimny y Mauricio García Villegas, quienes conformaron el Comité Académico que revisó este documento y cuyos comentarios fueron fundamentales. A Annika Dalen y Valentina Montoya, quienes como investigadoras de DeJusticia participaron en el proceso de investigación y contribuyeron de manera definitiva con los planteamientos aquí presentados.

Diana Esther Guzmán: es investigadora principal de Dejusticia y profesora de teoría jurídica de la Universidad del Rosario.

Paola Molano es investigadora auxiliar de Dejusticia.

Contenido

| | |
|----|---|
| 5 | Introducción |
| 7 | Elementos teóricos: las cuotas y los efectos de la Ley |
| 7 | Las cuotas |
| 13 | Los efectos de las leyes: entre lo instrumental y lo simbólico |
| 16 | Efectos de la Ley de Cuotas |
| 16 | Efectos instrumentales |
| 18 | Nivel de cumplimiento del 30% de mujeres en altos cargos del nivel nacional, departamental y municipal |
| 19 | Máximo nivel decisorio y otros niveles de decisión |
| 30 | Inclusión de mujeres en ternas y listas |
| 30 | Corte Constitucional |
| 31 | Fiscalía General de la Nación |
| 32 | Defensoría del pueblo |
| 32 | Procuraduría General de la Nación |
| 33 | Contraloría General de la República |
| 33 | Creación de planes y programas que promuevan la participación de las mujeres en los sectores público y privado |
| 35 | Efectos simbólicos |
| 35 | Debate en torno al acceso de mujeres a cargos decisorios y su participación política |
| 37 | Visibilización del déficit democrático |
| 38 | Movilizaciones jurídicas y políticas en torno al cumplimiento de la Ley y los reclamos por mayor igualdad en la toma de decisiones del Estado y en política |

| | |
|----|--|
| 40 | Obstáculos en la implementación de la ley de cuotas |
| 40 | Factores normativos |
| 42 | Factores institucionales |
| 45 | Factores culturales |
| 49 | Recomendaciones |
| 52 | Conclusiones |
| 59 | Anexo I |
| 66 | Anexo 2 |

INTRODUCCIÓN

En el año 2000 se aprobó en Colombia una ley destinada a promover la participación igualitaria de las mujeres en los más altos cargos del Estado, mediante la adopción de una cuota que exige que al menos el 30% de los cargos del poder público sean ocupados por mujeres. La Ley 581, conocida como Ley de Cuotas, fue aprobada en medio de un gran debate nacional. Mientras que para algunos sectores, y en especial para el movimiento de mujeres, esta Ley constituía un avance fundamental en la búsqueda de la igualdad en materia de participación política y representación de las mujeres, para otros sectores era inaceptable, pues implicaba establecer un privilegio injustificado a favor de ellas.

Diez años después de su entrada en vigencia vale la pena preguntarse qué ha pasado con la mencionada ley y con las expectativas y escepticismos que suscitó su aprobación. ¿Se ha logrado aumentar el nivel de participación de las mujeres en la Administración pública? ¿Se han cumplido de manera integral la Ley y todos los mandatos que se derivan de la misma? ¿Ha tenido algún impacto en la promoción efectiva de la participación de las mujeres?

Este documento pretende explorar cuáles han sido los efectos de la Ley de Cuotas en Colombia (Ley 581 de 2000). Nuestra hipótesis es que, luego de diez años de su entrada en vigencia, la Ley de Cuotas ha mostrado múltiples e importantes efectos instrumentales y simbólicos. Sin embargo, no ha sido cumplida de manera integral y, de hecho, muchos de sus mandatos han tenido un bajo cumplimiento. Esta situación se debería, al menos en parte, a la existencia de múltiples obstáculos en su implementación que se derivan de factores tanto culturales como institucionales y normativos.

El planteamiento de fondo del documento es, como se desarrollará más adelante, que la baja representación de las mujeres en los cargos de decisión del Estado refleja la existencia de barreras que impiden que puedan gozar de sus derechos en condiciones de igualdad. Esto conduce a que las mujeres tengan una ciudadanía restringida y sus intereses se vean subrepresentados. Además, la falta de acceso de las mujeres a los altos cargos del Estado afecta la democracia en general y no solamente a las mujeres en particular. Mientras estas sigan excluidas, habrá un déficit democrático en el país.

En consecuencia, las recomendaciones que se presentan en el documento se estructuran en torno a la idea de que el Estado debe realizar mayores esfuerzos por garantizar el cumplimiento pleno de la Ley de Cuotas y de los diversos mandatos contenidos en ella, pues en su conjunto permiten promover la participación igualitaria de las mujeres, y esto resulta un elemento esencial para la construcción de una democracia auténticamente incluyente. Esto, sin desconocer que las cuotas no deben constituirse en un techo de cristal para las mujeres que impida una participación sustantivamente igualitaria, pues el fin último de esta herramienta es contribuir a la paridad.

Para desarrollar estos elementos el documento se divide en cuatro partes. En la primera ofrecemos una aproximación a los conceptos que orientan el análisis ofrecido en los apartados subsiguientes. La segunda se centra en desarrollar los posibles efectos de la Ley de Cuotas en Colombia. Para esto, ofrece una descripción de los principales resultados de la Ley en materia de nombramiento y nominación de mujeres para altas posiciones del Estado, así como otros posibles resultados. En la tercera parte identificamos algunos de los factores que parecerían contribuir a explicar las limitaciones en la implementación de la Ley. La última parte ofrece algunas recomendaciones destinadas a potenciar el cumplimiento de los objetivos de la misma.

Desde el punto de vista metodológico, este documento ha sido elaborado utilizando diferentes métodos de investigación. Así, recolectamos y sistematizamos la información cuantitativa de registro administrativo producida por las instituciones del Estado encargadas de hacer seguimiento a la implementación de la Ley de Cuotas, en particular, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP); esto permite dar cuenta de los principales resultados cuantitativos de la Ley y de las dificultades en el seguimiento de sus mandatos. También llevamos a cabo entrevistas con expertas en el tema y actoras claves en el proceso de aprobación de la Ley de Cuotas. Esto nos permitió identificar y documentar algunos de los posibles efectos de esta normatividad. Además de lo anterior, llevamos a cabo un análisis de prensa con el fin de explorar cómo se vio reflejado el debate sobre la Ley de Cuotas y las acciones afirmativas en los medios de comunicación.

ELEMENTOS TEÓRICOS: LAS CUOTAS Y LOS EFECTOS DE LA LEY

En este apartado ofrecemos una breve presentación de los principales elementos conceptuales que orientaron el trabajo de investigación realizado. En primer lugar, ubicamos teóricamente qué son las cuotas, cuál es su relevancia frente a los derechos de las mujeres, y cómo pueden contribuir a superar el déficit democrático de un régimen en el cual las mujeres están excluidas en la práctica del ejercicio del poder a través de su baja participación en escenarios de decisión. En segundo lugar, explicamos brevemente cuáles son los referentes conceptuales a partir de los cuales exploramos los posibles efectos de la Ley de Cuotas (581 de 2000) en Colombia.

Las cuotas

Las cuotas son un instrumento ampliamente utilizado por muchos países alrededor del mundo con el fin de enfrentar y superar la exclusión de ciertos grupos sociales tradicionalmente discriminados. Aunque diversos autores sitúan su origen en la lucha contra la discriminación racial iniciada en Estados Unidos en la década de los cincuenta (León y Holguín 2006: 44), se usan generalmente para promover la inclusión de mujeres en los diversos ámbitos de los cuales han estado tradicionalmente excluidas, y en especial en el ámbito político. En todo caso, pueden ser utilizadas también para enfrentar la exclusión que sufren otros grupos sociales tradicionalmente discriminados.

En este sentido, el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2007) define las cuotas como: “una forma de acción afirmativa para ayudar a superar los obstáculos que les impiden ingresar en la política del mismo modo que sus colegas masculinos” (p. 9). Para superar los obstáculos que impiden una participación igualitaria en los cargos y órganos de decisión, las cuotas obligan a reservar un porcentaje (generalmente el 30%), para el grupo tradicionalmente discriminado.

Las cuotas se fundamentan entonces tanto en el principio de la igualdad como en el reconocimiento de los derechos políticos y, en particular, el derecho a participar en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. Son de hecho herramientas diseñadas para avanzar en la igualdad real, pues parten del reconocimiento de que algunos grupos sociales enfrentan condiciones estructurales que obstaculizan su acceso al ejercicio de los derechos, y por tanto se requieren de medidas diferenciales encaminadas a acelerar su participación igualitaria en política y en otros ámbitos de decisión. Este tipo de medidas encuentran pleno respaldo tanto en el derecho internacional de los derechos humanos, como en el derecho constitucional.

En efecto, tanto el sistema universal de protección de los derechos humanos, como el sistema interamericano reconocen que el derecho a la igualdad y no discriminación permite y obliga a los Estados a adoptar medidas destinadas a que los grupos tradicionalmente discriminados o excluidos puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad. En este sentido, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) reconocen que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno del país y a acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del mismo (arts. 21 y 25, respectivamente). De manera similar, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha

interpretado que de este derecho se deriva la obligación de los Estados partes de generar “las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y la no discriminación” (Corte IDH 2005: párr. 195).

De manera más específica, el derecho internacional de los derechos humanos reconoce que los Estados deben “recurrir a las medidas especiales de carácter temporal para remediar o compensar situaciones estructurales de discriminación histórica contra ciertos grupos y evitar que dicha discriminación se perpetúe” (CIDH 2011: párr. 36). Dichas medidas deben ser de carácter temporal, pues deben desaparecer una vez se cumpla con su objetivo específico, que debe estar enfocado siempre en lograr que un grupo tradicionalmente discriminado pueda acceder al ejercicio igualitario de sus derechos (Comité Cedaw, Recomendación General 25). Para que sean consideradas legítimas o conformes al marco general de derechos humanos, estas medidas deben ajustarse a los principios de razonabilidad, objetividad y proporcionalidad, y deberían dejar de emplearse una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible (Comité DESC 2009: párr. 9). En consecuencia, la adopción de cuotas y otras acciones afirmativas para promover la igualdad real de las mujeres en la participación política y en general en la toma de decisiones en el Estado resulta ajustada al derecho internacional de los derechos humanos (CIDH 1999: cap. V).

En el ámbito constitucional, las cuotas también encuentran una clara fundamentación. En efecto, el artículo 13 de la Constitución Nacional, al desarrollar el derecho a la igualdad, establece que “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. Esto ha sido interpretado por la Corte Constitucional como una clara autorización para que el Estado adopte las acciones afirmativas que resulten necesarias para garantizar que los grupos tradicionalmente discriminados o excluidos puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad. En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que las acciones afirmativas a favor de grupos discriminados resultan ajustadas a la Constitución, siempre que pasen por un test intermedio de razonabilidad, esto es, cuando se trate de medidas adecuadas, necesarias y no constituyan una afectación desproporcionada de otros derechos.

Las cuotas son entonces medidas justificadas y necesarias desde el punto de vista jurídico, pero también lo son desde el punto de vista político. Al ser medidas encaminadas a garantizar la participación igualitaria de grupos tradicionalmente discriminados o excluidos, constituyen herramientas idóneas para promover la inclusión y fortalecer la democracia. En el caso de las mujeres esto resulta especialmente relevante, pues a pesar de constituir casi la mitad de la población mundial, están en general subrepresentadas en la toma de decisiones públicas y en los espacios de participación política (CIDH 2011: párr. 122). La persistencia de la exclusión de las mujeres del ámbito político se debe a múltiples factores, como ha sido documentado por diversos estudios en la materia. Entre dichos factores se destacan la falta de mecanismos suficientes y adecuados para conciliar las obligaciones familiares y las laborales, que tienden a afectar más a las mujeres que a los hombres, debido a los roles que ellas tradicionalmente desempeñan en la sociedad, asociados con las funciones de cuidado; la existencia de estereotipos de género que subvaloran la capacidad de las mujeres para participar en política y en los procesos de toma de decisiones; un menor conocimiento sobre los derechos y los mecanismos para exigirlos, y las características mismas del ejercicio del poder, que han sido definidas a partir de patrones de socialización masculinos.

Al respecto, Bernal (2005) destaca que las mujeres enfrentan múltiples obstáculos para participar en política, que pueden ser agrupados en tres categorías fundamentales: i) obstáculos de partida, relacionados con la carencia de destrezas, conocimientos y oportunidades para participar en el juego político en igualdad de condiciones con los hombres; ii) obstáculos de entrada, derivados de la cultura en la que persisten estereotipos sobre los roles que deben desempeñar las mujeres en la sociedad, y que las alejan de la esfera pública, y iii) obstáculos de permanencia, que tienen que ver con la forma como se desarrolla el quehacer político (p. 18).

Como ha sido reconocido en el ámbito internacional, para que las mujeres logren una amplia representación en la vida pública deben gozar de igualdad en el ejercicio del poder político y económico, especialmente en el proceso de toma de decisiones (Comité Cedaw, Recomendación General 23). De allí la importancia de las medidas que, como las cuotas, promueven la igualdad efectiva de las mujeres en los espacios de participación política y en los de toma de decisiones. Estas medidas pueden ser entonces útiles para lograr la igualdad efectiva de las mujeres en el ámbito de la participación política y de la toma de decisiones públicas, lo cual resulta esencial para la democracia.

Sin embargo, la adopción de cuotas puede también generar riesgos que deben ser enfrentados, como el reto de que se conviertan en techos de cristal para las mujeres. Esto es, que se consideren como la meta última a la que pueden llegar, y no un paso más hacia la paridad (CIDH 2011). Las cuotas solo pueden ser interpretadas como un mecanismo transitorio de igualación, cuyo objetivo último debe ser contribuir a que haya igualdad real y efectiva y, en últimas, paridad. Esta última hace alusión a un concepto cualitativo que supone la redistribución de poder en los diferentes ámbitos de la vida, con miras a lograr la igualdad de género (CEPAL, 2007; Zúñiga 2005). Este documento ha sido elaborado asumiendo que la democracia solamente resulta real y completa si es auténticamente incluyente y paritaria.

Un segundo aspecto que se debe evitar es considerar que la mayor inclusión de las mujeres garantiza automáticamente su plena representación, que debería ser el objetivo final de la participación. Aunque contar con más mujeres en los cargos de decisión y en política resulta un objetivo importante para la democracia, su cumplimiento no garantiza que haya una auténtica representación.¹ Sin embargo, las cuotas permiten avanzar en la creación de una “masa crítica”, esto es, no solamente que haya más mujeres, sino que su presencia contribuya a que opere un cambio cualitativo en las relaciones de poder que permita a las mujeres, que inicialmente constituyen la minoría en política, utilizar los recursos de la institución en la cual participan para mejorar su situación y la del grupo a la que pertenecen, con lo cual pueden acelerar el desarrollo (Dahlerup 1993: 176).

Teniendo en cuenta su importancia para los derechos de las mujeres y para la democracia, las cuotas han sido ampliamente utilizadas en diversos países, alcanzando un desarrollo considerable a nivel comparado. Es así como se han desarrollado distintos tipos de cuotas que tienen diferentes fuentes.² Entre otras, es posible encontrar cuotas: i) para promover la participación de las mujeres

¹ Al respecto, véanse los trabajos de María Emma Wills, que destacan la importancia de distinguir entre inclusión y representación. En particular, Wills (2007) y Wills, (2005b).

² La fuente de la cuota es importante, pues determina los órganos competentes para su interpretación o reglamentación. En este orden de ideas, las cuotas pueden ser: i) constitucionales, que son aquellas que “se consagran en el ámbito de las leyes fundamentales, preferentemente constituciones”; ii) legales, que son las “establecidas

en las elecciones populares, y ii) destinadas a promover el nombramiento de mujeres en cargos de decisión en el Estado. Las primeras pueden adquirir a su vez diversas formas, como cuotas de reserva de aspirantes potenciales, de nominaciones, y de candidatas que resulten elegidas (IDEA 2007: 19). La mayoría de las legislaciones han optado por exigir un porcentaje de mujeres en las nominaciones o postulaciones a elecciones para cargos públicos.³ Dicho porcentaje generalmente equivale al 30%, pues se ha considerado que con este, a pesar de que no se garantiza paridad, se logra el objetivo de acelerar la participación de las mujeres, generando una “masa crítica”, a partir de la cual se puede aumentar progresivamente su participación y representación. Sin embargo, existen iniciativas excepcionales (un ejemplo es Uganda) que reservan escaños en el cuerpo legislativo que pueden ser ocupados únicamente por mujeres.

La cuota adoptada mediante la Ley 581 de 2000 corresponde al segundo tipo señalado. Por tanto, no tiene como finalidad promover la participación de las mujeres en las elecciones, sino su nombramiento en los cargos decisorios del Estado. Este tipo de cuotas, aunque han adquirido importancia, son menos utilizadas que las políticas. En Latinoamérica, por ejemplo, la mayoría de países cuentan con cuotas para cargos de elección popular,⁴ pero solo Colombia, Panamá y Ecuador han establecido legalmente la obligación de incluir mujeres en los cargos de decisión.⁵

La Ley en mención reúne varias características distintivas además de incluir una cuota destinada a promover la participación de las mujeres. En primer lugar, la Ley 581, y en especial la cuota en ella contemplada, tienen un ámbito amplio de aplicación. Así, por ejemplo, no se limita a los más altos cargos del Estado, sino que incluye otros cargos decisorios. En efecto, la Ley distingue entre los “cargos de máximo nivel decisorio” y “otros cargos decisorios”, pero establece que para los dos casos debe operar la cuota. Esto la convierte en una Ley única y revolucionaria para la época en la que se adoptó, pues debería cubrir una amplia gama de cargos al interior del Estado (Jaramillo 2006).

En segundo lugar, esta Ley no se limitó a adoptar esta cuota, sino que incluyó un amplio conjunto de medidas destinadas a promover la igualdad efectiva de las mujeres en los sectores público y privado. En este sentido, por ejemplo, contempla medidas destinadas a promover la creación de un plan nacional de estímulo a las mujeres y señala su contenido básico, indicando que este debe contar con planes, programas y acciones que promuevan la equidad entre sexos, la capacitación de mujeres para el sector productivo, la superación de obstáculos para que estas accedan a altos

en leyes. En América Latina las cuotas están previstas en las leyes electorales”; y iii) de aplicación voluntaria, que son aquellas en las cuales “algunos partidos políticos utilizan el sistema de cuotas en sus procedimientos de selección de cargos internos” (IDEA 2007: 24).

³ El estudio sobre la aplicación de cuotas se refiere a esta tendencia, así: “por lo general, [las cuotas] establecen un umbral mínimo de mujeres y pueden aplicarse al número de candidatas propuestas por un partido para la elección o adoptar la forma de escaños reservados en el Parlamento” (IDEA 2007).

⁴ Los países con cuotas de participación política incluyen: Argentina (1991), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1996), Ecuador (1997), Guyana (2000), Haití (2005), Honduras (2000), México, Panamá, Perú, Paraguay y República Dominicana.

⁵ La Constitución Política de Ecuador consagra el principio de la paridad tanto en el sistema electoral, como para los cargos de designación. La Ley de Oportunidades en Panamá establece que las mujeres deben ocupar al menos el 30% de los ministerios, viceministerios, direcciones autónomas, semiautónomas y demás entidades.

cargos en el sector privado, y la divulgación de los derechos de las mujeres y sus respectivos mecanismos de protección. Además, señala que este plan debe proyectarse a nivel regional, es decir, las autoridades de las diferentes entidades territoriales deben diseñar este plan siguiendo los mismos parámetros del plan nacional.

Otras medidas que incluye se refieren a la obligación del Departamento Administrativo de la Función Pública de enviar a las universidades la lista de los cargos vacantes y los requisitos de cada uno; también contempla la promoción de la participación de las mujeres en la sociedad civil, que debe ser implementada mediante acciones promovidas por la Presidencia de la República, en cabeza de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Educación Nacional y otras autoridades de los diferentes órdenes territoriales. Además, señala que debe garantizarse la participación de mujeres en las diferentes comisiones colombianas en el extranjero, así como en los cursos que se dicten para funcionarios colombianos en el exterior. Por último, ordena a las diferentes autoridades laborales que verifiquen el cumplimiento de las normas en este ámbito en condiciones de igualdad, haciendo especial énfasis en el principio de “a trabajo igual salario igual”. Esta Ley, entonces, tendría el potencial para convertirse en un instrumento destinado a promover una mayor participación e igualdad de las mujeres.

En tercer lugar, fue tramitada y aprobada como una Ley Estatutaria, pues regula derechos fundamentales y estos temas, por mandato constitucional, solamente pueden ser reglamentados por el procedimiento más exigente que es característico de dicho tipo de ley. Como estatutaria, tiene un rango superior al de las otras leyes y, además, para llegar a convertirse en ley, después de que el Congreso aprobó el articulado definitivo, pasó por revisión de la Corte Constitucional. Dicha revisión fue clave para la determinación del alcance de sus mandatos, como se indica a continuación.

En el análisis de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria la Corte Constitucional partió de la constatación de que las mujeres se encontraban subrepresentadas en el sector público, lo cual es especialmente grave si se tiene en cuenta que constituyen la mitad de la población del país. Luego de un análisis detallado de la participación de las mujeres en los cargos de decisión del Estado, la Corte afirmó 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”, como lo demuestra el hecho de que en la carrera administrativa, en la que los cargos se proveen por el sistema de méritos, “la representación de la mujer llega incluso a sobrepasar a la del hombre” (Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz).

De acuerdo con dichas constataciones, la Corte encontró que era necesario remover los obstáculos que impiden la participación igualitaria de la mujer. En consecuencia, dado que la Ley de Cuotas incluye medidas afirmativas que permitirían superar dichos obstáculos y cumplir con los mandatos constitucionales que ordenan garantizar la igualdad de las mujeres (arts. 13 y 40), la Corte encuentra que en general las disposiciones aprobadas por el Congreso resultaban pertinentes y necesarias.⁶

⁶ En relación con las acciones afirmativas, la Corte afirmó en dicha sentencia que son “políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”, y que se ajustan a la Constitución, pues

Junto a las constataciones generales, la Corte llevó a cabo el análisis de cada una de las disposiciones aprobadas. En este sentido, encontró que la cuota del 30% de mujeres para los cargos de los niveles decisorios de las diferentes ramas del Poder Público propende por la igualdad material entre hombres y mujeres, ya que pretende corregir una situación de desigualdad presente en los altos cargos del sector público. En consecuencia, dicha cuota, a pesar de establecer un trato diferenciado en favor de las mujeres, es justificada y se ajusta a la Constitución. En relación con esta medida aclaró que debe interpretarse no como un máximo, sino como un mínimo de inclusión de las mujeres; además señaló de manera enfática que el 30% en el máximo nivel decisorio, y el 30% en otros niveles de decisión debe aplicarse a cada nivel de cargos y en todos los órdenes territoriales, y no de manera a global. En este sentido, la Corte Constitucional señaló:

[a] manera de ejemplo, significa que 30% de los Ministerios, 30% de los Departamentos Administrativos, 30% de las Superintendencias, etc., deben estar ocupados por mujeres y no, como algunos de los intervinientes lo sugieren, que sumados todos los cargos, el 30% de ellos corresponde a la población femenina, independientemente de si se nombran solo ministras, o solo superintendentes, etc.

En síntesis, no se trata de una cuota agregada para todos los cargos directivos, sino específica para los diferentes niveles decisorios.

Asimismo, indicó que la implementación de la cuota debería realizarse de forma paulatina y procurando que en las designaciones donde concurren varias personas o entidades las mujeres cuenten con una representación considerable. La Corte estuvo de acuerdo con las exclusiones que hizo la ley a los cargos sujetos a la cuota (carreras judicial, administrativa, especiales, etc.), y además señaló que la determinación de los cargos sujetos a la medida debe hacerse a través de los sistemas de nomenclatura de los cargos públicos.

Sobre los sistemas de designación por ternas y listas, la Corte indicó que la inclusión de mujeres en cada una de ellas (mínimo una mujer en las ternas y mínimo el 50% de mujeres en las listas) es una medida acorde con la Constitución. Sin embargo, con respecto a la conformación de las ternas, la Corte afirmó que la inclusión de mínimo una mujer no es un requisito inexorable cuando en la composición de la terna confluyen diferentes entidades.

En relación con la disposición que ordenaba llenar con mujeres los cargos vacantes hasta cumplir el porcentaje exigido en el artículo 4 (la cuota del 30%), la Corte señaló que tal medida resulta desproporcionada, ya que imponía una carga excesiva a los hombres que aspirasen a dichos cargos. Por tanto, la medida no pasó el juicio de proporcionalidad, por no ser necesaria, y en consecuencia fue declarada inexecutable. Sin embargo, se entiende que con el paso del tiempo, el mínimo del 30% debe cumplirse para todos los cargos que cubre la Ley.

Respecto a la disposición que contemplaba una cuota también para los partidos políticos, tanto para la conformación de sus mesas directivas como para la conformación de las listas para los cargos de elección popular, la Corte consideró que era inconstitucional de plano, puesto que para la fecha en la que se realizó el estudio de la medida, la Constitución prohibía al Estado interferir en la organización y autodeterminación de los partidos políticos.⁷

pretenden garantizar la realización del derecho a la igualdad (Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000).

⁷ Esta prohibición fue posteriormente eliminada mediante reforma constitucional en el año 2009, por lo cual la cuota

En suma, aunque la Corte ratificó la importancia de las medidas afirmativas como herramientas de corrección de las desigualdades y enfatizó la importancia del papel del Estado en la promoción de la igualdad y la participación de las mujeres, eliminó medidas que podrían haber sido claves para contrarrestar la desigualdad y subrepresentación de las mujeres, y en algunos casos incluso redujo la fuerza normativa de algunos de sus mandatos. Esto último se evidencia, por ejemplo, en relación con las ternas, en especial aquellas en cuya conformación concurren diferentes instituciones, en las que la cuota se hizo no obligatoria. A pesar de lo anterior, la Ley conservó la esencia de su propósito, que era promover la igualdad en la participación de las mujeres en los cargos decisorios.

Los efectos de las leyes: entre lo instrumental y lo simbólico

Un elemento conceptual que resultó de la mayor relevancia para el desarrollo metodológico del documento es la idea de que el impacto que ha tenido la Ley de Cuotas, luego de diez años de su promulgación, no solo debería analizarse desde el punto de vista instrumental, esto es, tomando en consideración el nivel de cumplimiento de sus mandatos específicos, pues el derecho y los derechos tienden a tener también una dimensión simbólica importante. En este sentido, uno de los presupuestos conceptuales fundamentales es que una ley puede producir diferentes tipos de efectos, incluso más allá del cumplimiento de los objetivos para los cuales fue aprobada (García Villegas, 1993, y Scheingold, 2004). En este sentido, para evaluar su impacto eventual o nivel de cumplimiento, retomamos la propuesta teórica y metodológica desarrollada por autores como García Villegas (1993), en su obra *La eficacia simbólica del derecho*, y Rodríguez y Rodríguez (2010) en el libro *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*.

En particular, asumimos que las leyes cuentan con diferentes tipos de efectos, que si bien pueden diferenciarse, no se desligan. Estos efectos los dividimos en *instrumentales* y *simbólicos*. Los primeros se refieren a los cambios materiales en la conducta de individuos o grupos, lo cual puede verse reflejado principalmente en la materialización de los mandatos de la ley, y específicamente para el caso de la Ley de Cuotas analizada, en lo que respecta al número de mujeres en los cargos de los altos niveles decisorios del Estado y la adopción de medidas y políticas encaminadas a promover la participación de las mismas.

Por su parte, los efectos simbólicos consisten en cambios en las ideas, las percepciones y los imaginarios sociales, a través de los cuales se tienden a promover cambios políticos y sociales.⁸ Esto puede evidenciarse en los discursos que revelan los imaginarios alrededor de esta inclusión de las mujeres, y cuál ha sido el cambio o la permanencia de los argumentos al respecto. En la medida en que dichos discursos e imaginarios son tan difíciles de evaluar, optamos por incluir como metodología de trabajo la realización de entrevistas a expertas y un análisis de prensa. Para llevar a cabo este último revisamos todos los artículos de *El Tiempo* y *Semana* que presentan mu-

de 30% de mujeres en listas para cargos de elección popular incluida en la Ley de reforma política del año 2011 fue declarada exequible por la Corte Constitucional.

⁸ La idea que subyace a este planteamiento es que los derechos tienen una significación política importante. Se desarrollan en un ámbito discursivo en el que se enfrentan con relatos que intentan contrarrestar sus efectos, pero en todo caso tienden a constituirse como un recurso político que, bajo ciertas condiciones, puede incluso promover la movilización política colectiva (Scheingold, 2004).

chos de los debates que se han dado, en particular en el periodo comprendido entre el año 1999 y el año 2010. Este periodo fue elegido con el fin de contar con información sobre los debates previos a la aprobación de la Ley, y los posteriores a la misma. Igualmente, quisimos introducir una dimensión instrumental de estos efectos con el fin de mostrar cómo el impacto simbólico ha permitido articular diferentes dinámicas en torno a la reclamación del cumplimiento de la Ley, promoviendo a su vez cambios en la conducta de los individuos.

Para poder evaluar los efectos instrumentales de la Ley de Cuotas, desde el punto de vista metodológico optamos por identificar: i) sus objetivos generales, expresados por quienes participaron en su proceso de aprobación en el Congreso; y ii) sus objetivos concretos, a través de la determinación de sus mandatos específicos. Esto con el fin de establecer qué logros debían esperarse de la Ley y, a partir de ello, poder evaluar hasta dónde se ha llegado en su cumplimiento.

Para identificar los objetivos de la Ley de Cuotas revisamos la exposición de motivos y las intervenciones realizadas por los congresistas dentro de los debates de la misma. Esto nos llevó a revisar de manera detallada las gacetas del Congreso en las cuales se encuentran recogidas las discusiones que se dieron previamente a la aprobación de la Ley 581 de 2000.

Esta revisión permitió establecer que la aprobación de la Ley se impulsó con finalidades amplias, como lograr una mayor igualdad en el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres, en especial en lo relacionado con la participación en política. En la exposición de motivos de la senadora Viviane Morales (*Gaceta* 159 de 1998) se establecen como objetivos generales: i) el reconocimiento de los derechos de las mujeres; ii) el cumplimiento de la obligación constitucional de igualdad real, particularmente en materia de participación en cargos decisorios por parte de las mujeres; y iii) la apertura de espacios para innovar en las prácticas políticas para que se dé un desarrollo de las mujeres y de la sociedad en su conjunto.

Los tres objetivos mencionados se reafirman en la *Gaceta* 12 de 1999 por el representante Emilio Martínez Rosales, quien considera que los objetivos de la Ley incluyen fortalecer las acciones afirmativas para alcanzar la igualdad real entre hombres y mujeres, y el reconocimiento de las mujeres como actoras fundamentales dentro de la sociedad democrática. En la *Gaceta* 219 de 1998, la senadora Margarita Londoño incorpora el objetivo general de lograr la consolidación de un terreno favorable para que se dé la participación política de las mujeres, dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en esta materia, especialmente frente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (como también se describe en la *Gaceta* 12 de 1999), y lograr unos mínimos de participación de las mujeres en altos cargos decisorios y otros cargos. En la *Gaceta* 219 de 1998, de acuerdo con la mencionada senadora, y en la *Gaceta* 12 de 1999, en ponencia del representante a la Cámara Emilio Martínez Rosales, se señala también el objetivo de promover una mayor participación de las mujeres en el sector privado.

A partir de esos objetivos generales, a lo largo del debate legislativo se fueron perfilando algunos objetivos específicos. Estos se encuentran reflejados, por ejemplo, en la *Gaceta* 12 de 1999 que retoma la ponencia para primer debate del proyecto de Ley, realizada por el representante Martínez Rosales. Así, se indica la necesidad de alcanzar en el corto plazo el 30% de participación en cargos de alto nivel decisorio, y a largo plazo el 50% para lograr una masa crítica. Se busca también alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres en el nombramiento de ternas y listas. Otro

de los objetivos, de acuerdo con los debates legislativos, sería lograr un mayor equilibrio y justicia a la hora de considerar candidatos en el proceso de selección para concursos de méritos.

Se deseaba incrementar el acceso de las mujeres al mercado laboral y a la igualdad de condiciones en el mismo, con base en información brindada sobre oportunidades de trabajo por el Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante DAFP) y políticas de igualdad de remuneración. En la misma línea, se buscaba una mayor participación femenina en eventos internacionales para que estas tuvieran más influencia en las decisiones políticas y económicas. Otro de los objetivos era aumentar la participación de las mujeres en los partidos políticos. A su vez, se buscaba dar apoyo a las ONG que trabajan por los derechos de las mujeres.

La mayoría de estos elementos, que se pueden rastrear en las gacetas del Congreso que recogen los debates legislativos, terminaron finalmente reflejados en un articulado aprobado que contenía un conjunto amplio de medidas destinadas a promover la participación efectiva de las mujeres en cargos decisorios del Estado y del sector privado, así como a promover su igualdad efectiva en otros ámbitos públicos.

Los objetivos específicos de la Ley son entonces múltiples. Aunque es conocida como Ley de Cuotas, no solamente incluye disposiciones destinadas a regular la forma como deben entenderse y aplicarse las cuotas, sino que contempla otro conjunto importante de mandatos dirigidos a promover la igualdad de las mujeres en los más altos cargos decisorios del sector público y privado, así como en la toma de decisiones. En este sentido, por ejemplo, la Ley establece la obligación de desarrollar medidas tendientes a promover la participación de las mujeres en todas las instancias de decisión de la sociedad civil (art. 9), para lo cual las autoridades nacionales competentes tienen que desarrollar un plan que incluya, entre otras, acciones dirigidas a educar a los colombianos en la igualdad entre los sexos y la promoción de los “valores de la mujer”.

Para efectos de este documento priorizamos tres objetivos explícitos de la Ley, que pueden ser rastreados tanto en los debates legislativos como en el texto que fue aprobado. Dicha priorización se llevó a cabo a partir de la consideración de las finalidades generales señaladas anteriormente y de las discusiones que se dieron en el Congreso en torno a los objetivos específicos que debería alcanzar la Ley. El primero, referido a garantizar que haya al menos un 30% de mujeres en los cargos decisorios del Estado; el segundo, consistente en lograr la igualdad entre hombres y mujeres en las ternas conformadas para proveer altos cargos dentro del Estado, y el tercero, que se concreta en diseñar e implementar políticas destinadas a promover una mayor participación de las mujeres. Para analizar el nivel de cumplimiento de estos tres objetivos específicos hemos establecido tres indicadores que permitan medir tres de los principales efectos instrumentales que se esperaba alcanzar con la Ley de Cuotas aprobada en el año 2000 (tabla 1).

En relación con los efectos simbólicos no desarrollamos indicadores, pues al principio de la investigación no era del todo claro que fuera posible identificarlos. Sin embargo, ellos fueron emergiendo en las entrevistas, a través de las cuales logramos reconocer que la Ley de Cuotas ha tenido impactos que van más allá de los instrumentales, y que pasan por el cambio en las ideas y los imaginarios de actores claves y de la sociedad en general. Estos efectos serán desarrollados en la siguiente sección del documento.

TABLA 1.
**OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA LEY PRIORIZADOS
 Y LOS INDICADORES PARA MEDIR SUS EFECTOS INSTRUMENTALES**

| OBJETIVOS ESPECÍFICOS | EFECTOS INSTRUMENTALES |
|--|--|
| Alcanzar el 30% de participación política de las mujeres, y en el largo plazo el 50%, con el fin de lograr una masa crítica. | Número de cargos ocupados por hombres y por mujeres a partir de 2000. |
| Lograr igualdad entre hombres y mujeres en el nombramiento de ternas y listas. | Número de hombres y de mujeres incluidos en ternas destinadas a nombrar cargos claves dentro del Estado (Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Contraloría General, Fiscalía General y Corte Constitucional). |
| Promoción de la participación de las mujeres en los ámbitos público y privado. | Número de las políticas desarrolladas a partir de la Ley, con el fin de promover una mayor participación de las mujeres en cargos de toma de decisión en los sectores público y privado. |

EFECTOS DE LA LEY DE CUOTAS

En esta sección del documento mostramos los efectos de la Ley de Cuotas que hemos identificado. Se presentan siguiendo la distinción propuesta entre efectos instrumentales y simbólicos. En los primeros se encuentran todos aquellos que tienen que ver con el nivel de cumplimiento material de los objetivos específicos y explícitos de la Ley contenidos en sus mandatos principales. En concreto, si se ha cumplido con mantener un 30% de mujeres en los altos cargos del Estado, y si dicho porcentaje ha tendido a subir o no. Como se indicó anteriormente, tomamos en cuenta también si se ha aplicado la Ley en relación con la conformación de ternas y si se han desarrollado los planes, programas y políticas para promover ordenados por la Ley.

Como parte de los efectos simbólicos incluimos todos aquellos que tienen que ver con mantener en la agenda pública un debate constante sobre la necesidad de incluir mujeres en los cargos de decisión y en las ternas conformadas para suplir dichos cargos. También, en este grupo de efectos incluimos aquellos que tienen que ver con la visibilización del déficit democrático que existe en el país como consecuencia de la exclusión de las mujeres de los cargos de decisión dentro del Estado y en el sector privado. Además, incluimos en dicha categoría un efecto interesante de la Ley que ha sido la movilización social destinada a exigir el cumplimiento de la cuota. Estos efectos simbólicos tienen a su vez una dimensión instrumental importante, ya que a raíz de las discusiones sobre el tema y el posicionamiento en el debate público, se abren vías para darle mayor eficacia a la Ley y para construir otros mecanismos que actúen de manera conjunta para lograr la mayor participación de mujeres en el sector público.

Efectos instrumentales

Este primer grupo de efectos de la Ley de Cuotas evidencia la forma y los resultados de su implementación. En este sentido, un análisis de estos efectos sirve a su vez como un diagnóstico de su grado de cumplimiento. Antes de presentar los resultados obtenidos, consideramos relevante precisar sus ámbitos de aplicación y sus mandatos más importantes. El principal se encuentra consagrado en su artículo 4, el cual dispone que deberá garantizarse que:

- a) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio,⁹ de que trata el artículo 2o, serán desempeñados por mujeres;
- b) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios,¹⁰ de que trata el artículo 3o, serán desempeñados por mujeres.

El mandato del artículo 4 no aplica para “los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan en el mérito”, tampoco aplica a los cargos de selección y a los que se proveen por el sistema de ternas y listas (art. 5). Sin embargo, la composición de ternas cuando estas no dependan de diferentes entidades, debe incluir como mínimo una mujer;¹¹ adicionalmente, en los cargos que deberán proveerse por el sistema de listas, estas deben estar conformadas por hombres y mujeres en igual cantidad (art. 6).

Igualmente, a lo largo de la Ley se destaca la orden dada al Gobierno Nacional principalmente, de promover la participación de las mujeres en los diferentes sectores de la sociedad tanto privados como públicos, artículos 9, 10, 11 y 15.¹²

⁹ El artículo 2 de la Ley 581 define “máximo nivel decisorio” como el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.

¹⁰ El artículo 3 de la Ley 581 define “otros niveles decisorios” como los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.

¹¹ La Corte Constitucional declaró parcialmente exequible el artículo 6 de la Ley 581 de 2000 e hizo precisiones sobre su interpretación que señalamos en la parte introductoria.

¹² Artículo 9. Promoción de la participación femenina en el sector privado: la Presidencia de la República, en cabeza de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Educación Nacional, los gobernadores, alcaldes y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, municipal y distrital, desarrollarán medidas tendientes a promover la participación de las mujeres en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.

Artículo 10. Instrumentos básicos del Plan Nacional de Promoción y Estímulo a la Mujer: el plan deberá contener como instrumentos básicos, de carácter obligatorio, para alcanzar los objetivos mencionados, los siguientes:

- a) Educación a los colombianos en la igualdad de sexos y promoción de los valores de la mujer;
- b) Acciones positivas orientadas a la comprensión y superación de los obstáculos que dificultan la participación de la mujer en los niveles de decisión del sector privado;
- c) Capacitación especializada de la mujer en el desarrollo del liderazgo con responsabilidad social y dimensión del género;
- d) Disposición de canales efectivos de asistencia técnica;
- e) Divulgación permanente de los derechos de la mujer, mecanismos de protección e instrumentos adecuados para hacerlos efectivos.

PARÁGRAFO. Para el desarrollo de los instrumentos contemplados en los literales a) y e), el plan deberá adoptar medidas orientadas a mejorar la calidad de la educación, mediante contenidos y prácticas no sexistas, que promuevan la formación de hombres y mujeres para compartir tareas de hogar y crianza; asimismo, se dará

En suma, como lo hemos señalado, presentaremos los efectos de la Ley de Cuotas, teniendo como indicadores, i) el cumplimiento del 30% de mujeres en los cargos decisorios del Estado, ii) la inclusión de mujeres en las ternas y listas y iii) el desarrollo de planes y programas que fomenten la participación de las mujeres, los cuales serán desarrollados a continuación en ese orden.

NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL 30% DE MUJERES EN ALTOS CARGOS DEL NIVEL NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

En esta sección del documento nos ocupamos de analizar si se ha cumplido con mantener al menos 30% de mujeres en los cargos decisorios del Estado, y si la Ley ha tenido un efecto instrumental al promover el aumento de mujeres en dichas instancias. Para ello, ofrecemos un acercamiento al porcentaje de mujeres que han llegado a los cargos decisorios del Estado, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, desde la entrada en vigencia de la Ley.

Como lo señalamos, tomamos como principal insumo los informes producidos por el DAFP sobre el cumplimiento de los mandatos del 30% de mujeres en los distintos cargos decisorios, por tratarse de la única institución que hace seguimiento cuantitativo permanente, por mandato legal, del cumplimiento de la cuota. Nuestro propósito inicial era analizar de manera desagregada por niveles decisorios, territorial y tipo de cargos, el porcentaje de mujeres que han llegado a cargos de decisión. Sin embargo, no fue posible hacerlo con los datos oficiales producidos por el DAFP, pues la metodología utilizada para la construcción de los informes no desagrega los cargos pertenecientes al máximo nivel decisorio y los cargos que hacen parte de los otros niveles de decisión. Esto es, los informes producidos por el DAFP han tomado como parámetro de cumplimiento el 30% en todos los cargos directivos de las entidades (agregando todos los cargos del máximo nivel decisorio y de otros niveles).

Esto tuvo implicaciones metodológicas importantes para el análisis, pues fue imposible desagregar entre máximo nivel y otros niveles decisorios, así como desagregar por tipo de cargo. Pero además, esta metodología no refleja el verdadero alcance de la Ley, pues desconoce que la cuota no es global sino referida a cada tipo de cargo, como precisó la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad de la Ley 581 de 2000. En todo caso, al no haber otra información disponible sobre el cumplimiento de los mandatos de la ley desde su entrada en vigencia hasta la actualidad, hemos optado por presentar la información agregada tal como se encuentra en los informes del DAFP.

especial atención a los programas de alfabetización dirigidos a la población femenina.

Artículo 11. Planes regionales de promoción y estímulo a la mujer. Los gobernadores y alcaldes prepararán planes departamentales, municipales y distritales de promoción y estímulo a la mujer, que deberán ser presentados ante la corporación administrativa de elección popular correspondiente, a fin de obtener su aprobación.

Estos planes se registrarán en su formación, adopción, desarrollo y cómputo de plazos, por las disposiciones de la presente ley.

Artículo 15. Apoyo a organizaciones no gubernamentales. El Gobierno promoverá y fortalecerá las Entidades No Gubernamentales con trayectoria en el trabajo por los derechos y promoción de la mujer.

Máximo nivel decisorio y otros niveles de decisión

En primer lugar, sobre la inclusión de mínimo el 30% de mujeres en los niveles señalados precisaremos cuáles son los cargos que estarían sujetos al mandato. Estos se refieren fundamentalmente a los niveles directivos¹³ de las entidades de las tres ramas del Poder Público, órganos de control y vigilancia, Registraduría Nacional del Estado Civil, entidades territoriales (gobernaciones, alcaldías capital de departamento, municipios) y entidades del nivel central y descentralizado. Teniendo en cuenta lo anterior, haremos una exposición comparativa de acuerdo con la información encontrada en los informes de seguimiento al cumplimiento de la Ley hechos por DAFP, que están disponibles desde el año 2004 hasta el año 2010 (tabla 2).

TABLA 2.
PORCENTAJE DE MUJERES EN CARGOS DE NIVEL DECISORIO DEL ORDEN NACIONAL

| Entidades y organismos | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Rama ejecutiva | 36,3 | 34,7 | 35,6 | 35 | 39 | 40 | 40 |
| Organismos autónomos | 21,3 | 28,5 | 29,4 | 40 | 30 | 25 | 32,1 |
| Organismos de vigilancia y control | 36,3 | 39,9 | 43,5 | 40 | 42 | 36 | 35,7 |
| Registraduría nacional | 33,3 | 32,1 | 37,7 | 37 | 37 | 35 | 36,3 |
| Rama judicial | * | * | 20 | 24 | 26 | 22,5 | 26,4 |
| Rama legislativa | * | * | 23 | 28 | 30 | 25 | 25 |

Fuente: informes sobre el cumplimiento de la Ley de cuotas del DAFP, 2004-2010.

Con el fin de evidenciar más claramente los resultados hemos optado por señalar en negrilla aquellos periodos en los cuales no se ha alcanzado el 30% mínimo requerido. Los asteriscos representan los periodos para los cuales no se cuenta con datos. En este punto es importante aclarar que se incluye la rama legislativa, pero no en lo referido a los cargos de elección popular, pues a ellos no aplica la cuota consagrada en la Ley 581 de 2000, sino a los de designación, es decir, a todos aquellos puestos del Congreso diferentes a los congresistas y que en general tienen labores administrativas. En el mismo sentido, con respecto a la rama judicial, se excluyen los cargos de carrera judicial, pero se incluyen cargos administrativos así como otros no sometidos a carrera de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto de Medicina Legal, por ejemplo. En todos los casos las cifras corresponden a las reportadas directamente por las instituciones al DAFP.

El consolidado de datos anuales por cada entidad u organismo del orden nacional representa el promedio de mujeres en cada uno de los cargos por proveer en cada sector. Estas cifras permiten evidenciar, en primer lugar, la dificultad persistente en el cumplimiento de la Ley de Cuotas dentro

¹³ De acuerdo con el artículo 4 tanto del decreto 770 como del decreto 785 del 2005, los cargos del nivel directivo comprenden los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos. Anteriormente este tema estaba regulado por el Decreto-Ley 1569 de 1998, que para el nivel directivo contaba con la misma definición que los decretos posteriores.

de las ramas judicial y legislativa principalmente; en estas dos, el promedio presentado muestra una tendencia muy por debajo del mandato exigido.

En segundo lugar, se muestra que entidades como la Registraduría Nacional y los organismos de vigilancia y control, a lo largo del periodo analizado han cumplido con la Ley de Cuotas, pues las mujeres en los cargos decisorios superan el 30% de manera consistente. Sin embargo, en general, incluso en estas instituciones no se supera el 40% de mujeres en los cargos directivos. Esto podría sugerir que la Ley de Cuotas no ha contribuido durante su periodo de vigencia a superar de manera decidida el *techo de cristal* en cuanto al posicionamiento de las mujeres en cargos directivos. Esto sería consistente con el análisis de los cargos de otros niveles de la administración en relación con los cargos del máximo nivel decisorio, pues en los primeros, que son de menor jerarquía, tendería a existir mayor presencia femenina que en los segundos. Al respecto, al tomar en consideración los primeros informes del DAFP, en los que sí se presentaba de manera desagregada el nivel de parti-

TABLA 3.
PORCENTAJE DE MUJERES EN LOS DIFERENTES NIVELES
DE LA ADMINISTRACIÓN PARA LOS AÑOS 2003-2005

| Entidad | Nivel | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------------|-------------|----------|--------------|----------|
| Rama ejecutiva | Asesor | 50,60 | 53,30 | 50,70 |
| | Ejecutivo | 37,60 | 40,70 | 41,10 |
| | Profesional | 50,00 | 60,70 | 54,70 |
| | Técnico | 52,50 | 61,40 | 43,80 |
| | Asistencial | 46,60 | 30,49 | 43,51 |
| Órganos autónomos | Asesor | 44,83 | 40,00 | 46,92 |
| | Ejecutivo | 35,08 | 26,67 | 48,70 |
| | Profesional | 35,17 | 44,56 | 49,55 |
| | Técnico | 36,35 | 37,17 | 37,87 |
| | Asistencial | 58,01 | 56,98 | 60,03 |
| Órganos de vigilancia y control | Asesor | 49,24 | 47,88 | 45,90 |
| | Ejecutivo | 42,24 | 21,36 | 38,82 |
| | Profesional | 49,75 | 40,00 | 49,53 |
| | Técnico | 47,80 | 26,67 | 45,09 |
| | Asistencial | 59,16 | 44,56 | 64,97 |
| Organización electoral | Asesor | 35,29 | 31,58 | 38,89 |
| | Ejecutivo | 0 | 0 | 0 |
| | Profesional | 49,32 | 54,15 | 56,48 |
| | Técnico | 40,32 | 39,05 | 39,86 |
| | Asistencial | 62,99 | 63,81 | 62,94 |

Fuente: informes sobre el cumplimiento de la ley de cuotas del DAFP.

cipación femenina en los cargos de otros niveles del sector público (asesor, ejecutivo, profesional, técnico y asistencial), parecería confirmarse la tendencia de que a las mujeres les cuesta más llegar a los más altos cargos. La tabla 3 ofrece los datos desagregados disponibles, que corresponden a los años 2003, 2004 y 2005, y se concentran en algunos ámbitos institucionales del Estado. En los tres años sobre los cuales hay registros se puede apreciar que las mujeres representaban un porcentaje considerable de los cargos de niveles inferiores al directivo.

Estas cifras, al menos en principio, podrían demostrar que las mujeres se ubican mayormente en los niveles de menor jerarquía, donde alcanzan una presencia que llega a oscilar entre el 50 y el 60%. La tendencia también es clara si se analizan las cifras de participación de las mujeres en la administración pública y se les compara con su participación en los más altos cargos de la misma. La relación que se derivaría de dicha comparación permitiría ver una clara pirámide en la cual, a medida que aumenta el nivel de importancia del cargo hay menos mujeres. Esta situación parecería presentarse tanto antes como después de la Ley de Cuotas, aunque posiblemente más dramáticamente antes que después. En relación con el periodo anterior al año 2000, Wills (2005) señala que:

... las mujeres eran mayoritarias a nivel administrativo pero a medida que se ascendía hacia el nivel de dirección, su presencia descendía significativamente. Aún en 1999, según cifras de la Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres (CPEM), aunque el 42,9% del total de servidores públicos eran mujeres, su presencia en las máximas instancias de decisión alcanzaba apenas a representar el 15%.

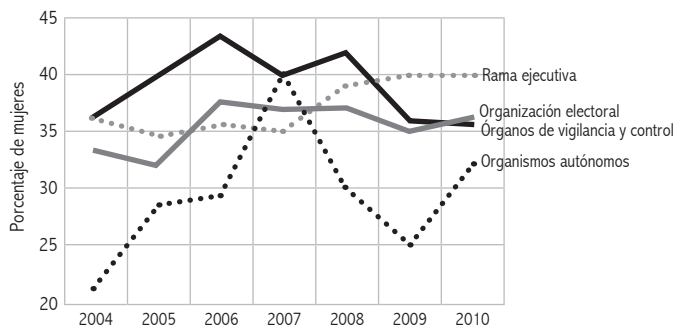
Después del 2000, aunque la presencia de mujeres seguiría siendo porcentualmente mayor en los cargos de menor jerarquía que en los directivos, el aumento de mujeres en estos últimos hace que la pirámide se haga menos dramática, pues los cargos más altos tendrían más mujeres.

Finalmente, al analizar las cifras previas a la Ley y las posteriores, es posible asumir que esta habría tenido un efecto importante también en el aumento de las mujeres que participan en estos niveles. De acuerdo con Wills, en la década de los ochenta, para el año 1988 había 27,8% en cargos asesores y 21,4% en cargos ejecutivos (Wills, 2005b, p. 7). Para 1995 estas cifras se habían modificado, pues ya las mujeres representaban “más del 40% de las asesorías y el 25% de los cargos ejecutivos” (p. 8). Mientras que para el año 2003 —cuando ya se encontraba en vigencia la Ley de Cuotas—, según los informes del DAFP, el número de mujeres en el nivel asesor, representaba el 44,9% y en el nivel ejecutivo el 37,5%.

En tercer lugar, los resultados obtenidos del consolidado de las entidades para el periodo 2004- 2010 sugerirían que incluso en los mejores casos, que serían aquellos en los que se tiende a cumplir con el mínimo requerido por la Ley (30%), la cuota habría tenido un alcance limitado en lo que tiene que ver con el aumento progresivo y sostenido de la participación de las mujeres en los cargos de niveles decisorios del orden nacional. Para apreciarlo con mayor claridad, la gráfica 1 muestra el porcentaje de participación de las mujeres en la rama ejecutiva, los organismos autónomos, los órganos de vigilancia y control, y la organización electoral a nivel nacional, que son aquellos sectores para los que se cuenta con información para todos los años del periodo analizado.

La gráfica 1 muestra que solo habría un aumento progresivo, aunque menor, en la rama ejecutiva, pero no así en las otras ramas analizadas. En el caso de los organismos autónomos, por ejemplo, después de un aumento significativo para el año 2007, en los años siguientes volvió a decrecer la presencia de mujeres en los cargos analizados, y solo hasta el 2010 se habría dado un

GRÁFICA 1 PORCENTAJE DE MUJERES EN EL MÁXIMO NIVEL DECISORIO DEL ORDEN NACIONAL (2004-2010)



Fuente: informes sobre el cumplimiento de la ley de cuotas del DAFP.

nuevo incremento, aunque no tan significativo como para alcanzar el año con mayor presencia femenina. En el caso de la organización electoral, aunque para el año 2010 habría un mayor porcentaje de mujeres que para el 2004, es solo levemente mayor, y no corresponde al mayor obtenido.

A pesar de que las cifras analizadas no muestran un cumplimiento consistente de los mandatos de la Ley en todos los ámbitos en los que debería aplicarse la cuota del 30%, ni muestran una tendencia progresiva al aumento de mujeres en los puestos de decisión, en relación con los cargos del nivel decisorio nacional la Ley parecería en todo caso haber contribuido en algo a aumentar la presencia de mujeres. En este sentido, comparativamente con años anteriores a la entrada en vigencia de la Ley de Cuotas parecería presentarse un aumento importante en la participación de las mujeres.

Con el fin de analizar si la Ley 581 de 2000 —en particular las cuotas contenidas en ella— ha contribuido de alguna forma a aumentar la presencia de mujeres en los cargos del nivel decisorio, intentamos comparar los porcentajes de participación del periodo 2004-2010, que es aquel para el cual hay información oficial, con los obtenidos antes de la entrada en vigencia de la Ley. Sin embargo, debido a la falta de información fue imposible llevar a cabo un análisis para todas las ramas y los órganos a los cuales debería aplicar la Ley, en todos los niveles decisorios y territoriales. Por ello, centramos nuestro análisis en un tipo muy específico de cargo del máximo nivel decisorio del nivel central, para el cual encontramos información que permite la comparación: los ministerios. Estos son cargos particularmente visibles, con respecto a los cuales fue posible reconstruir la participación de las mujeres para periodos anteriores a la entrada en vigencia de la Ley.

Como lo muestra la tabla 4 antes de la entrada en vigencia de la Ley de Cuotas, la participación de las mujeres en los ministerios tendía a ser inferior al 13%. Para el primer año de la presidencia de Gaviria solo el 8,3% de los ministerios tenían como máxima autoridad a una mujer. Durante la presidencia de Samper este porcentaje habría aumentado a un 12,5%, y luego, durante el periodo de Pastrana, habría disminuido levemente a 11,7%. Después del año 2000, cuando fue aprobada la Ley, y en especial para el año 2002, cuando ya había entrado en vigencia, el porcentaje de mujeres ministras aumentó considerablemente a un 46,1%, casi 4 veces más que durante los años

TABLA 4
NÚMERO Y PORCENTAJE DE MUJERES MINISTRAS (1990- 2006)*

| Año | 1990 (Gaviria) | 1994 (Samper) | 1998 (Pastrana) | 2002 (Uribe) | 2005** (Uribe) | 2010 (Santos) |
|--------------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------|-------------------|------------------|
| Mujeres | 1 | 2 | 2 | 6 | 5 | 4 |
| Hombres | 11 | 14 | 15 | 7 | 8 | 9 |
| Porcentaje mujeres | 8,3 | 12,5 | 11,7 | 46,1 | 38,4 | 31 |
| Total ministerios | 12 | 16 | 17 | 13 | 13 | 13 |

Fuente: Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000. Guacaneme y Arango (2005) y página web de la Presidencia de la República.

* En todos los casos se toma como referencia el año indicado, pues a lo largo del periodo presidencial se iban dando cambios en las carteras ministeriales que podían hacer variar el porcentaje de mujeres ministras. Incluso, pueden darse cambios en el número de ministerios, como ha ocurrido durante la presidencia de Santos (2010-2014).

** Hasta febrero de 2005, según Arango y Guacaneme (2006).

anteriores a la Ley. Aunque en los periodos siguientes habría disminuido el porcentaje de mujeres ministras, si se le compara con los porcentajes de participación anteriores a la entrada en vigencia de la Ley se mantendría la tendencia a tener al menos más del doble de mujeres en los ministerios.

En relación con esto, como señala María Emma Wills (2005), la aplicación de la Ley de Cuotas habría contribuido a que se produjera un salto cuantitativo en la participación de las mujeres en los altos cargos decisorios del Estado. En su análisis toma en cuenta las tendencias en relación con el nombramiento de mujeres como ministras del despacho. De acuerdo con Wills:

En 1999 en Colombia se empieza a producir un salto cuantitativo gracias a la aplicación de una ley que obliga a las autoridades públicas a nombrar en los máximos niveles decisorios como mínimo un 30% de mujeres. Para el 2001, bajo la presidencia de Andrés Pastrana, en el gabinete, de 16 ministerios, cuatro estuvieron en manos femeninas (salud, cultura, comercio exterior y comunicaciones) alcanzando a representar el 25% de los cargos. Luego, con la elección de Álvaro Uribe en el 2002, los ministerios en manos femeninas aumentan a seis de trece posibles, es decir, un 45%.

De acuerdo con los datos presentados hasta ahora, al menos en el nivel central, la presencia de mujeres aumentó a partir de la Ley de Cuotas, lo que indica que los mandatos de esta habrían permitido, en principio, incrementar la participación de las mujeres. El salto cuantitativo que señala María Emma Wills sería indicativo de que la Ley habría tenido un efecto instrumental importante para aumentar la participación de las mujeres, al menos en el más alto nivel decisorio en el Gobierno central.¹⁴

Sin embargo, podría argumentarse en contra de este hallazgo que este aumento no se explica por la Ley de Cuotas y su implementación, sino por la formación y participación cada vez más

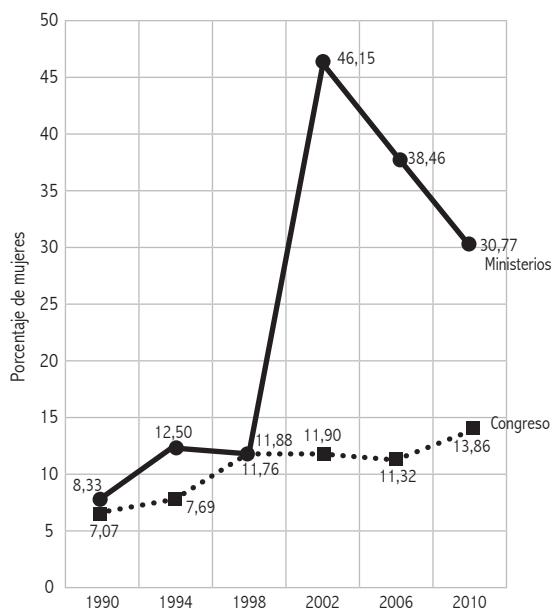
¹⁴ Debido a las limitaciones de información no fue posible hacer este ejercicio respecto de todos los cargos del máximo nivel decisorio del orden nacional. A pesar de ello, creemos que la tendencia de los ministerios puede ser similar a la de otros cargos del máximo nivel decisorio, en particular los del ejecutivo, los órganos de control, los organismos autónomos y la organización electoral, por lo cual nos referimos a todos ellos como si respecto de ellos fueran predicables estas conclusiones preliminares.

amplia y significativa de las mujeres en el mercado laboral. Esto es, que en todo caso las mujeres habrían logrado tener una mayor presencia en los más altos cargos del Estado, incluso si no se hubiera aprobado la Ley, por cuenta de su creciente capacitación, inserción en el mercado laboral y experiencia en el manejo de asuntos públicos.

Aunque este es un tema de causalidad difícil de enfrentar, seguiría siendo posible sostener que la Ley al menos habría sido un elemento que ha contribuido a acelerar la inclusión de mujeres en los cargos decisorios del Estado. En efecto, si se compara la participación de las mujeres en este ámbito con la participación en cargos elegidos por votación popular, resulta claro que la mayor preparación y participación de las mujeres en el mercado laboral no es un factor que pueda explicar por sí solo el aumento de presencia de mujeres en los puestos decisorios del Estado.

Así, las cifras existentes permiten constatar que en los últimos años, aunque han aumentado las mujeres elegidas popularmente, no lo han hecho en la misma proporción en que ha aumentado la participación de las mujeres en los altos cargos decisorios del Estado. Si tomamos como ejemplo el Congreso de la República eso se hace evidente. La gráfica 2 muestra el porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales y en el Congreso (agregando Cámara y Senado) para el periodo comprendido entre 1990 y 2010. Esta permite apreciar que tanto en el caso de los ministerios, como en el Congreso, el porcentaje de mujeres ha tendido a aumentar progresiva y sostenidamente en los últimos veinte años. Sin embargo, se habría producido un salto importante en la participación de las mujeres en los ministerios a partir de la aprobación de la Ley de Cuotas y desde entonces se mantiene de manera consistente mucho más alta que la participación que tienen en el Congreso.

GRÁFICA 2
PORCENTAJE DE MUJERES EN MINISTERIOS
Y EN EL CONGRESO (1990-2010)



Fuente: construido a partir de los datos suministrados por la página web de la Registraduría Nacional, del Kit de Análisis Electoral del 2010 del MOE, y de la tabla 4.

Esta comparación respaldaría la idea de que la Ley sí habría tenido un impacto positivo en la inclusión de mujeres en los altos cargos del Estado. Asimismo, ratificaría los beneficios que se obtienen mediante las acciones afirmativas en lo que respecta a corregir situaciones de desigualdad, pues respaldaría la idea de que aceleran la inclusión de las mujeres. La presencia femenina en el Congreso es muy baja, y si bien ha mejorado con los años, no parecería tener aún un punto de quiebre que permita un aumento significativo en el porcentaje de mujeres que llegan a él. En contraste, para los cargos de designación la Ley de cuotas parecería haber sido ese punto de quiebre que habría permitido incrementar la participación de las mujeres en los más altos cargos decisorios del Estado.

Ahora presentaremos de manera desagregada el porcentaje de mujeres en cargos decisorios dentro de diferentes entidades del orden nacional, a lo largo del tiempo, teniendo como marco temporal los mismos años presentados anteriormente (2004-2010). La tabla 5 presenta el porcentaje de mujeres designadas en los cargos cubiertos por la Ley, en las diferentes entidades y organismos de la rama ejecutiva del orden nacional.

TABLA 5.
MUJERES EN LAS ENTIDADES DE LA RAMA EJECUTIVA DEL ORDEN NACIONAL
PORCENTAJE TOTAL DE CARGOS SUJETOS A LA LEY DE CUOTAS

| Entidad | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|-------------|-------------|-----------|-----------|-----------|------|------|
| Entidades de naturaleza única* | * | * | 0 | 0 | 50 | 100 | 100 |
| Sociedades públicas (RTVC) | * | * | 50 | 50 | 56 | 50 | 60 |
| Entidad de naturaleza especial- Icetex | * | * | 64 | 54 | 50 | 50 | * |
| Ministerios | 42,1 | 41,9 | 47 | 47 | 48 | 49,3 | 48,5 |
| Superintendencias | 38,4 | 38,6 | 43 | 44 | 44 | 46,3 | 48,4 |
| Sociedades de economía mixta | 41,6 | * | 38 | 39 | 43 | 43 | 42,9 |
| Empresas sociales del Estado | 37,5 | 27,7 | 33 | 38 | 22 | 38,4 | 40 |
| Establecimientos públicos | 32,8 | 36,3 | 32 | 30 | 33 | 35,2 | 35,3 |
| Empresas industriales y comerciales del Estado | * | * | 38 | 33 | 37 | 34,3 | 36,2 |
| Unidades administrativas del Estado | 50 | 22,8 | 24 | 24 | 30 | 32,7 | 31,6 |
| Departamentos administrativos | 26,9 | 29,4 | 25 | 28 | 30 | 31,3 | 30,5 |
| Total | 36,3 | 34,7 | 35,6 | 35 | 39 | 40 | 40 |

Fuente: construido a partir de informes sobre el cumplimiento de la Ley de Cuotas del DAFP.

* Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas.

Los datos de la tabla 5 permiten inferir que en el orden nacional de la rama ejecutiva —siendo el sector que más cargos sujetos a la ley de cuotas tiene— ha habido un esfuerzo significativo por cumplir con el mandato del 30% de mujeres en los niveles directivos, pues en la mayoría de los casos los porcentajes superan el mínimo exigido. Sin embargo, el porcentaje de mujeres no es mucho mayor (cuando excede) del mínimo exigido por la ley y en algunos casos, como en los

TABLA 6.
PORCENTAJE DE MUJERES EN LOS ORGANISMOS DE CONTROL

| ENTIDAD | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República | * | * | 67,0 | 67,0 | 67,0 | 100 | 100 |
| Auditoría General de la República | 47,0 | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 53,0 | 45,0 | 45,0 |
| Defensoría del Pueblo | 42,0 | 43,0 | 45,0 | 44,0 | 48,0 | 35,0 | 35,0 |
| Procuraduría General de la Nación | | 42,0 | 45,0 | 41,0 | 43,0 | 34,4 | 34,1 |
| Contraloría General de la Nación | 31,0 | 36,0 | 39,0 | 35,0 | 32,0 | 35,2 | 34,2 |
| Total | 36,3 | 39,9 | 43,5 | 40 | 42 | 36 | 35,7 |

Fuente: construido a partir de los informes sobre el cumplimiento de la Ley de Cuotas del DAFP.

departamentos administrativos, que representan uno de los sectores más importantes del orden administrativo nacional, con dificultad se supera el 30% y solo se acató lo señalado por la ley en el 2008. Asimismo, vemos que en varios años hay ausencia de información, aunque en los últimos se aprecia más constancia en los registros de datos que constan finalmente en los informes del DAFP.

En el caso de los organismos de control la tendencia es similar, pero más consistente. La tabla 6 presenta de manera desagregada el porcentaje de mujeres que han sido designadas para los cargos cubiertos por la Ley 581 de 2000, en el periodo seleccionado.

De acuerdo con los datos suministrados por el DAFP, es posible afirmar que los organismos de vigilancia y control han cumplido en general con la ley de cuotas. La mayor participación se ha dado en el Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General, donde se ha superado con creces el porcentaje exigido por la ley, llegando incluso en los dos últimos años a un 100%. Por su parte, la Contraloría General es la que revela cifras más bajas que en ningún caso superan el 40% de cargos ocupados por mujeres; mientras que los otros órganos —Auditoría General, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General— se mantienen entre un discreto 35 y 50%.

Asimismo, en lo que respecta al registro de los datos, los organismos de vigilancia y control han registrado información desde el primer informe realizado por el DAFP, a excepción del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República, que no reportó en 2004 y 2005. Este es un dato clave porque reflejaría el compromiso que tienen con el suministro de información y la disposición a ser evaluados por sus resultados, ya que los informes del DAFP dependen a su vez de lo que le reporten las instituciones.

En el caso de los órganos electorales las mujeres han alcanzado un nivel de participación un poco superior al mínimo exigido por la Ley 581, como lo muestra la tabla 7. La Registraduría Nacional mantiene en buena medida lo visto en los demás órganos analizados hasta ahora, pues se cumple pero apenas con porcentajes que superan por poco el 30% que dispone la Ley de Cuotas, teniendo así la mayor participación de mujeres en cargos directivos en el año 2008, con un 37%.

En contraste, las mujeres en los órganos administrativos de la rama legislativa parecen tener una muy baja participación. Como lo muestra la tabla 8, además de los dos años iniciales, para

TABLA 7.
PORCENTAJE DE MUJERES EN LA REGISTRADURÍA NACIONAL

| Entidad | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Registraduría Nacional | 33,3 | 32,1 | 37,7 | 36,7 | 37,0 | 35,0 | 36,3 |

Fuente: informe año 2010 sobre el cumplimiento de la Ley de Cuotas del DAFP.

los cuales no se reportó información, la tendencia general es al no cumplimiento de la Ley y, de hecho, en los últimos años se aprecia una disminución en los niveles de participación. Estos datos permitirían afirmar que en la rama legislativa la situación de incumplimiento es crítica, pues solo en cuatro oportunidades se ha dado cumplimiento al mandato del 30%, mientras que en el resto de ocasiones ha habido un incumplimiento reiterado, además de ausencia de registro de datos en los primeros años.

TABLA 8.
PORCENTAJE DE MUJERES EN CARGOS ADMINISTRATIVOS DEL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

| Entidad | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| Senado | * | * | 38,0 | 39,0 | 32,0 | 22,2 | 25,0 |
| Cámara | * | * | 12,0 | 17,0 | 28,0 | 27,7 | 25,0 |
| Total | * | * | 23 | 28 | 30 | 25 | 25 |

Fuente: construido a partir de los informes sobre el cumplimiento de la ley de cuotas del DAFP.

Por su parte, en la rama judicial solo en tres oportunidades se ha cumplido con la orden del 30%, mientras que persiste el incumplimiento con porcentajes incluso por debajo del 15%. El porcentaje más alto en esta ha sido del 31% en el año 2008, en la Fiscalía General de la Nación. La tabla 9 muestra la presencia de mujeres en las dos entidades que se evalúan de la rama judicial, esto es, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal.

TABLA 9.
PORCENTAJE DE MUJERES EN LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y EN EL INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL

| Entidad | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Fiscalía General de la Nación | * | * | 24 | 30 | 31 | 27,0 | 30,5 |
| Instituto de Medicina Legal | * | * | 13 | 14 | 16 | 13,5 | 17,6 |
| Total | * | * | 20 | 24 | 26 | 22,5 | 26,4 |

* Los informes del DAFP para la rama judicial solo tienen en cuenta al Instituto de Medicina Legal y a la Fiscalía General de la Nación.

Fuente: construido a partir de los informes sobre el cumplimiento de la Ley de Cuotas del DAFP.

Aunque el incumplimiento de los mandatos contenidos en la Ley parece evidente en los últimos dos ámbitos analizados, este podría deberse a una cierta indeterminación o falta de claridad sobre los cargos que están sujetos a la Ley de Cuotas. Para el caso del Congreso en particular, podría interpretarse que como la Ley no aplica a cargos designados por elección popular, esta corporación no tendría la obligación de aplicarla. Sin embargo, es claro que la Ley sí aplica para cargos de orden administrativo en todas las instituciones del Estado, de todos los niveles.

Dado que la Ley también aplica para las instituciones del nivel territorial, exploramos también su grado de cumplimiento en este ámbito. Para el análisis solo tuvimos en cuenta los departamentos y municipios que registraban datos para todos los años desde que empezaron a realizarse los informes de seguimiento (2004), con el fin de tener un panorama más constante del cumplimiento o incumplimiento, en el entendido de que muchas entidades no registran o registran solo eventualmente, lo que parece deberse a la ausencia de sanciones efectivas por incumplimiento. En el caso de los cargos directivos en los departamentos, la tabla 10 muestra los resultados obtenidos para el periodo comprendido entre 2004 y 2010.

TABLA 10.
PORCENTAJE DE MUJERES EN CARGOS DIRECTIVOS
DE LAS GOBERNACIONES DE DEPARTAMENTOS
(CON EXCLUSIÓN DE GOBERNADORAS)

| Departamento | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Córdoba | 50,0 | 27,2 | 35,0 | 34,7 | 68,0 | 39,6 | 33,3 |
| C/marca | 47,4 | 44,2 | 37,0 | 39,3 | 37,1 | 38,2 | 35,9 |
| La Guajira | 58,8 | 31,8 | 25,0 | 25,0 | 38,5 | 26,9 | 38,1 |
| Guaviare | 41,6 | 30,0 | 20,0 | 30,7 | 18,8 | 33,3 | 50,0 |
| Huila | 30,0 | 30,0 | 18,0 | 36,6 | 18,2 | 37,3 | 44,4 |
| Magdalena | 43,3 | 0 | 25,0 | 28,5 | 43,6 | 28,7 | 31,2 |
| Meta | 28,5 | 15,3 | 43,0 | 41,8 | 43,8 | 42,9 | 50,0 |
| Nariño | 33,3 | 38,1 | 39,0 | 39,1 | 44,0 | 38,9 | 36,0 |
| N. de Santander | 25,0 | 25,0 | 14,0 | 15,3 | 22,2 | 39,8 | 35,2 |
| Putumayo | 50,0 | 42,8 | 44,0 | 33,3 | 37,5 | 35,0 | 22,2 |
| Risaralda | 31,2 | 40,0 | 40,0 | 42,8 | 37,2 | 38,3 | 30,9 |
| Santander | 30,7 | 40,0 | 42,0 | 41,6 | 27,3 | 46,2 | 27,2 |
| Tolima | 48,0 | 44,0 | 40,0 | 41,3 | 55,6 | 40,3 | 45,1 |
| Valle del Cauca | 42,6 | 46,5 | 53,0 | 53,2 | 38,5 | 37,9 | 42,4 |
| Vaupés | 25,0 | 28,5 | 38,0 | 25,0 | 25,0 | 26,1 | 25,0 |
| Vichada | 50,0 | 0,0 | 0,0 | 33,3 | 28,6 | 38,7 | 20,0 |

Fuente: construido a partir de los informes sobre el cumplimiento de la Ley de Cuotas del DAFP.

TABLA 11.
PORCENTAJE DE MUJERES EN LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES DE CAPITALES DE DEPARTAMENTO (CON EXCLUSIÓN DE ALCALDESAS)

| Ciudad | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bogotá | 44,0 | 41,1 | 36,8 | 57,3 | 50,0 | 51,7 | 56,6 |
| Armenia | 72,0 | 72,7 | 77,2 | 80,0 | 59,0 | 63,6 | 65,0 |
| Bucaramanga | 50,0 | 43,7 | 52,9 | 55,5 | 57,8 | 47,0 | 42,1 |
| Ibagué | 28,2 | 31,5 | 34,2 | 41,4 | 36,8 | 39,0 | 40,4 |
| Manizales | 33,3 | 30,7 | 18,7 | 18,7 | 18,7 | 25,0 | 22,2 |
| Medellín | 38,6 | 27,3 | 35,9 | 41,7 | 53,3 | 52,6 | 49,3 |
| Cali | 40,8 | 43,9 | 51,1 | 47,6 | 30,2 | 28,5 | 25,5 |
| Tunja | 36,3 | 50,0 | 31,2 | 38,4 | 23,0 | 23,0 | 33,3 |
| Arauca | 33,3 | 33,3 | 37,5 | 44,4 | 37,5 | 75,0 | 87,5 |
| Leticia | 20,0 | 16,8 | 30,0 | 30,0 | 44,4 | 62,5 | 33,3 |
| Yopal | 12,5 | 12,5 | 30,0 | 30,0 | 39,4 | 60,0 | 55,5 |
| Popayán | 28,5 | 28,5 | 12,5 | 14,2 | 28,5 | 33,3 | 33,3 |
| San José del Guaviare | 14,2 | 28,5 | 20,0 | 38,4 | 37,5 | 28,5 | 25,0 |
| Valledupar | 31,4 | 27,2 | 23,0 | 31,2 | 18,7 | 20,0 | 42,8 |
| Neiva | 36,8 | 45,0 | 45,4 | 45,4 | 36,3 | 33,3 | 35,0 |
| Riohacha | 28,7 | 28,5 | 14,2 | 16,6 | 50,0 | 42,8 | 33,3 |
| Villavicencio | 44,4 | 37,0 | 43,2 | 44,8 | 42,3 | 44,8 | 39,2 |

Fuente: construido a partir de los informes sobre el cumplimiento de la Ley de Cuotas del DAFP y el informe de los diez años de la ley producido por Unifem (2005).

La tabla 11 se ocupa de mostrar los resultados obtenidos a nivel municipal. En este caso se tomaron también los datos de aquellos municipios que han reportado en todos los años del periodo de la referencia.

En los niveles departamental y municipal en general se evidencian muchas limitaciones en el reporte de información periódica que permita evaluar el grado de cumplimiento de la Ley a nivel regional, ya que solamente fue posible incluir muy pocos departamentos y municipios en la muestra. En relación con los efectivamente incluidos, cabe resaltar experiencias como las de Cundinamarca, Risaralda, Valle del Cauca, Nariño y Tolima, que en el nivel departamental siempre han cumplido con el porcentaje exigido en la ley de cuotas. En el mismo sentido, Bogotá, Bucaramanga, Armenia, Neiva, Villavicencio y Arauca se destacan en el nivel municipal por su cumplimiento consistente de la cuota contenida en la Ley 581 de 2000.

Sin embargo, al igual que en los anteriores consolidados, no parecería posible afirmar que habría una tendencia al aumento progresivo de la participación de las mujeres. Por ejemplo, Vichada registró para el año 2010 un precario 20% de cargos ocupados por mujeres, a pesar de que el año

anterior había mostrado un aumento significativo. En el caso de La Guajira, en el 2004 reportó un 58,8% de mujeres, pero desde entonces ha tenido años en los que se reportan porcentajes muy por debajo del mínimo exigido. Una vez más, los resultados indicarían que los factores asociados con el incumplimiento no se relacionan directamente con el paso del tiempo y una cierta consolidación de la Ley, sino que van más allá y pueden traducirse en factores culturales o normativos, como analizaremos más adelante.

INCLUSIÓN DE MUJERES EN TERNAS Y LISTAS

En vista de la escasa información sobre el cumplimiento de este mandato, pues ninguna institución de las rastreadas hace un seguimiento a los otros mandatos derivados de la Ley de cuotas, nos centraremos en cargos de gran relevancia que son designados a través del sistema de ternas, y respecto de ellos reconstruimos lo ocurrido desde la entrada en vigencia de la Ley. Sobre las listas existe aún menos información ya que además de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado (art. 231 CN) y de los miembros del Consejo Nacional de Planeación (art. 340 CN), no hay otros cargos relevantes que se ocupen por este mecanismo.

Por tanto, escogimos algunos cargos proveídos por el sistema de ternas para verificar si se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Cuotas; la escogencia de estos cargos estuvo determinada, en primer lugar, por la relevancia nacional de cada uno de ellos, en segundo lugar, por la visibilidad del proceso de formación de las ternas y designación del funcionario y, por último, porque permiten dar cuenta de los efectos simbólicos de la ley en el proceso de elección de altos funcionarios.¹⁵ Los cargos escogidos fueron los más altos de las siguientes instituciones: i) Corte Constitucional; ii) Fiscalía General de la Nación; iii) Procuraduría General; iv) Defensoría del pueblo; v) Contraloría General.

Corte Constitucional

Los magistrados de la Corte Constitucional son elegidos por el Senado de la República de ternas que le presentan el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (art. 44 de la Ley 270 de 1996), y son elegidos para un periodo de 9 años; a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Cuotas se han elegido 13 magistrados.

Para el periodo de 2001 a 2009 se eligieron siete magistrados: Marco Gerardo Monroy Cabra fue elegido de la terna compuesta por Hernando Yepes Arcila y Susana Montes; Manuel José Cepeda Espinosa fue elegido de la terna conformada por Álvaro Tirado Mejía y Cristina Pardo, estas dos ternas fueron postuladas por el presidente de la República.

Por su parte, de las ternas enviadas al Senado por el Consejo de Estado fueron elegidos Jaime Araujo Rentería, de la terna conformada por Jaime Buenahora y Dolly Pedraza; Rodrigo Escobar Gil, de la terna integrada por Ilva Myriam Hoyos y Jorge Enrique Ibáñez Najar, y Eduardo Montealegre Lynett, elegido por el Senado de la terna compuesta por Héctor Romero y Ligia Galvis.

¹⁵ Cabe señalar que debido a la forma de conformación de las ternas, la obligación solo es directamente exigible en las ternas para defensor/a del pueblo, fiscal general de la Nación y magistrado de la Corte Constitucional.

Jaime Córdoba Triviño y Clara Inés Vargas fueron escogidos de las ternas formadas por la Corte Suprema de Justicia; sus ternas estuvieron integradas por Hernán Darío Velásquez Gómez y Enrique José Arboleda Perdomo, para la terna del primero, y Camilo Velásquez Turbay y Alberto Rojas Ríos para la segunda.

Esto sugeriría que las ternas integradas por el presidente y el Consejo de Estado en general cumplirían con el requisito de incluir una mujer, pero no aquellas integradas por la Corte Suprema. Este incumplimiento, sin embargo, parece haber sido validado por una interpretación que tiende a limitar los efectos instrumentales de la Ley en este ámbito. En efecto, la elección del Jaime Córdoba fue demandada ante el Consejo de Estado puesto que la terna de la que hacía parte no contaba con ninguna mujer. La decisión del máximo tribunal de lo contencioso administrativo¹⁶ hizo una interpretación desafortunada del artículo 6 de la Ley de Cuotas, con base en lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2000. Esta sentencia, como lo indicamos en la parte introductoria, señaló que no existe obligación de aplicar la Ley cuando la terna debe ser conformada por diferentes entidades. No dijo nada para el caso en el cual hay varias ternas y cada una de ellas es construida por una entidad, por lo cual en esos casos sí sería obligatorio aplicar la Ley. Sin embargo, el Consejo de Estado interpretó que la Corte Constitucional le había dado al artículo 6 de la Ley de Cuotas un tono de recomendación solamente, por lo que no era exigible la inclusión de una mujer en la terna.

Fiscalía General de la Nación

Desde la entrada en vigencia de la ley de cuotas se han designado cuatro fiscales. Este cargo es elegido por la Corte Suprema de Justicia para un periodo de cuatro años, de una terna enviada por el presidente de la República (art. 250 CN).

El primer fiscal general designado desde la vigencia de la ley de cuotas fue Luis Camilo Osorio, para el periodo 2001-2005; fue elegido de la terna compuesta por él, Patricia Murcia y Jorge Pinzón Sánchez, elaborada por Andrés Pastrana Arango. Luego de Osorio fue fiscal general Mario Iguarán Arana, para el periodo comprendido entre 2005-2009. Fue designado de la terna compuesta por él, Jorge Pretelt y Consuelo Caldas Cano elaborada por el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez. Después de Iguarán hubo un periodo de provisionalidad, donde el cargo fue desempeñado por Guillermo Mendoza Diago. Finalmente, la última fiscal general designada para el periodo 2010-2014 es Vivianne Morales Hoyos, de la terna elaborada por el presidente Juan Manuel Santos Calderón, compuesta por ella, Carlos Gustavo Arrieta y Juan Carlos Esguerra.

Con posterioridad a esta terna, el Consejo de Estado anuló la elección de Viviane Morales puesto que la Corte Suprema no tuvo en cuenta normas relacionadas con el quórum necesario para poder elegir al fiscal. Para solucionar la situación de interinidad, el presidente Juan Manuel Santos conformó una terna compuesta por Eduardo Montealegre, María Luisa Mesa Zuleta y Mónica de Greiff, de donde resultó electo el primero.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, C. P. German Rodríguez Villamizar, Bogotá D.C., 26 de noviembre de 2002.

De acuerdo con estos datos, para la designación de este cargo, desde la entrada en vigencia de la Ley de Cuotas se ha cumplido con el mandato de incluir por lo menos a una mujer dentro de la terna de la que se escogerá a la persona a la cabeza de la Fiscalía General de la Nación. De hecho, durante este periodo se escogió a la primera mujer fiscal general de la Nación, lo cual constituyó en su momento un paso importante hacia la paridad en la participación de las mujeres.

Defensoría del pueblo

Al igual que los anteriores cargos, el defensor del pueblo es escogido por un periodo de cuatro años, pero la terna es conformada por el presidente de la República y la encargada de elegirlo es la Cámara de Representantes (art. 281 CN).

El primer defensor del pueblo desde la entrada en vigencia de la Ley de Cuotas fue Eduardo Cifuentes, para el periodo 2001-2004. Cifuentes fue elegido de la terna compuesta por él, Marcela Monroy y Patricia Murcia. Para el periodo 2005-2008 fue elegido Vólmar Pérez, de la terna enviada por el expresidente Uribe, compuesta por él, Elsa Gladys Cifuentes y Mario Gómez.

Para el periodo 2009-2012 hubo una terna inicial conformada por Wilson Ruiz, Alberto Casas Sánchez y Vólmar Pérez, de la que salió electo este último. Sin embargo, esta elección fue anulada por la sección quinta del Consejo de Estado puesto que se demandó la ausencia de una mujer en dicha terna. Con posterioridad, y para sanear la situación demandada, la terna fue recompuesta y estaba conformada por Miriam Ramos de Saavedra, Vólmar Pérez y Serveleón Padilla; a pesar de la nueva composición de la terna, fue elegido nuevamente Pérez como Defensor del Pueblo.

En el caso de esta elección, el mandato sobre la composición de las ternas fue cumplido las dos primeras elecciones siguientes a la entrada en vigencia de la ley, y en la última oportunidad se dio una situación relevante en términos de exigencia del cumplimiento de la misma, lo que demuestran que existe en varios sectores la voluntad de hacer cumplir la Ley porque ven la importancia que tiene para la igualdad y la democracia.

Procuraduría General de la Nación

Desde el año 2000, fecha de aprobación de la Ley de Cuotas, ha habido tres periodos para elegir procurador general, pero solo dos personas han desempeñado el cargo, pues Edgardo Maya Villazón fue reelegido luego de culminar su primer periodo en 2004. El procurador general de la Nación es escogido para un periodo de cuatro años por el Senado de la República de una terna compuesta por postulados de la Corte Suprema de Justicia, el presidente de la República y el Consejo de Estado (art. 276 CN).

La elección de Edgardo Maya Villazón como procurador general para el periodo 2001-2004 se dio dentro de la terna compuesta por Libardo Rodríguez Rodríguez (candidato del expresidente Pastrana) y por Jairo Parra Quijano (postulado por el Consejo de Estado). La segunda elección de Edgardo Maya como procurador se dio dentro de la terna conformada por él (ternado por la Corte Suprema de Justicia), Ricardo Hoyos (propuesto por el expresidente Álvaro Uribe) y Manuel Urueta (propuesto en la terna por el Consejo de Estado). Alejandro Ordóñez, actual procurador general de la Nación, fue elegido por el Senado de la terna conformada por él (postulado por

el Consejo de Estado), Camilo Gómez (postulado por la Corte Suprema de Justicia) y Germán Bustillo (ternado por el presidente de la República).

En el caso de la designación del procurador general, al provenir de una terna conformada por diferentes entidades, no radica en ninguna de ellas la obligación concreta de incluir a una mujer. Ninguna de las ternas propuestas a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Cuotas para elegir al procurador ha incluido a una mujer. Esto puede indicar que más allá de un compromiso con la paridad, los postulantes de las ternas incluyen mujeres en las mismas solo en razón de un mandato de ley que señale una obligación claramente determinable.

Contraloría General de la República

El contralor general es escogido por el Congreso en pleno de una terna compuesta por candidatos propuestos por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, para un periodo de cuatro años.

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Cuotas ha habido dos contralores y una contralora. El primero de ellos fue Antonio Hernández Gamarra, para el periodo 2002-2006, postulado por la Corte Constitucional escogido de la terna que también estaba formada por Emilio Echeverri (ternado por el Consejo de Estado) y Ricardo Mosquera (postulado por la Corte Suprema de Justicia). Posteriormente fue escogido Julio César Turbay Quintero para el periodo 2006-2010, de la terna compuesta por él (ternado por el Consejo de Estado), Carlos Medellín (candidato de la Corte Suprema de Justicia) y Mary Luz Londoño (postulada por la Corte Constitucional). La actual contralora, Sandra Morelli Rico, postulada por el Consejo de Estado, fue elegida de la terna compuesta por Alberto Rojas Ríos (ternado por la Corte Constitucional) y Hernán Mazo Giraldo (ternado por la Corte Suprema de Justicia).

De las tres oportunidades solo en una no se incluyó una mujer en la terna, mientras que en las otras dos sí, e incluso en la última elección fue escogida una mujer para el cargo. A diferencia de lo ocurrido con las ternas para procurador general, en este caso parecería haberse cumplido más con la Ley, a pesar de que la Corte Constitucional no la consideró obligatoria para estos casos. Esto sugeriría que si bien el mandato en este tipo de ternas perdió fuerza, no ha sido del todo inobservado.

CREACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS QUE PROMUEVAN LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

El tercer mandato al que le hicimos seguimiento es aquel que se refiere a la creación de planes y programas que promuevan la participación de las mujeres. En este sentido, los artículos 9, 10, 11 y 15 consagran diferentes mandatos orientados a promover planes y programas que propendan por la participación de las mujeres en los sectores público y privado. Esta obligación radica en cabeza de diferentes entidades estatales, sobre todo del orden nacional, aunque también señala obligaciones para el nivel territorial. El artículo 9 se refiere a la promoción de la participación de las mujeres en el sector privado, y señala como responsables a la Alta Consejería para la Equidad

de la Mujer (en ese entonces se refería a la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer), al Ministerio de Educación Nacional y a las autoridades administrativas de los diferentes órdenes territoriales. Los artículos 10 y 11 se refieren a la creación de los planes nacionales y regionales de estímulo a la mujer y señala los componentes que debe tener en cuenta. Por último, el artículo 15 habla del apoyo y promoción a las organizaciones de mujeres.

A lo largo del proceso de recolección de información no encontramos ningún programa específico que se centre en la atención a estos mandatos. Para verificar si existía alguno, presentamos varios derechos de petición en los cuales preguntamos de manera directa a las instituciones que estarían llamadas a desarrollar estos programas si lo habían hecho. Las respuestas obtenidas señalan que no se cuenta con los programas establecidos en la Ley.

Aunque la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (Acpem) en la actualidad hace un seguimiento general del cumplimiento a la Ley de Cuotas, con base en los informes del DAFP, no ha desarrollado ningún programa de promoción a la participación de las mujeres en los altos cargos del sector público. Sin embargo, en respuesta a la pregunta sobre la existencia de planes de promoción para el cumplimiento de dicha Ley, la Acpem nos informó que se encontraba realizando un diagnóstico de cumplimiento para la publicación de un boletín a final del año 2011 sobre la participación política de mujeres. Al finalizar la redacción de este documento, en marzo de 2012, dicho boletín no había sido publicado. Asimismo, con el objetivo de hacerle un seguimiento juicioso a la implementación de la ley de cuotas, la Acpem planea desarrollar un convenio con el DAFP para así hacer efectivos los mandatos de la ley. Adicionalmente, dentro del marco de desarrollo de la Política Pública Nacional de Equidad de Género, están trabajando en una línea específica sobre participación en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder. Además, la Acpem señaló que en lo que respecta al mandato de promover la participación de las mujeres en los sectores de decisión de la sociedad civil, si bien no cuenta con un programa que cumpla específicamente este mandato, sí se aproxima a través de los Consejos Comunitarios de Mujeres (CMM). Sin embargo, los CMM no surgieron como respuesta a los mandatos de la Ley de Cuotas, sino que se crearon dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado comunitario, que buscaba crear espacios de interlocución entre las mujeres con el fin de fomentar su participación y promover la construcción de ciudadanía.

Los CMM tienen como principales objetivos: i) promover e incrementar la participación de las mujeres en los municipios y departamentos, ii) hacer visible el papel que desempeñan las mujeres a nivel regional, iii) vincular a las mujeres a los programas y políticas del Gobierno, iv) incentivar y fortalecer los procesos de transversalidad de género a nivel local. El papel de los CMM es importante dentro de los procesos de deliberación regionales, pero estos no son de naturaleza decisoria, de tal forma que las mujeres no inciden de forma directa en la toma de decisiones de los órdenes territoriales.

Por tanto, no existirían programas ni políticas impulsadas por el Gobierno Nacional específicamente con el fin de promover la presencia significativa de mujeres en los altos niveles directivos y decisorios de tal forma que se dé cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Cuotas. A pesar de los esfuerzos de la Acpem por hacer seguimiento al cumplimiento de la Ley, y por mejorar los mecanismos del mismo, no parecen existir acciones coordinadas, directamente encaminadas a promover

su cumplimiento, y en particular de las disposiciones que ordenan la creación de programas para impulsar la participación igualitaria de las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida pública.

EFFECTOS SIMBÓLICOS

En este apartado nos referiremos a los efectos simbólicos que ha tenido la Ley de Cuotas. Estos fueron identificados en su mayoría a través de las entrevistas, en las cuales gran parte de las expertas¹⁷ coincidieron en señalar que la Ley ha tenido efectos simbólicos importantes, como visibilizar el tema, lo cual se vería reflejado en que ahora se reclama más enfáticamente, y con una legitimidad más clara, proveniente del reconocimiento explícito de derechos que implicó la Ley, cuando se excluye a las mujeres de los debates y se limita su participación.¹⁸ La Ley, y en especial las cuotas en ella contenida, habrían también contribuido a reconocer la existencia de un déficit democrático que se deriva de la escasa participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas. En este sentido, como lo enfatizaron las personas entrevistadas, la Ley habría tenido efectos simbólicos que se reflejarían en cambios en las representaciones sociales que se tienen sobre la participación de la mujer en ámbitos de decisión y sobre la igualdad de la misma. Como se desarrollará más adelante, estos efectos, aunque simbólicos, han tenido también algunos impactos instrumentales.

En concreto identificamos tres de estos efectos: i) la generación de un debate más activo en torno a la designación de mujeres en cargos decisorios y a su participación en política; ii) una mayor visibilización del déficit democrático producido por la baja participación y representación, y en el límite entre lo simbólico y lo instrumental, iii) una mayor movilización jurídica y política en torno a los reclamos sobre participación de las mujeres. A continuación nos referimos a cada uno de ellos.

Debate en torno al acceso de mujeres a cargos decisorios y su participación política

La Ley de Cuotas ha sido un elemento clave para hacer más notoria la ausencia de mujeres en los niveles decisorios, pues ha generado obligaciones concretas del Estado cuyo incumplimiento puede ser verificado relativamente fácil. Este efecto tiene dos niveles diferentes. El primero se refiere a hacer evidente la desigual e inequitativa participación de las mujeres en los cargos de decisión del Estado. Al respecto, el proceso mismo de discusión de la ley de cuotas a lo largo de ocho años se convirtió en un escenario dentro del cual los debates sobre la paridad entre hombres y mujeres en el ámbito de la participación empezaron a cobrar más importancia. La aprobación de la Ley y su posterior declaratoria de constitucionalidad permitieron que el Estado reconociera y aceptara explícitamente que las mujeres están subrepresentadas y que deben implementarse medidas para superar esta situación. Esto ha permitido que se cree un debate más amplio sobre su participación.

¹⁷ Entre ellas Beatriz Quintero, Mesa por la vida y la salud de las mujeres-Red Nacional de mujeres; Alexandra Quintero, de Sisma Mujer; Magdalena León, Escuela de Estudios de Género Universidad Nacional; Angélica Bernal, experta independiente; Diana Espinosa, ONU Mujeres, y Cecilia López.

¹⁸ Al respecto, un ejemplo ilustrativo sobre este efecto se encuentra en la proposición hecha por el entonces representante a la Cámara David Luna, en el sentido de devolver la terna enviada por el presidente de la República para la elección del defensor de pueblo en virtud de que dicha terna no estaba conformada por al menos una mujer. Véase *Gaceta del Congreso*, Cámara de Representantes, 22 de septiembre de 2008, p. 7.

El segundo nivel es más específico y se refiere a la visibilización de la ausencia de mujeres de los cargos decisorios del Estado, lo cual se pone de relieve cada vez que hay nombramientos o designaciones. A raíz de la Ley, esta ausencia se volvió más notoria y, en consecuencia, las reclamaciones de equidad en este sentido se hicieron más fuertes. La persistencia del movimiento de mujeres, las activistas y congresistas que impulsaron la iniciativa dentro del Congreso fue un insumo fundamental para las posteriores acciones que reclamaban el cumplimiento de la Ley. Esto ha facilitado que se denuncie con más énfasis la ausencia de mujeres en los procesos de designación y el incumplimiento de contar con al menos 30% de ellas, y que se inicien en consecuencia procesos de exigibilidad por vía política o jurídica.

Este efecto simbólico se ve reflejado con claridad en el surgimiento de varias iniciativas en la sociedad civil, cuyo objetivo es hacerle seguimiento a la Ley de Cuotas y ampliar el debate sobre la participación de las mujeres en diferentes sectores de la sociedad. Una de dichas iniciativas, sobre la que se volverá más adelante, fue el Observatorio de mujeres y participación política. Dicho observatorio logró, a través de sus boletines de seguimiento a la Ley y de labores de incidencia, visibilizar la forma como estaba siendo implementada la ley y las dificultades con las que se encontraba al momento de ser aplicada. Asimismo, en la medida en que buscaba articular la experiencia nacional con experiencias internacionales (Observatorio de mujer y participación política, 2003), generó un conjunto importante de recomendaciones y propuestas sobre diseños institucionales para implementar cuotas de participación para mujeres.

Esta y otras iniciativas relacionadas contribuyeron a que el tema trascendiera la esfera de las organizaciones de mujeres, y se expandiera a otros sectores de la sociedad. Así, han servido como catalizadoras de la consolidación de los debates sobre la participación de las mujeres como un tema central en la agenda de las organizaciones sociales y académicas, entre otras, así como de instituciones del Estado. Al consolidarse el debate, y teniendo como referente las disposiciones de la Ley, esta ha tenido el efecto de promover un debate público sobre el incumplimiento de la cuota y la ausencia de mujeres en las ternas y otros procesos de designación. Ejemplos de ello son las demandas presentadas por el incumplimiento de la Ley de Cuotas en la conformación de la terna, que fueron señaladas anteriormente.

Otro ejemplo relevante de esta mayor visibilización de la ausencia de mujeres en los altos cargos del Estado, y en particular en los procesos de designación de altos cargos decisorios, se encuentra en los medios de comunicación. Como parte de la investigación, y con el fin de verificar los efectos simbólicos de la Ley, llevamos a cabo un análisis de prensa.¹⁹ En particular, se identificaron y procesaron los reportes realizados por *El Tiempo* y *Semana* desde el año 1992 al 2011. Se seleccionaron estos dos medios escritos atendiendo a dos criterios de relevancia académica fundamentales. En primer lugar, su amplio reconocimiento como periódico diario de circulación nacional y revista semanal también de circulación nacional, respectivamente. En segundo lugar, por su continuidad, pues existían antes de la aprobación de la Ley y se han mantenido sin interrupción en el tiempo. Un criterio adicional en la selección es que los dos medios cuentan con buscadores específicos y confiables que permiten identificar todos los artículos relevantes.

¹⁹ Este análisis de prensa fue realizado de manera directa por Annika Dalen, investigadora de DeJuSticia, como un aporte específico para este documento.

Este análisis de prensa permitió identificar 184 piezas que abordan el tema de la participación de las mujeres en los cargos del Estado. Para efectos del ejercicio, el equipo investigador seleccionó aquellas que tenían las cuotas como tema central, que resultaron ser 75. De ellas, el 65% (49 piezas) son de carácter informativo, mientras que el restante 35% (26 piezas) son de opinión. A su vez, dentro de esas 26 piezas, 16 son favorables a las cuotas (donde se encuentra con más cantidad de columnas a Florence Thomas, una reconocida feminista), mientras que 6 no lo son y 4 no las atacan o defienden abiertamente.

Al analizar su contenido resulta claro que salvo los producidos entre el año 1999 y 2001, que se ocupan del debate grueso en torno a la aprobación de la Ley, y que son entonces relativamente frecuentes y contundentes, la mayoría corresponden al cubrimiento de coyunturas dadas por el nombramiento de personas sin el cumplimiento de la Ley, y producidas por los esfuerzos por promover su cumplimiento desde las organizaciones de la sociedad civil. Así por ejemplo, cuando más alusión se ha hecho al tema es en la designación de altos funcionarios por parte del Congreso, a saber: procurador general de la Nación, defensor del pueblo, contralor general, magistrados de la Corte Constitucional y fiscal general, en la manera de control sobre la inclusión de una mujer, tal como lo manda la Ley de Cuotas. A pesar de limitarse a las coyunturas, este cubrimiento ha logrado que se haya movido el debate y haya permeado la sociedad, más allá de las organizaciones que promueven el tema de manera tradicional (véase Anexo 1).

Este análisis de prensa refleja entonces que el debate sobre la participación de las mujeres y las cuotas se ha reeditado y ampliado a lo largo del tiempo. No se limitó al debate sobre su aprobación, sino que se ha reproducido periódicamente ante coyunturas, y se ha ampliado entre diversos actores sociales, como se releva en el hecho de que el cubrimiento y las discusiones no solo han sido motivados por mujeres feministas o pertenecientes al movimiento de mujeres, sino por personas con apuestas políticas diversas.

Visibilización del déficit democrático

Al tiempo que ha habido avances en la visibilización y posicionamiento del tema en los espacios públicos de discusión, sigue existiendo un déficit democrático, puesto que las mujeres a pesar de representar más de la mitad de la población nacional,²⁰ tienen dificultades para acceder a altos cargos en el sector público. El reconocimiento de esta situación también ha sido un efecto simbólico de la Ley de Cuotas, al implementar medidas encaminadas a superar dicho déficit.

En este sentido, se ha recurrido a las acciones afirmativas como mecanismo para corregir dicho déficit. Así, la sentencia C-371 de 2000, que analizó la constitucionalidad de la Ley de Cuotas, señaló la pertinencia de las acciones afirmativas con el fin de propiciar condiciones que permitieran zanjar las inequidades producto de las situaciones de discriminación a las que han estado sujetas las mujeres. Al respecto afirmó que:

La cuota es, sin duda, una medida de acción afirmativa —de discriminación inversa—, que pretende beneficiar a las mujeres, como grupo, para remediar la baja participación que hoy en día tienen en los cargos directivos y de decisión del Estado. Esta cuota es de naturaleza “rígida”, pues lejos de consti-

²⁰ De acuerdo con el Censo Nacional del 2005, las mujeres representan el 51,2% de la población.

tuir una simple meta por alcanzar, es una reserva “imperativa” de determinado porcentaje; aunque entendido este como un mínimo y no como un máximo.

Por tanto las cuotas, y en general las medidas afirmativas, tienen un fundamento constitucional arraigado en el principio de igualdad que se refiere a una igualdad en términos materiales, y no solamente formales. Al mismo tiempo, este avance ha permitido consolidar otras medidas afirmativas en favor de las mujeres, y en particular de las mujeres cabeza de familia, campesinas y las desplazadas; igualmente, la Corte, en pronunciamientos posteriores,²¹ ha ratificado su posición al respecto, y ha reconocido las medidas afirmativas como adecuadas para corregir las situaciones de discriminación y el déficit democrático que existe en razón de la exclusión de las mujeres de los espacios democráticos.

La articulación de los dos factores señalados, el posicionamiento del tema de la participación de las mujeres en lo público y la visibilización del déficit democrático, se han convertido a su vez en una herramienta que permite hacer un diagnóstico de la situación de participación y representación de las mujeres y, a partir de ello, diseñar estrategias de movilización e incidencia con el fin de promover la participación de las mujeres en todos los sectores sociales.

Un ejemplo de ello se presentó en torno a la reforma política (Ley 1475 de 2011) que se aprobó y fue promulgada en julio de 2011. Esta ley estatutaria de reforma política consagra en su artículo 28 (aunque con deficiencias de técnica legislativa) una cuota de mínimo el 30% “de uno de los géneros” en la conformación de listas donde se escojan cinco o más curules para las corporaciones de elección popular. Dicha cuota quiso ser frenada por una contrarreforma que pretendía modificar el artículo 28 para cambiar el mandato y volverlo no obligatorio.²² En vista de esta situación, las organizaciones de mujeres y otros actores sociales realizaron labores de incidencia y cabildeo con el fin de evitar que la contrarreforma fuese aprobada, objetivo que fue logrado.

En este caso vemos la articulación de varios elementos. Por un lado, se tuvo conciencia de la insuficiencia de la Ley de Cuotas del 2000 y de la necesidad de cuotas electorales; en segundo lugar, a raíz de la visibilización del déficit democrático se optó por incluir esta medida en la ley de reforma política y no en una ley ordinaria y, por último, la movilización de las organizaciones de mujeres, ONG y otros actores frenó la iniciativa de retroceso de este avance; de tal manera, logramos ver reflejados los efectos simbólicos de la Ley de Cuotas y su potencial instrumental.

Movilizaciones jurídicas y políticas en torno al cumplimiento de la Ley y los reclamos por mayor igualdad en la toma de decisiones del Estado y en política

A lo largo de la investigación encontramos, principalmente a través de las entrevistas, que la Ley de Cuotas ha contribuido a la movilización de las organizaciones de mujeres y otros actores sociales. Como hemos señalado, esta Ley ha propiciado unos escenarios dentro de los cuales se han dado movilizaciones importantes por parte del movimiento de mujeres y otros actores que

²¹ Por ejemplo, las sentencias C-964 del 21 de octubre de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, y C-184 del 4 de marzo de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²² Ver La Silla Vacía, La “contrarreforma” política de Vargas. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/la-contrarreforma-politica-de-vargas-23554>

han participado del proceso. Inicialmente, el proceso de formulación y debate legislativo del proyecto de ley articuló múltiples acciones y dinámicas del movimiento de mujeres. Como lo señaló Beatriz Quintero, el escenario en el que empezó a gestarse el proyecto de ley que daría lugar a la Ley de Cuotas propició también el surgimiento de espacios donde las mujeres comenzaron a hacer reclamaciones sobre equidad.²³ La reciente Constitución de 1991 y sus mandatos de promoción de la igualdad material, así como el panorama internacional, en el que había una fuerte tendencia hacia la aprobación e implementación de leyes de cuotas a favor de las mujeres, eran propicios para la movilización y los debates sobre inclusión.

Dentro de este marco surgió el primer proyecto de Ley de Cuotas, que se presentó en el año 1992. Tras varias legislaturas en las que había sido presentado por la entonces senadora Viviane Morales, el proyecto logró en el año 2000 un resultado favorable en el Congreso (Jaramillo, 2006). Según Quintero, el proceso del proyecto de ley fue muy accidentado, pero siempre estuvo nutrido por los esfuerzos del movimiento de mujeres, que a través de labores de incidencia y cabildeo lograron la aprobación de la ley de cuotas, que fue vista entonces como un gran logro.

Luego, cuando la Ley ya se encontraba vigente, se hicieron esfuerzos de seguimiento por parte del Observatorio de Mujeres y Participación Política (2001), que surgió justamente de los escenarios en los que se discutió el proyecto de ley. En él participaron representantes de las organizaciones de mujeres y académicas expertas en el tema (María Emma Wills, Zully Moreno, Fresia Guacaneme, Angélica Bernal, Beatriz Quintero, entre otras) apoyadas por Fescol; el objetivo del observatorio era promover el seguimiento y la observancia al cumplimiento de la Ley de Cuotas y con base en los resultados producir documentos de recomendación y evaluación para su implementación.²⁴

El seguimiento hecho a la ley de cuotas en sus primeros años se preocupó por hacer efectivos los mandatos de la Ley, especialmente los que ordenaban que el 30% en cargos decisorios fueran ocupados por mujeres en los diferentes órdenes territoriales. En razón de esto, la Corporación Sisma Mujer, en cabeza de su representante legal, interpuso una acción de cumplimiento porque el nombramiento del gabinete ministerial hecho por el entonces presidente Andrés Pastrana no cumplía con lo ordenado por el artículo 4 de la Ley 581 (Roya, 2001). Si bien el fallo fue desfavorable, mostró la iniciativa por parte de las organizaciones de mujeres en hacer el seguimiento con el fin de lograr un cumplimiento efectivo de la misma.

Después de los primeros años, el seguimiento a la Ley de Cuotas y las actividades de las organizaciones de mujeres y otros actores en torno a ella han sido de orden más coyuntural, principalmente de vigilancia al cumplimiento de la cuota del 30% en la designación de altos funcionarios del Estado, como ministros, y en la composición de las ternas para cargos como magistrados de las cortes, procurador general, contralor general, fiscal general y defensor del pueblo, incluso cuando con respecto a algunos de estos cargos no sería obligatoria. Sobre esto cabe resaltar la situación antes mencionada de la demanda hecha a la elección de Vólmar Pérez como defensor del pueblo para el periodo 2009-2012, puesto que la terna de la que fue escogido no estaba integrada por al menos una mujer; sobre esta controversia, la Sección Quinta del Consejo de Estado, decidió

²³ Comunicación personal, Beatriz Quintero, 2011; Comunicación personal, Alexandra Quintero, 2011.

²⁴ Idem.

anular la elección y ordenar que se conformara de nuevo la terna, sin embargo, la elección inicial de Pérez como defensor se repitió (Nullvalue, 2008).

Magdalena León, en el mismo sentido de Beatriz Quintero, señala que las movilizaciones que se han sucedido a lo largo de estos diez años de vigencia de la Ley de Cuotas, a pesar de no ser constantes, están siempre latentes, pues son el resultado de la visibilización del déficit democrático existente y de la legítima reclamación de las mujeres por ser efectivamente incluidas y representadas en los escenarios de participación y decisión, lo cual habría adquirido especial fuerza después de la aprobación de la Ley 581 de 2000.²⁵ Aunque en los últimos años las organizaciones de mujeres han virado hacia otros temas focales, como los derechos de las mujeres en el contexto del conflicto armado, la participación y representación de las mujeres sigue siendo un tema central en la agenda de trabajo de las organizaciones sociales, pues se reconoce la importancia que tiene para la paridad entre hombres y mujeres la participación de estas últimas. De allí que la Ley de Cuotas siga jugando un papel central.

OBSTÁCULOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE CUOTAS

Durante la investigación exploramos también cuáles serían los factores que podrían contribuir a explicar por qué la Ley de Cuotas habría tenido efectos instrumentales importantes pero limitados en algunos ámbitos. En este sentido, encontramos varios elementos que pueden ser considerados como obstáculos que han dificultado su implementación exitosa y, en particular, de la cuota del 30% de mujeres en cargos de decisión del Estado. Dichos factores los hemos agrupado en tres: i) normativos, ii) institucionales y iii) culturales.

Los tres grupos de factores no se encuentran desligados, pues tienen relaciones importantes entre sí. Por ejemplo, la debilidad institucional se debe a los vacíos normativos o a las ambigüedades en la interpretación la Ley, y a la falta de voluntad política para cumplir los mandatos puede derivarse de concepciones culturales asociadas a estereotipos de género. A pesar de ello, y con fines analíticos, los presentamos de manera separada.

Factores normativos

La ley de cuotas en su articulado cuenta con varios elementos que dificultan su implementación. Aspectos que generan dificultades interpretativas, ausencia de obligaciones concretas y falta de sanciones derivadas del incumplimiento son los principales elementos que contribuirían a dificultar el cumplimiento efectivo e integral de los mandatos de la Ley.

En primer lugar, la determinación específica de los cargos que deben cumplir con el 30% de mujeres tiende a ser difícil. El artículo 2 de la ley define máximo nivel decisorio como el compuesto por los “cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal”; por su parte, el artículo 3 define *otros niveles decisorios* como los compuestos por:

los cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el

²⁵ Comunicación personal, Magdalena León, 2011.

artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.

Estas definiciones tienen en cuenta los niveles jerárquicos, pero no concretamente los cargos que deben cumplir con la orden del 30%, que partiendo de esa definición serían numerosos y difíciles de determinar; los cargos del máximo nivel decisorio son más fáciles de precisar puesto que corresponderían a los niveles de alta dirección de cada entidad (por ejemplo, superintendentes, directores de departamentos administrativos, ministros, etc.); sin embargo, en instituciones como la dirección administrativa de cada una de las cámaras del Congreso, o en la rama judicial no se hace tan claro. En este sentido, la Ley debería hacer remisión al correspondiente cuerpo normativo que determine la jerarquización de los cargos (por ejemplo, el Decreto 770 de 2005 sobre las entidades del orden nacional y el Decreto 785 de 2005 sobre la nomenclatura de los cargos públicos). Esto mismo aplica para los cargos de otros niveles decisorios, que son más difíciles de determinar por la cantidad de cargos que estarían incluidos y lo ambiguo que podría llegar a ser la implementación de la Ley en este sentido. Esta aparente ambigüedad parecería ser más grande porque tampoco se define específicamente cuáles son las instituciones que estarían cubiertas por esta Ley.

En segundo lugar, el párrafo del artículo 4 señala que de incumplirse con la orden del 30%, habrá sanción disciplinaria al funcionario responsable. Sin embargo, no se aclara quiénes pueden ser considerados responsables, ni cuál debería ser el procedimiento para verificar el incumplimiento. Esto es particularmente relevante si se tiene en cuenta que la Ley no establece la obligación de que las entidades reporten periódicamente la forma como se ocupan los cargos. En tal sentido, la obligatoriedad del mandato del 30% podría tender a perder peso, y quedar librado a la voluntad de las instituciones. Estas últimas consideraciones tienen relación con los obstáculos institucionales que señalaremos más adelante.

En relación con los responsables específicos de dar cumplimiento a determinados mandatos, existe un vacío en la ley sobre la conformación de las ternas y las listas, y la verificación del cumplimiento de las mismas. Por un lado la Ley, después del análisis de constitucionalidad, no exige la inclusión de mujeres en las ternas donde la conformación (de cada terna) depende de varias entidades, por tanto, en estos casos la inclusión de mujeres es dada casi como una recomendación. Asimismo, no existe una vigilancia sobre la conformación de las listas; es decir, para los cargos que deben proveerse por el sistema de listas no existe determinación de los responsables de dar cumplimiento a los mandatos, ni tampoco de quién debe vigilar que efectivamente se incluyan en igual cantidad hombres y mujeres.²⁶

²⁶ En este mismo sentido, cabe señalar que el proyecto de ley aprobado en el Congreso, antes de ser revisado por la Corte Constitucional, incluía un mandato de llenar con mujeres los cargos vacantes que se proveyeran por el sistema de listas hasta que se cumpliera el 30%; pero la Corte Constitucional en la sentencia que examinó la constitucionalidad de la Ley de Cuotas, declaró inconstitucional esta medida en razón de que no era de la misma naturaleza que la contemplada en el artículo 4, y resultaba innecesaria y desproporcionada, al imponerle una carga muy grande a los hombres que quisieran acceder a esos cargos, violando el principio de igualdad y restringiendo de manera desproporcionada la libertad de nombramiento y remoción (Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000, M. P. Carlos Gaviria, fundamento 59).

En tercer lugar, lo mismo sucede con los mandatos relacionados con los programas de promoción de la participación de las mujeres. Se señala la exigencia de que exista el Plan nacional de promoción y estímulo a la mujer, que debe ser tanto de orden nacional, como territorial, pero no precisa quién es el encargado de diseñarlo y ejecutarlo. La Ley se refiere únicamente a la obligación en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura, el DAFP y la Dirección Administrativa del Congreso de presentarle al procurador general y al Congreso antes del 31 de diciembre de cada año un informe sobre la forma como están ocupados los cargos desagregados por sexo.

Sobre la vigilancia a la Ley, se precisa sin más que estará a cargo de la Procuraduría General y de la Defensoría del Pueblo, sin entrar en detalles sobre la forma cómo ha de realizarse y las consecuencias que se derivan del seguimiento.

Por último, y como se ha podido ver a lo largo de este apartado sobre los obstáculos normativos, la falta de sanciones al incumplimiento y de competencias específicas sobre la elaboración de informes de seguimiento y evaluación de la implementación de la Ley ha dificultado su adecuado cumplimiento. Isabel Cristina Jaramillo, Beatriz Quintero, Angélica Bernal, Diana Espinosa y Magdalena León, en las entrevistas realizadas, son enfáticas en señalar este punto como una de las falencias más importantes, puesto que no permite fijar obligaciones concretas ni sanciones para forzar el cumplimiento de la Ley. Otros factores normativos tienen impacto específico en los obstáculos institucionales que a continuación presentaremos.

Factores institucionales

Dentro de los factores institucionales que dificultan la implementación de la Ley de Cuotas, tenemos: i) las dificultades en cuanto a la determinación de competencias sobre el cumplimiento y el seguimiento de la Ley, y ii) las falencias y ausencia de información sobre su implementación. Ambos obstáculos tienen una relación importante con las debilidades normativas, ya que al no existir claridad sobre las obligaciones y los obligados, se genera la dificultad para determinar las competencias al momento de hacer las designaciones y conformar las ternas y listas para los cargos, hacer el seguimiento y vigilar el cumplimiento de la ley y, por último, imponer las sanciones en caso de incumplimiento.

Aunque sobre el primer punto nos referimos en los obstáculos de orden normativo, quisiéramos señalar que al no haber claridad en los responsables de nominar y conformar las ternas y listas, tampoco está clara la obligación de reportar la información sobre la ocupación de los cargos para realizar los informes de seguimiento. Para superar esta limitación podría existir una reglamentación adicional a la ley estatutaria de cuotas que hiciera una definición clara de los cargos que deben cumplir con el 30% de mujeres; a partir de esto sería más fácil no solo el cumplimiento del mandato, sino el seguimiento puesto que existirían obligados específicos tras los cuales podría ir la Procuraduría en ejercicio de su potestad disciplinaria exigiendo el cumplimiento de la ley.

En cuanto a lo segundo, las falencias en la información producida para el seguimiento a la Ley se ven reflejadas, entre otros aspectos, en que la metodología usada por el Departamento para sistematizar la información sobre la composición de sexo de los cargos sujetos a la ley desconoce los mandatos que establecen las cuotas. Desde el primer informe (2004), el DAFP ha presentado la información de manera agregada para el máximo nivel decisorio y los otros niveles decisorios;

por ende, los informes no permiten apreciar el cumplimiento específico de cada una de las órdenes de la ley, ya que no se puede saber qué porcentaje de mujeres ha ocupado cada nivel de cargos que corresponde a los máximos niveles decisorios y a los otros niveles de decisión. Esto es, el porcentaje de ministras, superintendentes, viceministras, etc. Este defecto en la sistematización y tabulación de la información puede llevar a ocultar el incumplimiento en algunos de los niveles de cargos sujetos a la cuota, especialmente en los más altos cargos decisorios, pues como se señaló, las mujeres tenderían a tener mayor presencia en los otros niveles decisorios y los porcentajes en estos podrían contribuir a evidenciar cumplimiento en los más altos. Esto repercutiría en la actuación de las demás entidades responsables de la vigilancia al cumplimiento de la ley, ya que estas se basan en los datos que anualmente suministra el DAFP en sus informes, como veremos más adelante.

Además de esto, la ausencia de información para todos los niveles y todos los cargos sujetos a la ley ha constituido un problema para realizar un seguimiento juicioso a su cumplimiento; en los primeros años de vigencia de la ley no existen informes (2001, 2002, 2003) (Observatorio de mujeres y participación política, 2003), por otro lado, no hay información completa de muchos departamentos y municipios debido a que eventualmente no llenan los formularios enviados por el DAFP; por ejemplo, de los 32 departamentos solo 16 han reportado información anual desde el 2004, año en que el DAFP empezó a realizar los informes. Asimismo, como señalamos anteriormente, no hay información desagregada de los diferentes niveles decisorios.

La realización de los informes se da a partir de los datos registrados anualmente por las distintas entidades en la plataforma SUIP (Sistema Único de Información de Personal) luego de que el DAFP envía una circular y una encuesta para ser diligenciada por las distintas entidades. Cuando ya se han registrado los datos, el DAFP los depura y organiza según cada uno de los órdenes (nacional o territorial) y por ramas del poder público.²⁷ Los parámetros de elaboración de los informes no son únicos, sino que varían de acuerdo con los lineamientos dados por el jefe de la unidad encargada de realizarlos. A partir de esto podemos concluir que si bien la labor del DAFP es solamente de tabulación, hay datos que se encuentran en unos informes y en otros no, como la presencia de mujeres en otros niveles de la administración, hecho que puede deberse a que no son solicitados en las encuestas enviadas cada año por el Departamento.

Sobre la información registrada en los reportes tenemos entonces que hay dos factores que parecerían influir de manera definitiva en la carencia de datos. Por un lado, la falta de compromiso de las entidades al momento de registrar la información y, por otro, la metodología usada por el DAFP, que puede dejar por fuera datos importantes para tener en cuenta en los informes, además de hacer una interpretación equivocada de los mandatos de la Ley.

En la actualidad, solamente el DAFP ha desarrollado informes, eventualmente la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo emiten pronunciamientos con respecto a los informes realizados por el DAFP, pero ninguna de las dos entidades realiza un seguimiento sistemático del cumplimiento de la Ley.²⁸ La Acpem tampoco hace un seguimiento riguroso; aparte de unos consolidados estadísticos

²⁷ Hay que precisar que el DAFP no hace ningún análisis de los datos, solamente los tabula.

²⁸ La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General (PGN) respondieron a nuestros derechos de petición señalando las actividades que habían realizado en torno a la vigilancia al cumplimiento de la Ley de Cuotas. La PGN solo ha realizado un balance general sobre el cumplimiento de la Ley de Cuotas en el orden nacional, con base en

extraídos de los informes del DAFP y que reposan en su página web,²⁹ no existe un informe que dé cuenta del seguimiento a las órdenes de la Ley. En entrevista realizada a una funcionaria del DAFP encargada de producir los informes de seguimiento a la Ley de Cuotas, ella afirmó que ninguna de las entidades encargadas de la vigilancia (Procuraduría y Defensoría), ni la Acpem participan activamente en el proceso de sistematización y evaluación de los datos recopilados sobre los cargos que ocupan las mujeres en el sector público.³⁰

Sobre las actuaciones disciplinarias, la ley en el parágrafo de su artículo 4 consagra que el incumplimiento del mandato del 30% es causal de mala conducta sancionable hasta con 30 días de suspensión del cargo y destitución en caso de que el incumplimiento sea reiterado. Esta disposición ha sido tenida en cuenta por la Procuraduría 112 veces, pero solo se han producido 2 fallos sancionatorios. La distribución de los procesos es la siguiente:

TABLA 12.
ACTUACIONES DISCIPLINARIAS INICIADAS POR LA PGN
POR INCUMPLIMIENTO DE LA LEY 581.

| Tipo de decisión | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total (por número de procesos) |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|-----------------------------------|
| Archivo | | | 1 | 22 | 9 | 32 |
| Archivo Inhibitorio | | | 1 | | | 1 |
| Fallo sancionatorio | | | | | 2 | 2 |
| Indagación preliminar | 1 | 1 | 4 | 54 | | 60 |
| Investigación disciplinaria | | | | 11 | 2 | 13 |
| Pliego de cargos | | | | | 2 | 2 |
| Procedimiento especial | | | | | 2 | 2 |
| Total general | 1 | 1 | 6 | 87 | 17 | 112 |

Fuente: respuesta de la Procuraduría General a derecho de petición.

Sin embargo, de acuerdo con los datos tabulados por el DAFP y presentados en los informes, el incumplimiento es mucho mayor, lo que demuestra la no coincidencia entre las actuaciones

los datos consolidados presentados en el informe del DAFP del año 2008; también ha emitido comunicados de prensa señalando la persistencia del incumplimiento, pero ningún reporte que analice de manera juiciosa todos los datos que reposan en los informes del DAFP. Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha incluido en sus informes al Congreso, de manera eventual, referencias al cumplimiento o incumplimiento de la Ley de Cuotas, a saber: informes de los años 2001, 2005, 2006 y 2008.

²⁹ La ACPEM, en la respuesta al derecho de petición enviado, señaló que hacía un seguimiento a la Ley de Cuotas con base en la información suministrada en los informes del DAFP, con el fin de tener acceso a dicho seguimiento, nos indicó que en la página web <http://www.equidadmujer.gov.co/OAG/Paginas/Estadisticas.aspx> encontraríamos la información. Al acceder a dicha página, encontramos que no existen análisis sobre los datos sino que solamente se presentan los consolidados que se encuentran en los informes del DAFP.

³⁰ Comunicación personal, Echeverri, 2011.

disciplinarias y el incumplimiento, a pesar del mandato del artículo 4 de la Ley 581. De esto podemos concluir que tal como lo afirma Isabel Cristina Jaramillo, los mandatos de la ley tienden a no interpretarse ni siquiera como una obligación de medio, sino como una sugerencia que no genera obligaciones concretas.³¹

Factores culturales

Los factores culturales han sido tal vez los obstáculos más fuertes de sortear en el cumplimiento efectivo de la Ley de Cuotas, y en general cuando se trata de la promoción de la igualdad de las mujeres en política. Todas las entrevistas realizadas a expertas en el tema concluyen que las barreras culturales son uno de los obstáculos más difíciles de superar, porque se asocian a patrones muy arraigados dentro de los imaginarios tradicionales. Como lo señaló Cecilia López, la participación de las mujeres es un tema de muy difícil avance porque se inscribe dentro de un ámbito donde las relaciones de poder son complejas y difíciles de modificar.³² Por ello, han sido muchos los argumentos de corte cultural que han dificultado la implementación de la Ley de Cuotas, y que tienen que ver con estereotipos de género. En estrecha relación con este factor, un segundo elemento que se destaca en las entrevistas es una marcada tendencia a incumplir la Ley, o a no reconocerla como plenamente vinculante.³³ En el caso de la Ley de Cuotas estos factores actuarían conjuntamente, restando eficacia normativa a sus mandatos. En este sentido, los estereotipos de género y las relaciones desiguales de poder tenderían a funcionar como ejes articuladores de argumentos que se usan para restarle peso a la obligatoriedad de la Ley.

En primer lugar, se ha esgrimido el argumento de la naturaleza del ámbito político y, en general, de la participación en espacios públicos como un espacio de naturaleza masculina que impone grandes cargas a las mujeres que acceden a él.³⁴ De manera más específica se señala que, dado que socialmente las mujeres han debido asumir de manera prioritaria los roles reservados al ámbito privado, como cuidadoras, y que no son relevadas de los mismos incluso cuando ingresan al ámbito público, deben asumir simultáneamente cargas de reproducción y producción que les imponen una doble jornada que resulta en general más desgastante para ellas. Además, dado que el ámbito político se habría edificado sobre los valores masculinos, por ser los hombres quienes tradicionalmente participan en él, las mujeres enfrentarían mayores dificultades para acomodarse al mismo. En este sentido, se asume que las mujeres son más emocionales, intuitivas, sumisas etc., y que por tanto no son aptas para desempeñarse adecuadamente en este ámbito. El ideal de feminidad presente en este argumento hace que en algunas ocasiones, cuando se ha promovido alguna clase de participación de las mujeres, se ha hecho con el fin de “purificar” —para librar al

³¹ Comunicación personal, Isabel Cristina Jaramillo, 2011.

³² Comunicación personal, Cecilia López, 2010.

³³ Comunicación personal, Beatriz Quintero, 2011. Al respecto véase: García Villegas (2009). Sobre el incumplimiento de normas el autor identifica diferentes tipologías de incumplidores y las lógicas que subyacen al comportamiento incumplidor, además señala que dicha conducta se debe en buena medida a que el Estado no cuenta con el balance adecuado entre legalidad, legitimidad y eficacia, por tanto, no tiene la capacidad de eliminar buena parte de las razones que llevan a la gente a resistir al derecho.

³⁴ Comunicación personal, Quintero 2011 y López, 2010.

sector público de males como la corrupción, por ejemplo—, no porque lo asocian a un tema de ciudadanía plena. Lo anterior haría que permanezca y se reproduzca la inequidad en lo público.³⁵

Estos elementos tienden a potencializar dos mitos fundamentales. El primero es el mito de que no hay mujeres preparadas o dispuestas a participar y a asumir las cargas que se derivan de asumir altos cargos decisorios (Jaramillo, 2006). El segundo es el mito de que las mujeres, incluso cuando logran acceder a cargos decisorios, dada sus virtudes tradicionalmente femeninas, son mejores en cargos que impliquen reproducir sus roles de cuidado o asociados a sus cualidades estéticas.

El eje fundamental del mito de que *no hay mujeres* es que no habría quienes reúnan los requerimientos para estar por méritos propios en los cargos de decisión. En últimas, se funda en una subvaloración de la capacidad de las mujeres para ejercer altos cargos. Este mito, aunque parece ser fuerte en el imaginario de múltiples actores sociales, no tiene mucho soporte empírico. Así, según los datos del Observatorio Laboral del Ministerio de Educación Nacional, dentro del periodo 2001-2009 hubo 488.263 graduadas de pregrado (54,9% del total). Esto sugeriría que la tendencia es a que las mujeres accedan masivamente a la educación superior y finalicen la misma, por lo cual tendrían cualificación profesional para desempeñar altos cargos de decisión. Esto se ve reforzado por el hecho de que, al analizar el desagregado por ramas de formación, el número de graduadas en todas las áreas es significativo. Por tanto, se puede concluir que sí hay mujeres con formación profesional para desempeñar diferentes cargos en el sector público (véase Anexo 2).

Es posible, entonces, afirmar que existen suficientes egresadas en los últimos diez años aptas para ocupar cargos en altos niveles directivos de acuerdo con el artículo 13, numeral 2.1 del Decreto 785 de 2005,³⁶ que exige como mínimo para ocupar dichos cargos título profesional

³⁵ Comunicación personal, Magdalena León, 2011.

³⁶ Decreto 785 de 2005, artículo 13. Competencias laborales y requisitos para el ejercicio de los empleos. De acuerdo con la categorización establecida para los departamentos, distritos y municipios, y de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional, las autoridades territoriales deberán fijar en los respectivos manuales específicos las competencias laborales y los requisitos, así:

13.1. Las competencias se determinarán con sujeción a los siguientes criterios, entre otros:

13.1.1. Estudios y experiencia.

13.1.2. Responsabilidad por personal a cargo.

13.1.3. Habilidades y aptitudes laborales.

13.1.4. Responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones.

13.1.5. Iniciativa de innovación en la gestión.

13.2. Los requisitos de estudios y de experiencia se fijarán con sujeción a los siguientes mínimos y máximos:

13.2.1. Nivel directivo

13.2.1.1. Para los departamentos, distritos y municipios de categorías: especial, primera, segunda y tercera:

Mínimo: título profesional y experiencia.

Máximo: título profesional y título de posgrado y experiencia.

13.2.1.2. Para los distritos y municipios de categorías: cuarta, quinta y sexta:

Mínimo: título de tecnólogo o de profesional y experiencia.

Máximo: título profesional, título de posgrado y experiencia.

y experiencia.³⁷ Esta afirmación se ve reforzada al analizar la participación de las mujeres en el nivel de posgrados. Según el Observatorio de Mercado Laboral del Ministerio de Educación, las mujeres también representan un alto porcentaje de las personas egresadas de niveles superiores de educación. Para el periodo 2001-2010 tenemos los siguientes datos:

TABLA 13.
GRADUADOS DE POSGRADOS PARA EL PERIODO 2001-2010

| Nivel | Mujeres | Hombres |
|-----------------|---------|---------|
| Especialización | 174.707 | 140.990 |
| Maestría | 14.128 | 17.465 |
| Doctorado | 303 | 606 |
| Total | 189.138 | 159.061 |

Fuente: Observatorio de Mercado Laboral del Ministerio de Educación.
Estos datos hacen referencia solamente a los y las graduados/as en Colombia.

La tabla 13 muestra que, en general, tiende a haber más mujeres con estudios de posgrados que hombres. En tal sentido se confirma que sí existirían mujeres con suficiente capacitación para desempeñar los cargos de los altos niveles decisorios.

El segundo mito es aquel que ubica a las mujeres en cargos que reproducen sus roles de cuidado. Incluso cuando las mujeres logran acceder a cargos de decisión tendrían mayor presencia en aquellos que son cercanos a sus roles tradicionales. Esto parecería ocurrir, por ejemplo, con las carteras ministeriales, pues aquellos que se asocian a temas como la educación y la cultura son en los cuales tiende a nombrarse más frecuentemente a mujeres, mientras que ministerios como defensa y de hacienda son principalmente ocupados por hombres. Así, para el año 2010, según el informe del DAFP, el ministerio que más presencia de mujeres tenía era el de educación con un 79,3%, mientras que el que menos tenía era el de agricultura con el 30,7%.³⁸ Sin embargo, las excepciones a esta tendencia muestran que se trata simplemente de un mito. En efecto, múltiples mujeres han demostrado que pueden desempeñar exitosamente los cargos que tradicionalmente se asocian con roles más masculinos, como Martha Lucía Ramírez en el Ministerio de Defensa, María Ángela Holguín en la Cancillería, Viviane Morales en la Fiscalía y Sandra Morelli en la Contraloría.

³⁷ Sobre este punto cabe señalar que el decreto no se refiere a un tiempo específico de experiencia; asimismo, define experiencia en su artículo 11 como “los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio”.

³⁸ Otro ejemplo que si bien no tiene que ver con la cuota, sí ilustra el tema de los estereotipos de género, es la distribución de las congresistas electas para el periodo 2010-2014; de las 37 congresistas electas para el periodo señalado, 17 llegaron al Senado y 20 a la Cámara de Representantes; a su vez, 6 de las 17 senadoras llegaron a integrar la Comisión séptima encargada de los asuntos de género y familia, régimen salarial y prestaciones sociales del servicio público, sindicatos, deportes y salud, vivienda; mientras que en las demás comisiones donde hay mujeres tenemos que hay una en la primera, dos en la segunda y en la tercera, cuatro en la quinta y dos en la sexta (Corporación Humanas 2010). Esto evidencia que hay unos temas que se asocian directamente a las mujeres y que se reserva su participación a estos, generalmente relacionados con asuntos de la familia.

En segundo lugar, la tendencia al incumplimiento general de la Ley se vería reforzada por la falta de compromiso institucional en relación con la obligación de seguimiento y vigilancia de la misma. En este sentido, la elección de Vólmar Pérez que hemos reseñado como un ilustrativo ejemplo para diversos fenómenos en torno a la Ley de cuotas, presenta una arista relacionada con la falta de compromiso institucional. La terna enviada por el presidente de la época, Álvaro Uribe, para la elección del defensor del pueblo para el periodo 2009-2012, no contaba con mínimo una mujer, tal como señala el artículo 6 de la Ley de Cuotas. El hecho fue señalado por el representante David Luna, miembro del “Movimiento por el País que Soñamos”, que además propuso se votara para decidir si se devolvía o no la terna al presidente para que la reconformara incluyendo esta vez a una mujer (Cámara de Representantes, 2008).

Dentro de los representantes intervinientes en relación con la propuesta de Luna dos de ellos, Dairo Bustillo Gómez y Julián Silva Meche, lo hicieron en contra. Para justificar su postura, el primero afirmó que el presidente le estaba dando cumplimiento a los artículos 178 y 281 de la Constitución y que la ley de cuotas solamente opera para los cargos de libre nombramiento y remoción. Por su parte, el segundo representante nombrado sostuvo que la conformación de la terna está al arbitrio del presidente de la República, que la Corte Constitucional señaló que la inclusión de mujeres en la terna no era obligatoria y que, por tanto, el presidente no estaría obrando por fuera de la ley. Además de estas intervenciones que desconocen el carácter *obligatorio* de la Ley estatutaria 581 de 2000 (Ley de Cuotas), la propuesta de David Luna fue votada negativamente con 86 votos en contra y 26 a favor.

En este ejemplo podemos ver varias caras de incumplimiento; por un lado, se interpreta de manera errónea la Ley al decir que solo aplica a cargos de libre nombramiento y remoción; en segundo lugar, se hace una lectura errada de lo dicho por la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la Ley de Cuotas, en el sentido en que dicho Tribunal nunca dice que la inclusión de una mujer en las ternas conformadas por una sola entidad o funcionario, es un mandato de orden facultativo.³⁹ Estas interpretaciones realizadas desde la institucionalidad sugerirían que existe una falta de compromiso con la implementación de la Ley de Cuotas, lo cual es especialmente grave si se tiene en cuenta que se trata de una ley estatutaria.⁴⁰

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz, Fundamento 58: “... Aceptada la cuota que se consagra en el artículo 4º, con mayor razón un mecanismo que simplemente exige incluir a las mujeres en ternas y listas, se ajusta a la Constitución. Es claro, que al igual que los demás mecanismos analizados, encuentra fundamento en los artículos 1, 2, 13, 40 y 43 de la Carta. No obstante, respecto de esta medida, vale la pena señalar que la Corte no comparte el criterio de algunos de los intervinientes, en el sentido de que la inclusión de mujeres en las listas y ternas es un “simple saludo a la bandera”. Si bien este mecanismo no es tan eficaz como la cuota, pues no hay garantía de que las mujeres serán elegidas, la experiencia internacional ha demostrado que una medida como la que se estudia, *si viene acompañada con un respaldo y compromiso serio de las autoridades*, ayuda a aumentar la participación de la mujer en cargos de poder”.

⁴⁰ El constituyente de 1991 determinó que existirían ciertas leyes con mayor jerarquía normativa que las ordinarias, como las estatutarias. Estas serían especialmente importantes dado que tendrían como finalidad regular algunos temas relevantes a nivel constitucional (art. 152 CP), como los derechos y deberes fundamentales y mecanismos para su protección, la administración de justicia, la organización y el régimen de los partidos políticos, el estatuto de la oposición y funciones electorales, las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana, y los estados de excepción.

Sin entrar en detalle sobre “la cultura del incumplimiento de leyes”, vemos que es un fenómeno que no ha sido ajeno a la implementación de la Ley de Cuotas, ya que tiene sus raíces en factores estructurales más complejos.⁴¹ Además de ser una situación generalizada, se ve reforzada por los estereotipos de género y por el sector en el que quiere aplicarse. Retomando lo dicho por Cecilia López y anotado previamente, en el ámbito del poder es donde los hombres no están dispuestos a ceder y avanzar hacia la paridad.

RECOMENDACIONES

De acuerdo con la división propuesta de los efectos de la Ley, instrumentales y simbólicos, las recomendaciones se dirigirán también en estos dos sentidos, buscando potenciar los logros que ha alcanzado la Ley 581 de 2000 y ampliar sus alcances, en aras de darle mayor eficacia a los objetivos que impulsaron el proyecto y posterior aprobación de la Ley.

Sin duda, el avance en los efectos instrumentales de la Ley de Cuotas tiene que seguir impulsándose desde diferentes sectores, tanto desde la perspectiva propiamente instrumental a cargo de entidades como la Procuraduría General de la Nación, la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer (Acpem) y la Defensoría del Pueblo, como desde la dimensión instrumental de lo simbólico. Es decir, a partir de las herramientas de que se valga la movilización generada en torno a la importancia que ha sido reconocida a la Ley de Cuotas.

Por una parte, las entidades que según los mandatos de la Ley tienen obligación de hacer seguimiento al cumplimiento de la misma, y otras entidades como la Acpem que, por su naturaleza, deberían hacer una observancia más juiciosa del cumplimiento de la Ley, deben desempeñar un papel más activo. La información sistematizada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) no debe asumirse como el reporte de cumplimiento o incumplimiento de la Ley, ya que no contiene un análisis de la información presentada, sino solamente la tabulación de los datos arrojados por las diferentes entidades con la obligación de reportarla. Sin embargo, la presentación de la información no debería desconocer los mandatos de la ley. Así, dado que esta se refiere a que debe haber 30% de mujeres en los cargos del máximo nivel decisorio, y 30% en los cargos de otros niveles decisorios, el informe debe presentar desagregada la información y debe ser claro el porcentaje de mujeres que desempeñan cada nivel de cargos en todos los niveles de decisión. Esto permitiría verificar el cumplimiento de la ley y facilitaría los posteriores procesos de análisis por otras entidades.

El procesamiento y análisis de esa información debería ser asumido por entidades como la Acpem, de tal forma que produjeran informes anuales sobre el cumplimiento de la Ley, donde señalaran claramente dónde se cumplen y dónde no los mandatos de la Ley de Cuotas y, a su vez, hicieran recomendaciones al respecto. Esto permitiría, por un lado, el acceso a información clara y precisa sobre el cumplimiento de la Ley, lo que redundaría en abrir las puertas a un mejor y mayor control ciudadano y, por otro, reforzar la exigencia hecha a la Procuraduría de ejercer un control disciplinario más fuerte sobre los funcionarios que incumplan la Ley de Cuotas.

⁴¹ Para ampliar sobre el tema véase García Villegas (2009).

En el plano instrumental, la precisión de los cargos sujetos a la Ley de Cuotas revela una gran importancia para su cumplimiento. Como lo mostramos a lo largo del documento, existe indeterminación en los cargos sujetos al mandato del 30%. El gran número de cargos que componen, sobre todo, en el ámbito correspondiente a “otros niveles decisorios”, y el desconocimiento de la forma de nominación de los mismos, hace que, por un lado, no se pueda precisar de manera clara qué cargos están sujetos al mandato y, en consecuencia, dificulta la exigibilidad específica del cumplimiento de la Ley a responsables identificados; y por otro, se presta para justificar el incumplimiento de la Ley al existir una imprecisión en la norma que facilita interpretaciones desafortunadas. El DAFP debería encargarse de esta determinación para la rama ejecutiva, de conformidad con sus funciones establecidas en la Ley 489 de 1998⁴², mientras que la Acpep podría hacer el esfuerzo para las demás ramas, que es donde más incumplimiento se genera, dado que se cree que no aplican los mandatos de la Ley y no se hace la precisión de que no es así, ya que la Ley se refiere a todos los cargos que sean de orden administrativo y decisorio.⁴³ Dentro de esta determinación es importante tener en cuenta el alcance dado por la Corte Constitucional a la Ley de Cuotas; en tal sentido, las entidades encargadas del seguimiento y la vigilancia a la implementación de la ley tienen que tener presente que hay dos mandatos que disponen cuotas para cargos e instituciones diferenciadas, es decir, que la ley se aplica a cargos del máximo nivel decisorio y a cargos de otros niveles decisorios, no a los cargos directivos en su conjunto, y que debe darse el cumplimiento en cada entidad y nivel de cargos (ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, etc.), no de manera global por ramas del poder público.

Por su parte, y con el fin de darle más impulso al efecto simbólico, no solo por sí mismo sino como potenciador de la eficacia de la Ley de Cuotas, la producción institucional de informes claros de seguimiento al cumplimiento de la Ley debería mejorarse, ya que permiten no solo la actuación por parte del movimiento de mujeres y de otras organizaciones en situaciones de coyuntura (como el ejemplo que citamos de la designación de Vólmar Pérez de una terna donde no estaba incluida

⁴² “... 4. Diseñar, dirigir e implementar el Sistema Único de Información de Personal (SUIP), para el seguimiento y análisis de la organización administrativa del Estado y de la situación y gestión del recurso humano al servicio de la Administración Pública.

[...]

6. Formular, coordinar, promover y evaluar de acuerdo con el presidente de la República, las políticas de organización administrativa, nomenclatura y salarios de las entidades de la rama ejecutiva del Poder Público del orden nacional y territorial.

[...]

8. Dirigir y orientar estudios e investigaciones enfocados al fortalecimiento y racionalización organizacional y de sistemas de nomenclatura y salarios de los organismos de la rama ejecutiva del Poder Público del orden nacional y territorial y velar por la armonización de las reformas administrativas a las necesidades de la planeación económica y social.

9. Propender por la funcionalidad y modernización de las estructuras administrativas y los estatutos orgánicos de las entidades de la rama ejecutiva del Poder Público en el orden nacional.

10. Prestar la asesoría técnica en las reformas organizacionales y en la adopción del sistema de nomenclatura y clasificación de empleos a los organismos de la rama ejecutiva del Poder Público del orden nacional y territorial.

⁴³ Por tanto, no se incluyen los cargos de elección popular ni los de carrera, tanto judicial como administrativa.

ninguna mujer), sino una veeduría ciudadana permanente sobre el cumplimiento de la Ley. La carencia de información o los defectos en la sistematización de la misma, dificulta los procesos de control ciudadano sobre las entidades públicas, con el fin de buscar un rendimiento de cuentas integral sobre su función.

Al tiempo, la consolidación de una veeduría sobre el cumplimiento de la Ley de Cuotas permitiría posicionar más fuertemente el debate sobre la inclusión de mujeres. En un contexto como el colombiano, trabajar en aras de construir un espacio donde el tema de la participación de mujeres en altos cargos del sector público se discuta resulta especialmente importante, en razón a que la discusión podría salir de los márgenes de la coyuntura y ubicarse como un punto permanente en la agenda de la sociedad civil y del Estado. Esto permitiría que el seguimiento al cumplimiento de la ley se volviera más activo y se ocupara no solo de los cargos más visibles (ministerios, viceministerios, departamentos administrativos, etc.) sino en general de todos los cargos sujetos a la ley de cuotas.

En línea con los efectos simbólicos, los cargos que deben surtirse por el mecanismo de ternas tendrían una especial importancia en términos de visibilizar el debate, resaltar la importancia de la participación de las mujeres y avanzar en cuento a inclusión. Este último punto puede llegar a ser transgresor cuando, por ejemplo, se logra conformar una terna de solo mujeres, donde consecuentemente la persona designada sea una mujer. Sin embargo, la ley por sí sola no ofrece herramientas para ello, por lo cual deben buscarse mecanismos para lograrlo. Asimismo, la debilidad de la Ley en cuanto a la conformación de ternas por diferentes entidades, donde en ninguna radica exclusivamente la obligación de incluir a una mujer en la candidatura que proponen, a pesar de ser algo problemático por la dificultad de determinación de la obligación, puede ser potencialmente una vía para, a través de la movilización social, exigir que se incluyan mujeres en la terna, no solo para cumplir la Ley, sino como un imperativo para materializar los principios contenidos en la Constitución (arts. 13, 40 y 43).

Por otra parte, a través de una interpretación teleológica de la Ley, coadyuvada por lo señalado anteriormente sobre los principios constitucionales que la fundamentan, puede exigirse, mediante la veeduría ciudadana y la movilización política, su cumplimiento generalizado. Esto con el fin de materializar los mandatos de la norma y remover los obstáculos que tienden a dificultar su implementación efectiva. La movilización regional en este punto resulta clave, pues solo así se logrará poner en la lupa el cumplimiento de la Ley en todos los niveles territoriales, y también en todos los niveles de decisión.

Nuestras recomendaciones se dirigen principalmente a evidenciar la potencialidad de la Ley de Cuotas como instrumento que puede facilitar y simultáneamente promover la participación de las mujeres en altos cargos del sector público, haciendo énfasis en que es una potencialidad que debe trabajarse mediante esfuerzos conjuntos de diferentes actores. La idea es que la instrumentalización de la Ley funcione para incluir más mujeres en los cargos y para poner en permanente discusión el tema de la efectiva participación femenina en el ejercicio y control del poder público. Para ello consideramos esencial la combinación de esfuerzos multisectoriales en el cumplimiento de la Ley, en donde la sociedad civil está llamada a jugar un papel fundamental.

CONCLUSIONES

La exploración realizada permite afirmar que la Ley de Cuotas ha tenido efectos instrumentales y simbólicos importantes. Por una parte, desde el punto de vista instrumental se habría dado un paso cuantitativo en términos de inclusión de las mujeres en altos cargos del sector público, como pudimos ver en la primera parte del texto. Así, la Ley se presenta como una herramienta importante en la materialización de los principios constitucionales de igualdad y participación al facilitar el acceso de las mujeres a estos cargos. Sin embargo, no ha sido suficiente para que las mujeres alcancen niveles de participación consistentemente superiores al 30% mínimo requerido, y en algunos casos incluso se evidencian incumplimientos tanto de la cuota, como de los otros mandatos contenidas en ella.

Por otra parte, el potencial de la Ley ha sido aprovechado también desde el punto de vista simbólico a través de la movilización social surgida en torno a implementación, la cual se ha convertido en una herramienta importante en la materialización de la igualdad en un ámbito tan relevante como lo es el de la esfera pública. Las acciones surgidas como consecuencia de los efectos simbólicos, los señalamientos del incumplimiento, la exigencia de la inclusión de mujeres en las ternas —incluso cuando estén conformadas por diferentes entidades—, la demanda a elecciones donde las ternas no incluían una mujer, han sido dinámicas importantes para la eficacia de la Ley. Estas situaciones robustecen los mandatos y le dan un mayor alcance ya que resignifican interpretaciones restrictivas que asumían los mandatos de la norma como recomendaciones en ningún caso obligatorias.

En concordancia con lo anterior, las situaciones derivadas del impacto simbólico han permitido abrir espacios donde temas relacionados con la inclusión de mujeres en el ámbito público tengan cabida. Así, pudo gestarse y tener éxito la iniciativa de cuotas para las listas de los partidos donde mediante elección popular se designen cinco o más curules que está consignada en la Ley 1475 de 2011, estatutaria de reforma política. Esta medida es una incursión en el ámbito político, donde el posicionamiento de las mujeres ha sido más difícil, y la Ley 581 de 2000 fue un primer paso hacia la corrección de esa situación.

Aunque este documento no explora de manera sistemática si la mayor presencia de mujeres en los cargos decisorios del Estado ha implicado mayor representación, creemos que es un tema que debería explorarse en estudios posteriores. En este sentido, a pesar de los significativos avances en términos de inclusión, cabe señalar que no necesariamente se traducen en representación efectiva de los intereses de las mujeres. Como señala María Emma Wills (2005) muchas de las mujeres que desempeñan cargos públicos importantes

son aún ajenas al tema (de la equidad de género), muestran poco conocimiento de las teorías que se han desarrollado sobre la discriminación de género y tienen escasa o nula memoria histórica sobre los aportes y las luchas emprendidas por las colombianas para avanzar hacia la conquista de su ciudadanía plena.

A manera de ejemplo, María E. Wills señala el caso de dos ministras del gabinete del entonces presidente Uribe, que del total de las mujeres ministras eran las únicas que abordaban temas de equidad de género, pero solo desde una perspectiva de igualdad de oportunidades, no de otro

tipo de cuestiones más cualitativas en cuando a la inequidad como problema estructural.⁴⁴ Esta autora se refiere a un fenómeno que permite ilustrar una de las posibles causas de la baja representación de los intereses de las mujeres por parte de aquellas que se encuentran en altos cargos: el “síndrome de las mujeres de éxito”:

Con esta expresión se quiere significar esa aversión de mujeres triunfantes a reconocer que pueden existir discriminaciones de género aún hoy porque sienten que una mención a este tipo de situaciones las puede descalificar frente a sus colegas o autoridades superiores, y hacer aparecer como desleales, ridículas o amargadas, a ellas a quienes el contexto les ha brindado todas las oportunidades. Por lo general, estas mujeres parten del argumento de que “como a mí me ha ido bien y soy mujer, el problema ya no existe” omitiendo de esta manera una revisión de las estadísticas y una comprensión despersonalizada y más histórica de la condición femenina en el país.

Concluye Wills que la mayor profesionalización de las mujeres que llegan a estos cargos no garantiza una sensibilidad en temas de equidad de género, sino que existe una tendencia a naturalizar las situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres basándose en la experiencia personal.

Resaltamos este fenómeno de la inclusión frente a la representación debido a que consideramos que aumentar el número de mujeres en los altos cargos es algo sumamente importante, pero no hay que perder de vista el potencial que estas mujeres tienen para, desde posiciones de poder, propender por diseñar e implementar programas y medidas que busquen llegar a mujeres en otros sectores sociales en aras de la equidad y la paridad. Esta labor de sensibilización del componente diferencial de género puede ser desempeñada por la sociedad civil a través del control ciudadano a las actuaciones de los funcionarios públicos.

Los avances logrados no pueden ocultar las debilidades institucionales al momento de vigilar y velar por el cumplimiento de las órdenes de la Ley 581 de 2000. Tanto los órganos encargados de vigilar y sancionar el incumplimiento, como los que deben rendir informes a la sociedad y propender por la materialización de los principios constitucionales que orientan la Ley, deben trabajar de manera conjunta. La desarticulación de las entidades y los funcionarios dificulta la eficacia de la norma. Consideramos que la iniciativa de la Acepem junto al DAFP, para trabajar conjuntamente en torno al cumplimiento de la Ley, es un primer avance importante en el sentido señalado; sin embargo, no pueden desvincularse de entidades claves como la Procuraduría General o la Defensoría del Pueblo, entre más actores se articulen y organicen para velar por el cumplimiento de la Ley, más eficacia institucional puede ofrecer esta. Incluso los obstáculos normativos pueden zanjarse si desde el sector público se encaminan esfuerzos a definir más claramente los vacíos y

⁴⁴ Afirma María E. Wills: “Más recientemente, y quizás por efecto de la Ley de Cuotas aplicada a cargos directivos, en el gabinete del presidente Uribe dos ministras han abordado la discriminación de las mujeres. Por un lado, Marta Lucía Ramírez, cuando ocupó el cargo de ministra de Defensa, habló de la igualdad de oportunidades para las mujeres pertenecientes a las distintas ramas de las FMM y la Policía y propuso el servicio militar voluntario para las mujeres. Por otra parte, la ministra de Educación, durante la celebración de los 50 años del voto de las colombianas, relevó los progresos que las mujeres han alcanzado dentro del sistema educativo en términos de cifras. Ambas dirigentes se aproximan al tema de la equidad de género desde una concepción reducida de la igualdad de oportunidades, sin abordar problemas más cualitativos referentes a la ubicación de las mujeres en las instituciones a su cargo o a las raíces de la desigualdad en términos de los arreglos imperantes aún hoy en la vida privada”.

las ambigüedades de la Ley. Pero todo esto debe hacerse de forma articulada buscando siempre la materialización de los objetivos de la Ley, a la luz de la Constitución.

Los factores culturales que obstaculizan el cabal cumplimiento de la Ley son difíciles de sortear, porque atraviesan múltiples dimensiones y son aspectos arraigados en los imaginarios colectivos. No obstante, la implementación de la Ley ha ido mostrando que, poco a poco, las mujeres van adentrándose en sectores antes reservados para hombres. Este proceso es paulatino y debe abordarse desde diferentes flancos, pero resulta fundamental fortalecerlo para superar el déficit democrático.

Por último, queremos resaltar que la Ley 581 de 2000 aún no ha podido desarrollar todo su potencial instrumental; los avances han sido significativos, pero aún puede desplegar un impacto mucho mayor, como lo hemos venido mostrando a lo largo del documento. Extender sus alcances, exigir su efectivo cumplimiento y utilizarla como medio para visibilizar y posicionar el debate sobre la participación de mujeres en la esfera pública permite afirmar que las posibilidades de la Ley son amplias y su implementación es un proceso que necesita de la construcción por parte de múltiples actores.

REFERENCIAS

- Arango, L., Guacaneme, F. (2006). Participación política de la mujer en Colombia [en línea]. Bogotá: Fescol. Recuperado el 21 de enero de 2011, de <http://www.redpartidos.org/resources/participaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-de-la-mujer-en-colombia>
- Bernal A. (2005) ¿Qué es ganar y qué es perder en política?: los retos en la participación electoral de las mujeres. Organismo Autónomo de Museos y Centros (1999, 4 de julio). Museo de la Ciencia y el Cosmo [en línea]. Tenerife: Trujillo, W. M. Recuperado el 23 de junio de 2011, de <http://www.mcc.rcanaria.es>.
- Bernal, A. (2006). *Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres en la política de las mujeres en la elecciones para el Congreso 2006-2010*. Bogotá: Fescol. Disponible en: <http://www.bogota.gov.co/galeria/analisisselecciones.pdf>
- Burgos, A. (2009). *Género, subjetividad y participación política: organizaciones de mujeres y ejercicios de los derechos*. Medellín: Colección editorial Corporación Vamos Mujer.
- Campaña más mujeres más política (2008). Ranking de igualdad de mujeres y hombres en los partidos políticos colombianos [en línea]. Bogotá: Fescol. Recuperado el 21 de enero de 2011, de <http://www.fescol.org.co/DocPdf/cartillaranking.pdf>
- Cedaw (1997). Recomendación General No. 23, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16° periodo de sesiones. Naciones Unidas.
- Cedaw (1997). Recomendación General No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal. Naciones Unidas
- Cepal (2007). *El aporte de las mujeres a la igualdad den América Latina y el Caribe. X Conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Quito: Cepal.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– (2009) *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*. Washington: Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– (2011). *El camino hacia una Democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*. Washington: Organización de los Estados Americanos y Finlandia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (12 de junio de 2009), 42° periodo de sesiones, Ginebra, 4 a 22 de mayo de 2009
Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Brasil.
- Corporación Humanas (2010). *Las mujeres del nuevo Congreso*. Bogotá: Corporación Humanas.

- Corporación Sisma Mujer (2005). La reforma política de 2003 y la participación de las mujeres en Colombia [en línea]. Bogotá. Recuperado el 21 de enero de 2011, de <http://www.sismamujer.org/sites/www.sismamujer.org/files/sites/sisma.pasosdejesus.org/files/Investigaci%C3%B3n%20Sisma%20Mujer%20Participaci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20la%20Mujer%202005.pdf>
- Corporación Sisma Mujer (2007). La participación política de la mujer: elecciones al Congreso 2006-2010. Efectos de la reforma política de 2003 [en línea]. Bogotá. Recuperado el 21 de enero de 2011, de <http://www.sismamujer.org/sites/www.sismamujer.org/files/sites/sisma.pasosdejesus.org/files/Investigaci%C3%B3n%20Sisma%20Mujer%20Participaci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20la%20Mujer%202007.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos –Corte IDH– (2005). *Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C, No. 127.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos –Corte IDH– (2008). *Caso Castañeda Guzmán vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008.
- Dahlerup, D. (1993). “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la ‘masa crítica’ aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava”. En *Debate feminista*, 8 (4). México.
- Elecciones para el Congreso 2006-2010 [en línea]. Bogotá: Fescol. Recuperado el 21 de enero de 2011 de <http://www.fescol.org.co/DocPdf/Gen-AnalisisElecciones2006.pdf>
- Figueroa, J. (2011). Partidos y movimientos políticos: una mirada al Pacto para una inclusión efectiva de las mujeres en la política [en línea]. Bogotá: Fescol. Recuperado el 21 de enero de 2011 de <http://www.fescol.org.co/DocPdf/MU-miradapacto.pdf>
- Fuentes, L. (2005). *La participación de las mujeres en los cargos de mayor decisión en Bogotá entre 1992 y 2004: ¿un camino en la cultura política?* Bogotá: Nómadas.
- Fuentes, L. (2009). “Principio de la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, consagrado”. *Análisis Político*, 66, 28-58.
- García Villegas, M. (2009). *Normas de papel, la cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- García Villegas (1993). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- IDEA (2007). *La equidad de género desde los gobiernos regionales y locales*. Módulo Avanzado de Formación Política. Lima: IDEA.
- Jaramillo, I. C. (2006). Reforma legal, feminismo y patriarcado en Colombia: el caso de la Ley de Cuotas para mujeres en cargos de alto nivel de la Rama Ejecutiva. En *Más allá del derecho: Justicia y género en América Latina* (pp. 59-144). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- León, M. (2005). La cuota sola no basta [en línea]. Recuperado el 21 de enero de 2005, de http://200.93.128.205/html/RevistaEC/pdfs/312_2_2_La_cuota_sola_no_basta_el_caso_de_Colombia.pdf
- Moreno, E. (1997). “Retos de la participación política de las mujeres frente al nuevo milenio”. En memorias taller *Mujeres, participación política y ciudadanía* (pp. 21-28). San José de Costa Rica: UCR-UNA-Unesco.
- Observatorio de asuntos de género - Presidencia de la República (2004). Participación política de las mujeres en Colombia. Dificultades, avances y retos para el nuevo

- milenio [en línea]. Recuperado el 21 de enero de 2010, de: http://www.presidencia.gov.co/equidad/documentos/boletin_1.pdf
- Observatorio de Mujer y Participación Política (2003). *Boletín 5*. Bogotá: Fescol.
- Observatorio de Mujeres y Participación Política (junio de 2003). *Boletín 4*. Bogotá: Fescol.
- Peláez, M. M. (2004). *Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres en Colombia: 50 años del voto femenino*. Bogotá: Campaña más mujeres más Política. Fescol.
- Puyana, Y. (2004). *Política para las mujeres: una constante paradoja. La política social desde la constitución de 1991* (pp. 219-244). Bogotá: Campaña más mujeres más Política. Fescol.
- Rodríguez, C. y Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Colección DeJuSticia.
- Roya, S. (2001). Progresividad de la ley de cuotas queda en buenas intenciones. Observatorio de Mujeres y Participación Política. *Boletín*, 2, 3-5.
- Scheingold, S. (2004). *The politics of rights. Lawyers, Public Policy, and Political Change*. 2 edition. Estados Unidos: University of Michigan Press.
- Unifem (2005). Situación de las mujeres en Colombia. Informe de Unifem [en línea]. Recuperado el 21 de enero de 2011 de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3810.pdf>
- Universidad de Antioquia (s.f.). Formación ciudadana y constitucional. Recuperado el 14 de octubre de 2011, de http://huitoto.udea.edu.co/derecho/constitucion/legislativa_clasificacion_leyes.html#
- Velásquez, M. (2005). Aspectos histórico-jurídicos base para el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en Colombia [en línea]. Bogotá: Fescol. Recuperado el 21 de enero de 2011 de: <http://www.fescol.org.co/DocPdf/MU-aspectoshistoricos.pdf>
- Villareal, N. (1995). "Mujeres y espacios políticos: participación política y análisis electoral" (pp. 319-347). En *Las mujeres en la historia de Colombia*. Bogotá: Consejería Presidencial para la Política Social.
- Wills, M. (2004a). "Mujeres y política en Colombia (1970-2000): los caminos (insospechados) hacia una gradual apertura". *Género, justicia y derecho* (pp. 45-71). Bogotá: Campaña más mujeres más Política. Fescol.
- _____ (2004b). Las democracias modernas: la ciudadanía de las mujeres. A propósito de los 50 años del voto de la mujer en Colombia [en línea]. Recuperado el 21 de enero de 2005, de http://genero.bvsalud.org/lildbi/docsonline/2/3/532-MFN_4722_CIEM_AV_3106.pdf
- _____ (2005a). Las democracias modernas: emancipaciones recortadas y la discriminación de las mujeres [en línea]. Bogotá: Fescol. Recuperado el 21 de enero de 2005 de: <http://www.fescol.org.co/DocPdf/MU-democraciasmodernas.pdf>
- _____ (2005b). ¿Por qué incluir no es igual a representar? La trayectoria de las mujeres hacia la política en Colombia 1954-2003 [en línea]. Bogotá: Fescol. Recuperado el 21 de enero de 2011, de <http://www.fescol.org.co/DocPdf/MU-incluirrepresentar.pdf>
- _____ (2005c). Las luchas por la plena ciudadanía de las mujeres en Colombia: contrastes y aprendizajes de tres oleadas feministas en el siglo XX. Disponible en campaña más mujeres, más política: <http://www.fescol.org.co/DocPdf/MU-luchasmujeres.pdf>
- _____ (2007). *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia. 1970-2000*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Zúñiga, Y. (2005). "Democracia paritaria: de la teoría a la práctica". En *Revista de Derecho*, 18 (2), Valdivia,

DERECHOS DE PETICIÓN

Alta Consejería Presidencial para la equidad de la Mujer (2011). Respuesta a derecho de petición vía correo electrónico con datos sobre el seguimiento que ha hecho la ACPEM a la ley de cuotas con base en los informes del DAFP; información sobre el programa de consejos comunitarios y remisión a la página de estadísticas de la ACPEM

Defensoría del Pueblo (2011), respuesta a derecho de petición con cuatro informes del Defensor del Pueblo al Congreso.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2011), respuesta a derecho de petición, Informes sobre el cumplimiento de la Ley de Cuotas en los diferentes niveles del sector público.

Departamento Nacional de Planeación (2011), respuesta a derecho de petición con información sobre graduados en Colombia desagregados por sexo y participación en el mercado laboral desde 2001.

Ministerio de Educación (2011), respuesta a derecho de petición con remisión al Observatorio de Mercado Laboral

Ministerio de Protección Social (2011), respuesta a derecho de petición sobre información de mercado laboral de 2001 a 2009.

Procuraduría General de la Nación (2011), respuesta a derecho de petición con información del consolidado de procesos disciplinarios e investigaciones por incumplimiento a la Ley de Cuotas.

ANEXO I

ARTÍCULOS DE PRENSA ANALIZADOS

EL TIEMPO

| Fecha | Título | Sección |
|------------|--|--------------------------------------|
| 23/06/1999 | Mujeres, a las altas esferas del poder | Nación |
| 06/08/1999 | De pechos y despechos | Editorial-Opinión / Columna |
| 08/03/2000 | Con pies de terciopelo | Editorial-Opinión / Columna |
| 08/03/2000 | Las mujeres invisibles | Editorial-Opinión / Editorial |
| 10/03/2000 | La paz no es un asunto de hombres | Información general |
| 11/03/2000 | Más sesos que músculo | Editorial-Opinión / Carta del lector |
| 13/03/2000 | Diferencias que unen | Editorial-Opinión / Carta del lector |
| 14/03/2000 | Una cuestión de género | Editorial-Opinión / Columna |
| 14/03/2000 | La paz es un derecho | Información general |
| 14/03/2000 | El otro lado del género | Editorial-Opinión / Columna |
| 22/03/2000 | ¡No!, doctora Fanny Kertzman | Editorial-Opinión / Columna |
| 29/03/2000 | Sugiero que empiecen a recibir hojas de vida | Información general |
| 29/03/2000 | Ponencia dice sí a más cargos para mujeres | Información general |
| 30/03/2000 | Corte otorga más poder a las mujeres | Nación |
| 30/03/2000 | Lloverán mujeres con capacidad de liderazgo | Nación |
| 31/03/2000 | Las mujeres, al poder | Editorial-Opinión / Editorial |
| 31/03/2000 | Limón & Naranja | Editorial-Opinión / Columna |
| 02/04/2000 | Mujeres al 30 por ciento | Información general |
| 04/04/2000 | Volvió a RCN | Información general |
| 04/04/2000 | Que presten el servicio | Editorial-Opinión / Carta del lector |
| 04/04/2000 | Opiniones antagónicas | Información general |
| 04/04/2000 | Más equidad | Información general |
| 10/04/2000 | Opiniones | Información general |
| 05/06/2000 | Más mujeres a las Cortes | Justicia |
| 11/06/2000 | No abortar el debate | Editorial-Opinión / Columna |
| 14/06/2000 | El techo de cristal | Editorial-Opinión / Columna |

| Fecha | Título | Sección |
|------------|--|-----------------------------|
| 22/06/2000 | Lista para consejero | Justicia |
| 26/06/2000 | No más hijos para la guerra | Información general |
| 07/06/2000 | Y la crisis | Editorial-Opinión / Columna |
| 12/07/2000 | Gabinete, prioridad a lo social | Información general |
| 13/07/2000 | Polémica por cuota femenina en ministerios | Política |
| 14/07/2000 | Y cuál debe ser el perfil de un ministro | Política |
| 15/07/2000 | Sigue la puja | Política |
| 24/09/2000 | Mucho cambio bajo las sábanas | Lecturas fin de semana |
| 29/10/2000 | El futuro gabinete | Bogotá |
| 15/12/2000 | Mujeres suben al poder con Mockus | Bogotá |
| 21/12/2000 | Corte a la Corte | Editorial-Opinión / Columna |
| 28/12/2000 | Eche pa la pieza | Editorial-Opinión / Columna |
| 04/01/2001 | Año nuevo, vida nueva | Editorial-Opinión / Columna |
| 07/01/2001 | Eduque a sus hijos en la vida diaria | Editorial-Opinión / Columna |
| 17/01/2001 | Bien, Antanas: ¡las mujeres cuentan! | Editorial-Opinión / Columna |
| 27/01/2001 | Que traigan a Faustina | Editorial-Opinión / Columna |
| 04/03/2001 | A favor | Editorial-Opinión / Columna |
| 06/03/2001 | Mujeres piden más cuotas | Política |
| 07/03/2001 | A cumplir ley de cuotas para las mujeres | Política |
| 08/03/2001 | Mujeres | Información general |
| 08/03/2001 | Mujeres a la mesa de paz | Política |
| 09/03/2001 | Cambio cocina por trabajo | Vida de hoy |
| 13/03/2001 | Mockus devuelve ternas | Bogotá |
| 14/03/2001 | Debate jurídico por ternas | Bogotá |
| 15/03/2001 | Nombrados seis alcaldes locales | Bogotá |
| 16/03/2001 | Actuación de Mockus, ilegal | Bogotá |
| 20/03/2001 | En qué pedagogía andamos | Editorial-Opinión / Columna |
| 28/04/2001 | Sin competencia sobre ternas | Bogotá |
| 06/05/2001 | Mujeres al poder | Economía |
| 04/06/2001 | Canaleando | Cultura y entretenimiento |
| 12/06/2001 | Ley de cuotas en México | Política |
| 22/10/2001 | Las ejecutivas, arriesgadas y ambiciosas | Vida de hoy |
| 16/11/2001 | Solo si hay remezón | Política |
| 29/01/2002 | Ciudad para bogotanas y bogotanos | Bogotá |
| 24/04/2002 | Candidatos, sexo, género y vida cotidiana | Editorial-Opinión / Columna |

| Fecha | Título | Sección |
|------------|---|-------------------------------|
| 14/06/2002 | No se cumple la ley de cuotas | Información general |
| 31/07/2002 | Pastrana y las mujeres | Editorial-Opinión / Columna |
| 11/09/2002 | Expresiones de mujeres por la paz | Editorial-Opinión / Columna |
| 29/03/2003 | Mujeres de 24 kilates | Información general |
| 05/10/2003 | No me eligieron por mujer | Nación |
| 25/02/2004 | Examen a cuota femenina | Nación |
| 07/03/2004 | Elección de alcaldes locales | Bogotá |
| 11/03/2004 | Oficina para derechos femeninos | Información general |
| 12/03/2004 | Mujeres | Editorial-Opinión / Columna |
| 07/04/2004 | Se acabaron las primeras damas | Editorial-Opinión / Columna |
| 17/06/2004 | Hay que meterle cultura al TLC | Economía |
| 02/07/2004 | Cuota femenina, no cumplen todas las entidades | Economía |
| 22/09/2004 | Procurador se inscribió para su reelección | Nación |
| 02/10/2004 | Escozor por elección de ternas de hospitales | Información general |
| 27/10/2004 | Impugnan nombramiento | Bogotá |
| 21/02/2005 | Cuota femenina en entidades | Economía |
| 23/03/2005 | Rajan a 33 entidades por no cumplir ley de cuotas | Nación |
| 31/03/2005 | Mujeres en altos cargos analizan su vida oculta | Información general |
| 19/04/2005 | Discriminación persistente | Editorial-Opinión / Editorial |
| 18/05/2005 | Sí, Mónica, Colombia está lista | Editorial-Opinión / Columna |
| 06/06/2005 | Ausencia femenina en política | Editorial-Opinión / Columna |
| 27/07/2005 | Entre indignadas y esperanzadas | Editorial-Opinión / Columna |
| 27/10/2005 | Golpe jurídico a matriarcado de Garzón en alcaldías locales | Bogotá |
| 02/11/2005 | Breves Bogotá | Bogotá |
| 16/11/2005 | A propósito de la ley de cuotas | Editorial-Opinión / Columna |
| 17/02/2007 | Proponen centro global que sirva para el desarrollo social y humano de población afro | Otros |
| 10/03/2007 | Crece participación laboral de mujeres | Vida de hoy |
| 22/03/2007 | Congresistas afrocolombianos se reunirán con líderes de la Costa Caribe | Otros |
| 03/06/2007 | Magistradas piden más participación en cargos de altas cortes | Otros |
| 07/06/2007 | Hasta los novios irán a la cárcel por violencia contra la mujer | Nación |
| 20/07/2007 | Los afanes de este viernes en la instalación del Congreso | Política |
| 21/07/2007 | Hoy no hay paramilitarismo: Uribe | Nación |
| 22/08/2007 | Solo el 17 por ciento de los candidatos son mujeres | Información general |

| Fecha | Título | Sección |
|------------|--|-------------------------------|
| 04/10/2007 | Candidatos a la Alcaldía de Caicedonia (Valle) firmaron compormiso por inclusión y desarrollo humano | Otros |
| 22/12/2007 | Senadora le pide al presidente ampliar cuota femenina | Nación |
| 30/12/2007 | Lista posesión de nuevos mandatarios en el Eje Cafetero este 1 y 2 de enero | Otros |
| 02/01/2008 | Listos gabinetes 'de coalición' | Cultura y entretenimiento |
| 04/01/2008 | Gobierno de Cali pasa, pero el Valle del Cauca se raja en la Ley de Cuotas | Otros |
| 04/01/2008 | Mujeres se tomaron varios gabinetes | Nación |
| 07/01/2008 | Mujeres y política | Otros |
| 06/03/2008 | Día de la mujer | Otros |
| 09/03/2008 | Entidades del Estado incumplen Ley de Cuotas | Nación |
| 26/07/2008 | Minagricultura radicó tres proyectos de ley | Economía |
| 19/08/2008 | Hoy eligen Defensor del Pueblo | Nación |
| 01/09/2008 | ¿Le molesta que le digan negra? | Nación |
| 12/09/2008 | Las mujeres también irán a dirigir tropas en el campo de batalla | Nación |
| 09/10/2008 | Suspenden elección del Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez | Justicia |
| 19/10/2008 | ¿Qué pasa en la Defensoría? | Información general |
| 13/11/2008 | Suspensión provisional del defensor del Pueblo, Vólmar Pérez, fue confirmada por Consejo de Estado | Justicia |
| 04/12/2008 | Renunció el defensor del Pueblo, Vólmar Pérez | Justicia |
| 05/12/2008 | Personería de Cali y Defensoría del Pueblo celebran Declaración Universal de Derechos Humanos | Nación |
| 05/12/2008 | Un error dejó a las mujeres sin su ley | Nación |
| 16/12/2008 | Vólmar Pérez repite en Defensoría | Nación |
| 25/01/2009 | Gobernador de Casanare tuvo que nombrar mujeres | Nación |
| 03/03/2009 | Reflexiones femeninas con mirada jurídica | Otros |
| 06/05/2009 | 2 meses tendrán congresistas para cambiar de partido, según reforma política votada en el sexto debate | Política |
| 13/05/2009 | De prelados y cuotas políticas | Editorial-Opinión / Columna |
| 22/05/2009 | Nueva convocatoria para elegir a los profesionales especializados de los CALI | Nación |
| 03/06/2009 | Vigilarán elección del Fiscal | Nación |
| 07/06/2009 | Discriminaciones | Editorial-Opinión / Columna |
| 12/07/2009 | Igualdad sin cuotas | Otros |
| 12/07/2009 | Una terna de dos ¿Es posible un buen nuevo Fiscal? | Editorial-Opinión / Columna |
| 23/11/2009 | ¡Renuncia, Virginia! | Editorial-Opinión / Columna |
| 25/11/2009 | Reglas para el 2010 | Editorial-Opinión / Editorial |

| Fecha | Título | Sección |
|------------|--|--------------------------------------|
| 06/01/2010 | Una década de tímidos avances | Editorial-Opinión / Columna |
| 08/03/2010 | La lucha femenina | Editorial-Opinión / Editorial |
| 09/03/2010 | Foro del lector | Editorial-Opinión / Carta del lector |
| 24/05/2010 | Germán Vargas Lleras responde las inquietudes de los usuarios de eltiempo.com | Otros |
| 10/11/2010 | Corte devolvió lista de aspirantes a magistrados | Nación |
| 22/09/2010 | Corte Suprema aplazó una vez más elección de fiscal general | Justicia |
| 23/10/2010 | Con fuerte discusión y sin elección de fiscal terminó sesión de la Corte Suprema de Justicia | Justicia |
| 03/11/2010 | Presidente Santos cambió la terna para elegir fiscal general | Justicia |
| 16/11/2010 | En cuota femenina se incumple la ley | Política |
| 30/11/2010 | Corte Suprema aceptó nueva terna para elegir fiscal general | Justicia |
| 02/12/2010 | La hoja de vida de la nueva fiscal | Justicia |
| 10/12/2010 | Trabajo y mujer: 10 tendencias para el éxito | Otros |
| 07/03/2011 | Cada día son más las mujeres en aulas universitarias de Boyacá | Nación |
| 27/04/2011 | Minirreforma política genera polémica en su primer debate | Política |

SEMANA

| Fecha | Título | Sección |
|------------|---|------------------------------|
| 26/03/1984 | Como liberarse de la liberación femenina | Opinión |
| 06/07/1992 | El regreso del feminismo | Vida Moderna |
| 19/01/1998 | Mujeres 1997 | Opinión |
| 17/04/2000 | Mujer, liberal, costeña, no oficialista | Opinión |
| 17/04/2000 | De mujer a mujer | Opinión |
| 24/04/2000 | ¿Mujeres al poder? | Nación |
| 01/05/2000 | Lloverán mujeres con capacidad de liderazgo | Enfoque / Frase de la semana |
| 06/11/2000 | “Polvo somos y...” | Enfoque |
| 26/02/2001 | ¿Qué pasa con la mujer en la política colombiana? | Opinión |
| 06/08/2001 | Por una ministra | Confidenciales |
| 01/03/2002 | Por la democracia | Opinión |
| 01/03/2002 | Con aroma de mujer | Especiales |
| 06/06/2002 | Faltan las mujeres | Confidenciales |
| 17/06/2002 | Póker de reinas | Nación |
| 24/06/2002 | Las mujeres elegidas | Cartas |
| 01/12/2002 | “Es una vergüenza nacional” | Enfoque principal |

| Fecha | Título | Sección |
|------------|--|----------------|
| 17/03/2003 | El machismo del presidente López | Opinión |
| 29/08/2004 | Con voz y voto | Gente |
| 03/12/2005 | Magdalena León | Especiales |
| 08/03/2006 | Mujeres, 10 razones para no celebrar | On Line |
| 25/03/2006 | Mujeres hasta en la sopa | Opinión |
| 25/04/2006 | La terna de la Corte | On Line |
| 02/05/2006 | “Hay que perder el complejo de ser mujeres” | On Line |
| 06/05/2006 | ¿Es suficiente con incluir una mujer en la terna? | Opinión |
| 13/05/2006 | Cargo apetecido | Confidenciales |
| 24/02/2007 | La importancia de la elección de los magistrados | Opinión |
| 02/08/2008 | Ciudad incluyente | Especiales |
| 18/08/2007 | La necesidad del debate público | Opinión |
| 19/08/2008 | Vólmar Pérez seguirá como defensor | On Line |
| 25/08/2008 | Ternas de uno | Opinión |
| 30/10/2008 | ¡Damas al poder! | Política |
| 02/12/2008 | Vólmar Pérez reunció a la Defensoría | Política |
| 02/06/2009 | Uribe y Obama frente a los tribunales | Opinión |
| 14/11/2009 | Entre vírgenes y reinas | Opinión |
| 05/03/2010 | ¿Las mujeres en la política? | Opinión |
| 01/10/2010 | Las razones por las que se puede caer la elección de los magistrados del CNE | Nación |
| 03/11/2010 | Fiscal general: ellos son los nuevos ternados | Nación |
| 20/11/2010 | Aún falta mucho | Especiales |
| 30/11/2010 | La Corte y la elección del fiscal: ¿por fin, humo blanco? | Nación |
| 02/12/2010 | Vivianne Morales Hoyos, nueva fiscal general de la Nación | Nación |
| 01/12/2010 | Los investigados están rodeados de garantías: fiscal Vivianne Morales | Nación |
| 04/12/2010 | ¡Habemus fiscal! | Nación |
| 04/12/2010 | La elegida | Nación |
| 11/01/2011 | Los retos de Vivianne Morales, la nueva fiscal general de la Nación | Nación |
| 25/04/2011 | Santos, sin política de género | Opinión |

DATOS GENERALES DE LA MUESTRA

| | El Tiempo | Semana | TOTAL |
|--------------------------------|-----------|--------|-------|
| Total número de piezas | 139 | 45 | 184 |
| Piezas principales | 59 | 16 | 75 |
| % | 42% | 36% | 41% |
| Principales de información | 40 | 9 | 49 |
| % | 68% | 56% | 65% |
| Principales de opinión | 19 | 7 | 26 |
| % | 32% | 44% | 35% |
| Opinión – autoras | 11 | 7 | 18 |
| % | 58% | 100% | 69% |
| Opinión – autores | 4 | 0 | 4 |
| % | 21% | 0% | 15% |
| Opinión – sin especificar sexo | 4 | 0 | 4 |
| % | 21% | 0% | 15% |

NÚMERO DE HOMBRES EGRESADOS POR AÑO
DE DIFERENTES ÁREAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL
EN EL PERIODO DE 2001-2010

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Agronomía, veterinaria y afines | 1151 | 1079 | 1189 | 1415 | 1603 | 1185 | 1608 | 1712 | 1647 | 1719 | 14308 |
| Bellas artes | 1634 | 1770 | 1959 | 1839 | 2316 | 2456 | 3273 | 3267 | 3838 | 3383 | 25735 |
| Ciencias de la educación | 7888 | 5227 | 6130 | 5675 | 4030 | 3871 | 5197 | 5998 | 7190 | 9450 | 60656 |
| Ciencias de la salud | 3410 | 3284 | 3842 | 3880 | 3976 | 3813 | 5070 | 4843 | 4613 | 5383 | 42114 |
| Ciencias sociales y humanas | 7288 | 8554 | 10585 | 11320 | 9829 | 16229 | 16313 | 21121 | 23400 | 14334 | 138973 |
| Economía, administración, contaduría y afines | 17596 | 16832 | 17830 | 18220 | 16757 | 17936 | 20904 | 21634 | 24331 | 25886 | 197926 |
| Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines | 19147 | 20714 | 21471 | 22524 | 23734 | 22284 | 26814 | 28423 | 28957 | 28054 | 242122 |
| Matemáticas y ciencias naturales | 547 | 712 | 962 | 1046 | 1221 | 1376 | 1463 | 1676 | 1773 | 1632 | 12408 |
| Total | 58661 | 58172 | 63968 | 65919 | 63466 | 69150 | 80642 | 88674 | 95749 | 89841 | 734242 |

Fuente: sistema del Observatorio de Mercado Laboral del Ministerio de Educación.

**NÚMERO DE MUJERES EGRESADAS
DE LAS DIFERENTES ÁREAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL
PARA EL PERIODO 2001-2010**

| ÁREA | PERIODO DE GRADUACIÓN/ AÑO | | | | | | | | | | | Total |
|---|----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|-------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | | |
| Agronomía, veterinaria y afines | 599 | 572 | 688 | 763 | 873 | 706 | 950 | 1.068 | 1.055 | 1.036 | 8.310 | |
| Bellas artes | 1.943 | 1.868 | 2.065 | 2.053 | 2.520 | 2.525 | 3.409 | 3.613 | 3.929 | 3.602 | 27.527 | |
| Ciencias de la educación | 11.103 | 8.373 | 11.695 | 9.151 | 4.897 | 5.548 | 7.272 | 8.750 | 9.877 | 9.259 | 85.925 | |
| Ciencias de la salud | 8.538 | 8.540 | 9.203 | 8.886 | 8.709 | 7.886 | 9.158 | 9.412 | 9.313 | 8.893 | 88.538 | |
| Ciencias sociales y humanas | 8.838 | 9.779 | 10.690 | 10.708 | 11.112 | 12.307 | 13.901 | 15.503 | 15.746 | 14.074 | 122.658 | |
| Economía, administración, contaduría y afines | 21.559 | 21.385 | 22.734 | 22.399 | 19.922 | 19.524 | 23.429 | 23.780 | 26.129 | 27.715 | 228.576 | |
| Ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines | 10.781 | 11.068 | 11.662 | 12.291 | 13.110 | 11.725 | 13.337 | 13.742 | 13.359 | 12.845 | 123.920 | |
| Matemáticas y ciencias naturales | 568 | 704 | 908 | 1.009 | 1.180 | 1.342 | 1.374 | 1.544 | 1.657 | 1.569 | 11.855 | |
| Total | 63.929 | 62.289 | 69.645 | 67.260 | 62.323 | 61.563 | 72.830 | 77.412 | 81.065 | 78.993 | 697.309 | |

Fuente: sistema del Observatorio de Mercado Laboral del Ministerio de Educación.