

Mujeres en el Congreso de Colombia

PIEDAD CÓRDOBA RUIZ

Colombia ha sido reconocida tradicionalmente por su estabilidad democrática. Situada en la región andina con una población de 42 millones de habitantes, es actualmente escenario de un conflicto armado que se ha prolongado por más de cuatro décadas, alcanzando proporciones devastadoras para los colombianos y las colombianas. Más de 30.000 personas pierden sus vidas anualmente por el conflicto y por la violencia generalizada, con implicaciones nefastas para las mujeres, que constituyen el 52 por ciento de la población.

Organizaciones de derechos humanos calculan en aproximadamente un millón y medio de personas las víctimas del desplazamiento. El 44 por ciento de la población desplazada está constituida por hogares con jefatura femenina. En el año 2000, 13.969 mujeres cabeza de familia fueron expulsadas de sus viviendas y de sus regiones por causa de la violencia. El desplazamiento forzado, entre otros, ha sido un elemento fundamental en el retroceso de la condición social, económica, política y cultural de las mujeres, especialmente en el área rural, razón por la cual el desplazamiento ha sido calificado por organizaciones de derechos humanos como una verdadera catástrofe humanitaria que no se detiene¹.

En lo político, Colombia no es una excepción en cuanto a la existencia de la desigualdad entre los varones y las mujeres en el acceso a los puestos de decisión política. Quizás en forma más acentuada que en otros países de Latinoamérica, prevalecen patrones culturales que niegan a las mujeres la oportunidad de com-

partir con los varones el ejercicio del poder, con todas las limitaciones que para el desarrollo de la democracia y el bienestar social implica esa exclusión.

El presente caso ofrece un panorama del contexto político general en lo que refiere a la participación de la mujer colombiana en el Congreso, examina algunas de las principales razones que explican su precaria situación y presenta algunas estrategias para enfrentar los retos existentes y una serie de lecciones aprendidas en cuanto al impacto de la participación femenina en el Parlamento.

Quizás en forma más acentuada que en otros países de Latinoamérica, en Colombia prevalecen patrones culturales que niegan a las mujeres la oportunidad de compartir con los varones el ejercicio del poder, con todas las limitaciones que para el desarrollo de la democracia y el bienestar social implica esa exclusión.

Contexto político general

Colombia, según lo define su Constitución, es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista. Está compuesto por 32 departamentos y un distrito capital.

El poder legislativo lo ejerce el Congreso, compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. El Senado lo integran 100 senadores elegidos en circunscripción nacional y dos más elegidos por las comunidades indígenas. La Cámara de Representantes está formada por 161 representantes elegidos por los departamentos y el distrito capital en proporción a su población, y por cinco más elegidos en circunscripción especial por las comunidades negras, las comunidades indígenas, las minorías políticas, y los colombianos y colombianas residentes en el exterior. Tanto los senadores como los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos por un periodo de cuatro años.

En 1954 la legislación colombiana reconoció el derecho de sufragio activo y pasivo a las mujeres, después de que 20 países de la región ya habían adoptado esa reforma. Con tardanza semejante, en 1933 el Estado les había reconocido el derecho a ingresar a las universidades. Esto significa que por casi 20 años mujeres con

título universitario no pudieron ejercer el derecho al sufragio, en tanto un alto porcentaje de varones sin formación académica sí estaba habilitado para votar.

En los últimos años se han registrado algunos avances en la conciencia social sobre la exclusión y sus efectos negativos para el desarrollo y la democracia. Las organizaciones sociales de mujeres han desempeñado un papel fundamental en ese avance, logrando sensibilizar a sectores políticos que han promovido respuestas normativas a las demandas de las mujeres.

La Constitución de 1991 consagra que las mujeres y los hombres son iguales ante ley, que ambos recibirán la misma protección y trato de las autoridades, y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades². Dispone, además, que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que para hacer efectivo ese derecho pueden elegir y ser elegidos y elegidas, agregando que “*las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública*”³.

En desarrollo de este último precepto, el Congreso expidió la ley 581/2000, que reconoce y reglamenta el derecho de las mujeres a ocupar mínimo el 30 por ciento de los puestos en los máximos niveles decisorios de carácter administrativo de las tres ramas del poder público - Legislativo, Ejecutiva y Judicial - y en otros niveles decisorios con atribuciones de dirección y mando en la formulación, planificación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado (norma que a pesar de su obligatoriedad apenas se cumple en 137 de un total de 1174 instituciones estatales).

Sin embargo, no ha sido posible que el Congreso apruebe una ley que reconozca a las mujeres igual derecho a participar en los organismos de representación política (Congreso, asambleas departamentales, concejos distritales y municipales) así como en partidos y movimientos políticos, a pesar de que se ha presentado varios proyectos en ese sentido.

Mujer y su acceso a cargos de elección popular

Históricamente las mujeres han estado excluidas del ejercicio del poder político. Esto se ve reflejado en su baja presencia en las más altas instancias de decisión del Estado, pese a las transformaciones sociales y culturales ocurridas en las últimas décadas, que han favorecido la condición jurídica y la situación educativa de las mujeres.

A partir de la Constitución de 1991, fruto de un amplio consenso entre las distintas fuerzas políticas de la nación, la participación es un valor que inspira los fines esenciales del Estado colombiano y su organización política, reglamentando los procedimientos para el acceso al poder político.

Históricamente las mujeres han estado excluidas del ejercicio del poder político. Esto se ve reflejado en su baja presencia en las más altas instancias de decisión del Estado, pese a las transformaciones sociales y culturales ocurridas en las últimas décadas, que han favorecido la condición jurídica y la situación educativa de las mujeres.

Las mujeres colombianas pudieron ser elegidas a cuerpos colegiados de representación política por primera vez en 1958. Entre 1958 y 1974, el promedio de participación femenina en las corporaciones públicas fue el siguiente.

- Senado: 2.01 por ciento
- Cámara de Representantes: 4.43 por ciento
- Asambleas de departamentos: 8.15 por ciento
- Concejos intendenciales: 3.07 por ciento
- Concejos municipales: 6.69 por ciento

El promedio general de participación política durante ese período fue de 6.79 mujeres por cada 100 hombres⁴.

De 1978 a 1988 la participación femenina en corporaciones públicas fue la siguiente:

- Senado: 1.5 por ciento
- Cámara de Representantes: 5.1 por ciento
- Asambleas departamentos: 8.3 por ciento
- Concejos municipales: 8.1 por ciento⁵.

Desde la vigencia de la Constitución de 1991, la participación de la mujer en el Congreso y otros cargos de elección popular ha sido la siguiente:

Tabla 15: Las colombianas en el Congreso de la República

Período	Porcentaje de mujeres representantes	Porcentaje de mujeres senadoras
1991-1994	8.6	7.29
1994-1998	12.7	6.48
1998-2002	11.8	13.43
2002-2006	12.6	9.8

Fuente: Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000; y los resultados de las elecciones de 2002.

Tabla 16: Colombianas en cargos de elección popular en entidades territoriales

Cargo	1993-1995 porcentaje de mujeres	1995-1997 porcentaje de mujeres	1998-2000 porcentaje de mujeres
Gobernadoras	3.7	6.25	0%
Alcaldesas	5.5	5.87	5.04
Asambleas departamentales	10.1	11.35	14.57
Concejos municipales	5.2	9.71	10.32

Fuente: Corte Constitucional, sentencia C-371 del 2000.

En el Congreso ninguna mujer ha desempeñado el cargo de Presidenta de la Cámara o del Senado. En las últimas elecciones para el Congreso (período 2002-2006) celebradas en marzo de 2002 fueron elegidas 10 senadoras (9.8%) y 21 representantes a la Cámara (12.6%), lo cual indica un descenso en la representación femenina respecto al período 1998-2002 ya señalado.

Las cifras también revelan una participación precaria en las ramas Ejecutiva y judicial. De 1990 a 2000 el mayor porcentaje anual de ministras fue de 12.25 en 1996 y el de viceministras del 21.4 en 1990 (los mínimos fueron 6.25 por ciento en 1997 y cero por ciento en 1995, respectivamente). Durante el mismo período, ni la Corte Suprema de Justicia ni la Corte Constitucional tuvieron mujeres magistradas, y en el Consejo de Estado el mayor promedio anual fue de 14.8 por ciento. Nunca una mujer ha ocupado el cargo de Contralora General de la República o de Procuradora General de la Nación.

Sin embargo, dos hechos llaman la atención: a) del total de funcionarios inscritos en la carrera administrativa, el 54 por ciento son mujeres y el 46 por ciento hombres, y b) los porcentajes de mujeres magistradas auxiliares son del 26 por ciento en la Corte Suprema de Justicia, cincuenta por ciento en el Consejo de Estado y 56 por ciento en la Corte Constitucional. Esto significa que las mujeres llegan hasta el umbral del poder pero de ahí no las dejan pasar.

La pirámide que ha servido para ilustrar la discriminación de género, con una participación muy alta en la base y muy baja en la cúspide, sigue siendo una realidad en Colombia. Las mujeres ocupan menos del 15 por ciento de los puestos más altos de decisión política, a pesar de existir una ley de cuotas para cargos de administración pública.

Algunas razones que explican la situación

Los partidos políticos constituyen un factor fundamental para explicar la baja participación. Las mujeres, a pesar de conformar ampliamente las bases de partidos y participar activamente en las elecciones, continúan subrepresentadas.

El escaso nivel educativo, tradicionalmente señalado como uno de los obstáculos importantes para el acceso de la mujer a puestos de dirección en cuanto de él dependen la capacitación y las habilidades para desempeñarlos con eficiencia, ya ha sido rebasado en Colombia. Las mujeres sobrepasan a los varones en formación profesional, según indica el cuadro que sigue. No obstante, persiste la ausencia de representación femenina en los niveles superiores de dirección política.

Tabla 17: Promedio de graduados en educación superior de 1990 a 1999 en Colombia

Nivel de formación	Masculina	Femenina
Tecnológica	49.060	55.275
Universitaria	189.477	232.123
Especializada	35.727	45.997
Maestría	5.983	6.031

Fuente: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)⁶.

Las mujeres representan más del 50 por ciento de los graduados de educación superior. Por tanto, no son la falta de educación ni de idoneidad para desempeñar grandes responsabilidades las que impiden a las mujeres acceder al Congreso y desempeñarse efectivamente en él. Entre otros, la existencia de

barreras culturales, estereotipos y prejuicios que todavía persisten en la sociedad, le niegan a la mujer el ejercicio del derecho fundamental de participar plenamente en la política.

Adicionalmente, los partidos políticos constituyen un factor fundamental para explicar la baja participación. Las mujeres, a pesar de conformar ampliamente las bases de partidos y participar activamente en las elecciones (en promedio el 44 por ciento de votantes son mujeres), continúan subrepresentadas. Existe una reticencia marcada de los partidos políticos y de sectores tradicionales impregnados de hondos prejuicios culturales a abrirles espacios de participación. Adicionalmente, los altos costos de las campañas electorales en Colombia ponen en desventaja a las mujeres en la disputa de los escaños de las corporaciones públicas y cargos de elección popular.

A pesar que la Constitución de 1991 es muy clara en exigir la vigencia de los principios de la democracia participativa en todas las organizaciones sociales y en la rama ejecutiva, no ocurre lo mismo respecto a los partidos políticos, lo cual constituye un obstáculo crucial en las aspiraciones de las mujeres colombianas, que reclaman su derecho a una participación equitativa en las corporaciones públicas.

Finalmente, el conflicto armado y el alto grado de violencia también han afectado la participación de la mujer. Cada día son más las mujeres que se ven obligadas a asumir la jefatura de hogar y los costos del cuidado y la formación de sus hijos, lo que le resta posibilidades de participar en instancias de decisión política.

Estrategias hacia la igualdad

Dada la situación colombiana y teniendo en cuenta la experiencia de otros países de la región, se requieren acciones de discriminación positiva que potencien la participación de la mujer. La experiencia comparada demuestra cómo el sistema de cuotas es una manera alternativa de abordar el tema de la inclusión con equidad, especialmente a corto y mediano plazo. Sin embargo, las cuotas por sí solas no bastan, como también lo evidencian las experiencias de otros países. Se requiere de estrategias integrales que ataquen las causas de la desigualdad. En este sentido se recomiendan las siguientes:

- **Estimular el trabajo de las organizaciones de mujeres para que promuevan la equidad de género.** La experiencia colombiana demuestra que estas organizaciones son el mejor instrumento para modificar los patrones culturales proclives a la discriminación: a) hacen visible el aporte de las mujeres a la sociedad y crean conciencia sobre la problemática de discriminación que pesa sobre la población femenina; b) constituyen un canal efectivo de interlocución con el Estado, expresando su diversidad (indígenas, afrocolombianas, campesinas, trabajadoras informales, etc.) y la multiplicidad de intereses alrededor de los cuales se agrupan: servicios públicos, cuidado de la niñez, vivienda, educación, trabajo, acceso a la tierra, al crédito, a la seguridad social, a la seguridad alimentaria, construcción de la paz, salud, y derechos sexuales y reproductivos, entre otros; c) dotan a las mujeres de los conocimientos y habilidades necesarios para el ejercicio de la política.

- **Promover un cambio de paradigma en la concepción de la democracia.** Se requiere pasar de un modelo que acepta la exclusión y la concentración de poder en unas pocas personas, hacia un modelo pluralista y de consenso en el cual tengan cabida todas las tendencias políticas e ideológicas y los diversos intereses de los ciudadanos y las ciudadanas.
- **Promover un mayor compromiso de las organizaciones internacionales para que exijan a los Estados el cumplimiento de las obligaciones contraídas en instrumentos de Derecho Internacional.** Pese a que en Colombia la ley 51 de 1981 aprobó la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer que obliga al Gobierno a tomar medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, esto no se ha cumplido. Los instrumentos internacionales prevén la presentación de informes sobre los avances logrados por cada país, pero esos informes a veces son una mera formalidad que no se ajusta a los requerimientos de la entidad gestora del pacto.

Impacto de la participación de las mujeres en el Congreso

En Colombia, las mujeres estuvieron al frente de la lucha por el derecho al voto y lo lograron en 1954. Algunas de esas luchadoras llegaron a ocupar escaños en el Congreso y a ser nombradas ministras y gobernadoras⁷. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para mantener una representación significativa en el Congreso ni en el Gobierno, como ya se indicó. El país no supera el promedio mundial del 14 por ciento de mujeres congresistas.

A pesar de esta escasa representación, es evidente que en el Congreso se discuten ahora más temas de interés para las mujeres que hace algunos años y se aprueban más leyes que las favorecen. Por ejemplo, leyes sobre protección de las mujeres cabezas de familia, sanción de la violencia intrafamiliar, cuotas en cargos administrativos, incremento de penas para los delitos sexuales, protección especial a la mujer rural, entre otras.

Las mujeres han ocupado vicepresidencias del Congreso y han presidido comisiones, al igual que han ocupado ministerios tradicionalmente asignados a los varones, como los de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Planeación Nacional, Minas y Energía, además de los tradicionales como Educación, Salud, Trabajo y Justicia, pero siempre en porcentajes de participación mínimos.

Entre los obstáculos para que las mujeres puedan alcanzar un desempeño más efectivo en el Congreso se pueden citar:

- **Su escaso número.** Para dos o tres voces solitarias en una comisión, o para diez voces (no siempre actuando al unísono) en medio de un plenario de más de 100 miembros, no es fácil lograr que se incluyan en la agenda asuntos de interés para las mujeres, ni inclinar las decisiones a su favor cuando han conseguido promover el debate.
- **La falta de unión entre las congresistas.** Ya sea por el escaso poder de cohesión de los partidos (no funcionan por el sistema de bancadas) o por su distinto origen partidario, las mujeres no forman alianzas que les permitan afrontar debates y promover iniciativas en forma conjunta. Esto es particularmente significativo en el Congreso colombiano, que adopta sus decisiones por el sistema de mayoría: el escaso número de mujeres congresistas no tiene la fuerza necesaria para lograr la aprobación de sus propuestas. Sin la unión, el camino se dificulta y la sensibilización hacia los varones se hace más lenta.
- **Las congresistas comprometidas en plantear temas de interés para las mujeres son una minoría dentro de la minoría de mujeres congresistas.** La mayoría de ellas no asumen el compromiso de abordar y plantear asuntos de género porque parten de la percepción de que han llegado a ocupar su escaño por mérito propio⁸. Esto lleva a que las mujeres no voten por mujeres para ocupar posiciones de poder, ni por sus proyectos, pues las consideran una competencia a sus propias aspiraciones, antes que un beneficio colectivo.
- **La actitud de los congresistas varones.** Por lo general esta actitud es de desdén e indiferencia hacia los temas de mujer, con muy escasas excepciones. Aunque no se oponen a la discusión en forma abierta, al momento de adoptar una decisión hacen prevalecer su condición de mayoría y niegan las iniciativas. Con algunas excepciones, sigue gravitando en su mente la concepción de que la política es un asunto de hombres y ven a las congresistas como seres inmersos en un mundo que no es el suyo. Proyectos de ley que tienen que ver con la autonomía de las mujeres, por ejemplo sobre cuotas de participación en cargos de elección popular y derechos sexuales y reproductivos, son ahogados desde las comisiones, incluso con la participación decidida de las mujeres.

- **Las reglas de funcionamiento del Congreso.** Aunque las reglas de funcionamiento del Congreso colombiano en sí mismas son neutras, los patrones culturales que las sustentan les dan un sesgo machista. No de otra manera se explica que mujeres que alcanzan las más altas votaciones no sean elegidas presidentas del Congreso o de comisiones parlamentarias⁹, pero sí resulten elegidos hombres que lograron su escaño con un respaldo electoral mínimo. El mismo sesgo machista explica la negativa sistemática del Congreso a aprobar la creación de comisiones de vigilancia de los compromisos internacionales y del componente de género de los planes de desarrollo, sin razones que sustenten esa negativa. Y también explica que las propuestas para establecer el sistema de cuotas no hayan tenido aceptación: luego de extensos debates en los cuales se pone de relieve la necesidad y conveniencia de potenciar la participación de las mujeres en el desarrollo económico y social, y en la vida política del país, de reclamar equidad política en la cumbre conforme corresponde al trabajo de la base y a la preparación alcanzada por las mujeres, el Congreso vota negativamente las iniciativas, sin ningún argumento en contra, simplemente haciendo valer el principio de las mayorías.

A pesar de lo anterior, hay señales alentadoras de que la situación va cambiando, lenta pero perceptiblemente:

- En los últimos años la persistencia del movimiento de mujeres y el compromiso de unas pocas congresistas han obligado a los candidatos a la Presidencia y a las gobernaciones a incluir en sus proyectos de gobierno la perspectiva de género y a comprometerse con ofrecer mayor participación a las mujeres en su equipo de colaboradores.
- Dentro del Congreso, algunos varones manifiestan su sensibilidad frente a los asuntos de mujeres, presentando y defendiendo proyectos que las benefician. Aunque son unos pocos, sin duda pueden contribuir a reclutar a otros colegas para la agenda de género.
- Las organizaciones de mujeres han jugado un papel significativo en este cambio visible de la sociedad hacia los temas de mujer. Brindan acompañamiento permanente a las congresistas comprometidas y suministran información actualizada sobre diversos temas. Sus intervenciones ante el Congreso y ante la Corte Constitucional con ocasión de debates sobre temas de género y análisis de constitucionalidad de leyes favorables a las mujeres, han elevado su estatus y hoy son vistas como fuentes de discusión y análisis de gran utilidad para el progreso social.

- Las mujeres que han ocupado vicepresidencias del plenario y presidencias de comisiones envían una señal positiva ante la tradicional prevención sobre su idoneidad. Esa misma señal positiva la envían sus intervenciones en dichas comisiones y plenarios, en las cuales demuestran preparación y conocimiento de las reglas del sistema.
- También ha sido positiva la posición de la Corte Constitucional a partir de la Constitución que entró a regir en 1991. La Corte ha sido celosa defensora de los principios de la igualdad y de la participación, lo que le ha permitido a las mujeres avanzar significativamente en el respeto a sus derechos como ciudadanas.

Conclusión

El Pacto de los Derechos Políticos de las Mujeres impulsado por las Naciones Unidas en 1952 incluyó el derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas en las corporaciones públicas, en igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

El sistema de cuotas es necesario pero no suficiente para una más eficiente labor parlamentaria. Se requiere, además, que las mujeres que llegan al Congreso asuman un mayor compromiso con los asuntos de interés para las mujeres, que formen alianzas o bloques para actuar como frente unido ante la mayoría de varones y que intensifiquen el trabajo de sensibilización de sus colegas varones para tenerlos como aliados, haciendo énfasis en lo que pierde la democracia con la no participación ciudadana de las mujeres.

Todo ese trabajo debe desembocar en una reforma constitucional y política que permita la intervención de la ley en la determinación de la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, a fin de que estos se ajusten a los principios democráticos de la participación y el pluralismo. A pesar que la Constitución de 1991 es muy clara en exigir la vigencia de los principios de la democracia participativa en todas las organizaciones sociales y en la rama ejecutiva, lo mismo no ocurre en relación con los partidos políticos, lo cual constituye un obstáculo crucial en las aspiraciones de las mujeres colombianas que reclaman su derecho a una participación equitativa en las corporaciones públicas.

Notas

1. Según el Boletín Trimestral CODHES Informe No. 41, de la Organización para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), del 9 de mayo de 2002, "el desplazamiento forzado en Colombia continúa perfilándose como una catástrofe humanitaria que se expande e incluye a cada vez más sectores sociales y áreas geográficas. Entre el 1° de enero y el 31 de marzo 2002, al menos 90.179 personas fueron desplazadas en Colombia...El incremento y degradación de la confrontación armada caracterizan el primer trimestre del año 2002 y constituyen un pésimo augurio para la crisis humanitaria que representa el desplazamiento forzado en Colombia...En este primer trimestre del año se mantiene el dramático promedio de mil desplazados cada día, 42 personas cada hora, un hogar cada diez minutos..."
2. Constitución Política de Colombia, artículo 13.
3. *Idem*, artículo 40.
4. Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres. 1997. "Cuarenta años del voto femenino en Colombia". Bogotá: Colombia.
5. Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas Electorales 1978-1988.
6. Citado por la Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000.
7. Josefina Valencia, integrante de la Asamblea Nacional Constituyente que en 1954 consagró el voto de la mujer, siendo la primera mujer nombrada gobernadora y ministra en 1955 y 1956, respectivamente. Esmeralda Arboleda, también integrante de la Asamblea Nacional Constituyente, fue la primera mujer en ser elegida Senadora, en 1958. Luego fue ministra de Comunicaciones en 1961.
8. La Directora de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en declaración ante la Corte Constitucional con motivo de la revisión de la ley de cuotas en la administración pública, dijo que la menor participación de la mujer en el sector público no es producto de la discriminación, sino consecuencia de la decisión personal de algunas mujeres que no están dispuestas a asumir "*los costos del trabajo*", tales como "*la necesidad de capacitación y actualización de conocimientos, horarios extendidos, desgaste físico y estricta administración del tiempo para lograr armonizar las necesidades familiares con las aspiraciones profesionales*".
9. Para el período 1998-2002 la más alta votación popular para Senado correspondió a una mujer. Sin embargo, el Senado no la eligió como su presidenta en ninguno de sus cuatro períodos anuales, ni llegó a presidir la comisión de la cual formó parte.