



Netherlands Institute for
**Multiparty
Democracy**

Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación

Kevin Casas-Zamora y Elin Falguera



Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación

Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación

Kevin Casas-Zamora y Elin Falguera



Netherlands Institute for
Multiparty Democracy

© 2017 International Institute for Democracy and Electoral Assistance
© 2017 Netherlands Institute for Multiparty Democracy
Edición en inglés 2016

International IDEA

Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
Tel: +46 (0) 8 698 37 00
Fax: +46 (0) 8 20 24 22
Email: info@idea.int
Sitio web: www.idea.int

NIMD

Passage 31
2511 AB La Haya
Países Bajos
Tel: +31 (0)70 311 54 64
Fax: +31 (0)70 311 54 65
Email: info@nimd.org
Sitio web: www.nimd.org

Esta publicación es independiente de todo interés específico político o nacional.
Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional o NIMD, ni los de su junta directiva o los miembros de su consejo.

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo la licencia de Creative Commons Attribute-Noncommercial-ShareAlike 3.0. Se autoriza copiar, distribuir y compartir la publicación, modificarla o adaptarla, solo con propósitos no comerciales. La publicación debe citarse adecuadamente y distribuirse bajo la misma licencia. Para obtener más información sobre la licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>.

Diseño original y diagramación: Santángelo Diseño
Diseño gráfico de la versión en español: Veranika Ardytskaya
Imagen portada: "Elecciones en Bogotá, 2012" (Avi Dolgin/Flickr)
ISBN: 978-91-7671-104-0

Índice

Agradecimientos	6
Abreviaciones	7
Introducción	8
1. El desarrollo de las instituciones políticas en Colombia	11
2. Financiación política en Colombia: normas y prácticas.....	14
3. La participación política de las mujeres en Colombia	23
4. Financiación política y otros obstáculos que enfrentan las mujeres	27
Conclusiones y recomendaciones	39
Bibliografía	45
Anexo	49

Agradecimientos

Los autores desean agradecer el apoyo de la oficina del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD) en Colombia, así como a nuestras asistentes de investigación, Nathalie Brichard y Emma Bustos. Queremos agradecer a todas las personas entrevistadas, quienes con generosidad compartieron con nosotros su tiempo y experiencia a favor de esta investigación. Finalmente, queremos expresar nuestra gratitud

por los comentarios y sugerencias recibidas de parte de Ángela Rodríguez, Catalina Perdomo, Catalina Uribe-Burcher, Nathalie Ebead, Helen Schwertheim, Nathalie Brichard, Juan Fernando Londoño y algunas de las personas entrevistadas. Sus aportes mejoraron considerablemente el texto. Cualquier error en el texto es, por supuesto, responsabilidad única de los autores.

Abreviaciones

AICO	Autoridades Indígenas de Colombia
ASI	Alianza Social Independiente
CNE	Consejo Nacional Electoral
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
MAIS	Movimiento Alternativo Indígena y Social
MIRA	Movimiento Independiente de Renovación Absoluta
MOE	Misión de Observación Electoral
NIMD	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista
OEA	Organización de los Estados Americanos
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POLO	Polo Democrático Alternativo
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
UIP	Unión Interparlamentaria

Introducción

El impacto de los recursos económicos sobre la participación política de las mujeres se ha convertido en un tema relevante en materia de financiación política comparada. En los últimos años, se ha consolidado la idea de que una política dominada por el dinero es casi siempre una política dominada por hombres. Según las conclusiones finales de la Conferencia Global sobre el Dinero en la Política, realizada en México en septiembre de 2015, “la falta de recursos económicos está ampliamente aceptada como una de las principales barreras de la participación política de las mujeres, cuyo acceso a las fuentes de financiación privada y a la distribución de recursos públicos a través de los partidos políticos es normalmente muy limitada” (IDEA Internacional et al., 2015; Ballington y Kahane, 2014).

No es sorprendente, entonces, que este asunto haya pasado a un primer plano en los debates sobre género y financiación política. Su relevancia deriva de dos factores. Por un lado, el renovado interés mundial sobre el crecimiento de la desigualdad ha puesto atención en la forma en la que el dinero puede subvertir la transparencia electoral y, particularmente, la igualdad política sobre la que se construye la democracia. La preocupación por el impacto que puede tener el dinero en la participación política de las mujeres es parte fundamental de un debate mucho más amplio acerca de los retos que el dinero plantea en materia de igualdad política.

Por otro lado, existe la idea generalizada de que para alcanzar la igualdad de género en el ámbito político hay una apremiante necesidad de impulsar una nueva generación de acciones afirmativas que vayan más allá de las cuotas de representación de género, las cuales se han propagado rápidamente en el mundo¹. Aunque está claro que las cuotas de representación de género han mejorado significativamente las posibilidades de las mujeres de acceder a un cargo de elección popular, es evidente que esos avances se circunscriben al Congreso de la República y aún no alcanzan a los cargos en el Poder Ejecutivo ni en los gobiernos a escala sub-nacional (Casas-Zamora; Muñoz-Pogossian y Vidaurri, 2014). Aún en el mejor de los casos, queda un largo camino para alcanzar la igualdad de género en la política y así será hasta que los restantes obstáculos de la participación política de las mujeres sean reconocidos y confrontados.

Este informe evalúa en qué medida la financiación política es realmente un obstáculo para que las mujeres se postulen a cargos de elección popular. El estudio se centra en la experiencia de Colombia, un país que, como muchos otros en América Latina, sigue combatiendo un pesado legado de

¹ Según IDEA Internacional (2014: 16), “118 países y territorios — más de la mitad del total— usan algún tipo de cuotas de género para cargos de elección popular... (y) 60 países y territorios/zonas especiales en el mundo tienen legislación sobre cuotas para candidatas (las cuales pueden usarse).

desigualdad social, económica y política, que afecta desproporcionadamente a las mujeres.

El informe es parte de un esfuerzo global del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) por comprender el impacto que la financiación política tiene sobre las mujeres. Este documento ha sido producido en el marco del Programa de Respeto de los Derechos Políticos de las Mujeres (Programa WPR), desarrollado por IDEA Internacional y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD), junto con otros socios. Este es un programa de cuatro años (2014-2017) y tiene como objetivo fortalecer el liderazgo político de las mujeres en tres países —Colombia, Kenia y Túnez—, mediante la mejora del entorno para la participación política equitativa y el liderazgo de mujeres y hombres dentro de los partidos políticos.

El programa WPR trabaja directamente con los partidos políticos de los países anteriormente mencionados con el propósito de:

- Evaluar, reformar y transformar las barreras, formales e informales, que impiden y desincentivan el progreso de la igualdad de género y los derechos políticos de las mujeres;
- Aumentar la capacidad de las mujeres candidatas, así como la de los hombres y mujeres políticos, para recaudar fondos, conducir campañas y ejercer su liderazgo; y
- Desarrollar las capacidades institucionales en los partidos políticos para que sean más sensibles a la temática de género en la formulación de políticas públicas y en la elaboración de leyes.

El estudio tiene dos objetivos principales. Primero, explorar cómo la financiación política obstaculiza el acceso de las mujeres al poder político y la relación que esta tiene con los demás obstáculos que impiden la participación política de las mujeres. Segundo, sugerir varios cambios institucionales que podrían mejorar algunos de los problemas identificados, reconociendo, obviamente, los límites que las reformas institucionales tienen a la hora de transformar profundas desigualdades de género.

El informe se basa en una revisión detallada de la legislación colombiana sobre los partidos políticos y la financiación de campañas, así como en los

escasos estudios que abordan la temática de la participación política de las mujeres desde el punto de vista de la financiación.² Más importante aún, el estudio sistematiza los patrones identificados y las lecciones aprendidas a través de 19 entrevistas realizadas a varios actores y expertos, incluyendo candidatas electas y figuras políticas en retiro, miembros de partidos, autoridades electorales, periodistas y financistas.³ Las entrevistas fueron realizadas en Bogotá durante la primera semana de diciembre de 2015, usando un cuestionario semiabierto. Todas las entrevistas, excepto una, fueron grabadas, y, en todos los casos, los entrevistados dieron su consentimiento para ser citados.

Los capítulos que siguen contienen evidentes limitaciones y precariedades. La investigación del tema tratado, en términos generales, se dificultó por la falta de información sobre la financiación política en Colombia. A pesar de los valiosos esfuerzos por aumentar el nivel de transparencia —dentro de los cuales la plataforma digital “*Cuentas Claras*” es el mejor— los informes financieros de los partidos y las campañas, en términos generales, son poco confiables y tan solo constituyen la punta del iceberg en términos de ingresos y gastos no declarados. Este panorama no deja otra alternativa que usar métodos generalmente cualitativos para estimar el impacto del dinero sobre la participación política de las mujeres. También debe resaltarse que el informe hace más énfasis en los obstáculos institucionales que limitan el acceso de las mujeres al poder que en los obstáculos culturales, simplemente porque los primeros son más susceptibles de ser reformados a corto plazo.

El Capítulo 1 suministra información general sobre Colombia y su contexto político. El Capítulo 2 se enfoca en la reglamentación de la financiación política y en las prácticas observadas en el país en esta materia. El Capítulo 3 trata sobre la evolución y la situación actual de la participación de las mujeres en la política colombiana. El Capítulo 4, que es el corazón del estudio, analiza el papel de

² La única fuente dedicada exclusivamente al problema de participación de género en Colombia desde la perspectiva de la financiación política es Londoño (2016). Este informe, sin embargo, se enfoca únicamente en el papel de la financiación estatal para apoyar la participación política de las mujeres.

³ Para el listado de los nombres y cargos de las personas entrevistadas, véase Anexo.

la financiación política y los demás obstáculos que las mujeres candidatas enfrentan en el camino para acceder a cargos de elección popular. Por último, el informe presenta las conclusiones y las recomendaciones elaboradas a partir de los resultados obtenidos en la investigación.

1. El desarrollo de las instituciones políticas en Colombia

La República de Colombia se fundó en 1819, cuando el país se liberó de la corona española. Con 1.138.910 Km², es el vigésimo sexto país más grande del mundo. La población colombiana es de 46.7 millones de habitantes. Colombia es considerado como un país de renta media; su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita fue de 7.904 USD en 2014 (Banco Mundial, 2016). La tasa de pobreza disminuyó considerablemente en los últimos años⁴, pero el país sigue sufriendo de profundos niveles de desigualdad: su coeficiente GINI de 0.535 es uno de los más elevados del mundo. Según estadísticas, el 1% de la población más rica concentra el 40% de los recursos del país (Banco Mundial, 2016).⁵ Las desigualdades socio-económicas moldean de múltiples formas las instituciones y costumbres políticas colombianas.

Las instituciones políticas en Colombia están dominadas por el Poder Ejecutivo, cuya sede está en la ciudad capital de Bogotá, y representa a los 32 departamentos del país y al distrito capital. El sistema político colombiano es un sistema presidencial, en el cual el Presidente es elegido para un período de 4 años por la mayoría absoluta de los votos, existiendo la posibilidad de realizar una segunda vuelta, en caso de ser necesario. El legislativo está compuesto por un Congreso bicameral con 102 curules en el Senado y 166 en la Cámara de Representantes. Los miembros de las dos cámaras son elegidos por un período de cuatro años, por representación proporcional en circunscripciones plurinominales. En Colombia, la postulación de candidatos se hace a través del sistema de listas de partidos. Sin embargo, los candidatos independientes que logren reunir el número mínimo de firmas determinado por la ley están autorizados para inscribirse. Mientras los Senadores son elegidos en una sola circunscripción nacional, los Representantes a la Cámara son elegidos en

⁴ Datos del Banco Mundial muestran que la pobreza disminuyó de manera constante de un 47% de la población bajo el umbral de pobreza en 2004, al 28.5% en 2014 (Banco Mundial, 2016).

⁵ El coeficiente GINI es un indicador ampliamente usado para medir la desigualdad de ingresos, con un rango de medida entre 0 (total igualdad) y 1 (total desigualdad).

33 circunscripciones, en las que cada departamento y la capital constituyen una circunscripción.⁶ Un aspecto particular del sistema electoral colombiano es que los partidos políticos pueden optar por el uso de listas cerradas o listas abiertas, o una mezcla de las dos. En las elecciones legislativas de 2014, siete de los nueve partidos optaron por listas abiertas.⁷ El sistema electoral es un reflejo y una causa de la debilidad de los partidos políticos, que conduce a una dinámica personalista de la política, en donde el acceso individual a financiación, medios de comunicación y redes políticas es fundamental para el éxito electoral. Colombia tiene un sistema de partidos dinámico y fragmentado. Hay 13 partidos registrados a nivel nacional, que abarcan la totalidad del espectro ideológico.⁸ En 2016, diez partidos tuvieron representación en el Senado y 15 en la Cámara de Representantes.

Colombia es uno de los países de América Latina con mayor tradición de instituciones republicanas, partidos políticos, supremacía del poder civil y celebración de elecciones periódicas. Sin embargo, estas características han coexistido con una larga historia de prácticas oligárquicas, clientelismo y violencia política, así como con una presencia generalizada de grupos armados ilegales. Desde la mitad del siglo XIX, el sistema político ha sido dominado por los partidos Liberal y Conservador, ambos fuertemente controlados por elites adineradas, predominio que condujo históricamente a una dinámica política descrita por un autor como una “conversación entre caballeros” (Wilde, 1978). No fue sino hasta la promulgación de la nueva Constitución de 1991 —redactada con la firme intención de repartir el poder y abrir el sistema político— que el dominio de los Liberales y Conservadores sobre el sistema político se disipó.⁹ Las prácticas oligárquicas que por mucho tiempo han caracterizado al sistema político colombiano se han combinado con un arraigado clientelismo. Una concepción transaccional, en la que quienes resultan electos conceden beneficios y ventajas a sus electores a cambio de su apoyo electoral, continúa siendo el pan de cada día en la política colombiana (Barón, 2015).

La violencia política que ha afectado al país de manera constante por casi 70 años ha sido aún más nociva para la democracia. En 1948, tras el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, la división de los partidos Liberal y Conservador dio lugar a uno de los episodios más cruentos de la historia

⁶ En la Cámara de Representantes también existen 4 curules para la representación de afro colombianos (2), población indígena (1) y colombianos en el exterior (1). En el Senado, existen 2 curules reservadas para las comunidades indígenas. Véase Constitución Política de Colombia, artículos 171 y 176.

⁷ Únicamente el Movimiento MIRA y el Centro Democrático usaron listas cerradas. Ver *El Tiempo* (2014b).

⁸ En 2015, los partidos políticos registrados fueron: *Partido Liberal Colombiano*; *Partido Conservador Colombiano*; *Partido Social de la Unidad Nacional —Partido de la U—*; *Partido Centro Democrático*; *Alianza Verde*; *POLO*; *Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia*; *MAIS*; *Alianza Social Independiente*; *Partido Opción Ciudadana*; *Partido Cambio Radical*, *Movimiento MIRA* y *Unión Patriótica*.

⁹ Vale la pena resaltar que la Constitución de 1991 crea un sistema político altamente descentralizado, que se asemeja a un sistema federal (Penin-Gaviria, 2003). Para ver sus repercusiones sobre la financiación política, ver Perdomo (2016).

política de América Latina, conocido simplemente como “*La Violencia*”, el cual se prolongó hasta 1958 (Bailey, 1967). Más tarde, reivindicaciones sociales con un fuerte componente de redistribución de tierras culminaron en la creación del grupo armado de izquierda más influyente del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que se encuentran en negociaciones de paz con el gobierno colombiano desde 2012. Estas negociaciones condujeron a un cese bilateral al fuego, firmado en junio de 2016. Durante largo tiempo, el país ha sufrido un conflicto armado interno que ha enfrentado al gobierno colombiano, a las guerrillas de izquierda, a los grupos paramilitares de derecha y a las organizaciones criminales, en una dinámica vertiginosa y compleja, en la que el control territorial por parte del gobierno colombiano ha sido desafiado en amplias zonas del país.

Adicionalmente, a lo largo del tiempo, las reivindicaciones políticas que originaron el conflicto se agravaron por el crecimiento exponencial de la producción y el tráfico de drogas, que desde 1970 añadió una capa adicional de violencia y se convirtió en un reto aún más complejo para la institucionalidad colombiana. En Colombia se han denunciado y revelado profundos vínculos entre clase política y grupos ilegales, con terribles consecuencias para las instituciones democráticas (Briscoe, Perdomo y Uribe Burcher, 2014: capítulo 5). Los dos ejemplos más contundentes de los nexos entre ilegalidad y política son la comprobada infiltración de dineros procedentes de carteles de narcotráfico en la financiación de la campaña presidencial del expresidente Ernesto Samper en 1994 y la aparición de vínculos generalizados entre políticos electos y grupos paramilitares de derecha, en un escándalo conocido como la “*parapolítica*”. Este último episodio llevó a la investigación de centenares de congresistas y la condena de más de 60 personas entre 2007 y 2013.¹⁰

Estos ejemplos dan algunos indicios de las complejidades que presenta la financiación política en el contexto colombiano. De hecho, como se muestra en el siguiente capítulo, las problemáticas prácticas en materia de financiación política guardan muy poca relación con la exhaustiva y detallada legislación que sobre esta materia se introdujo en las últimas tres décadas.¹¹

¹⁰ Sobre el caso Samper, ver Vargas, Lesmes y Tellez (1996) y Semana (1997). Sobre la *Parapolítica* ver *Verdadabierta.com* (2010) y Alfaro (2007). Sobre los dos casos, ver Rubio (2013).

¹¹ La primera reglamentación sobre financiación política fue elaborada en 1985 (ley 58 de 1985).

2. Financiación política en Colombia: normas y prácticas

Al igual que en otros países de América Latina, las normas sobre financiación política en Colombia han alcanzado un alto nivel de sofisticación solo comparable a su irregular cumplimiento. En el papel, las sucesivas reformas constitucionales y legales, así como los pronunciamientos del Consejo Nacional Electoral (CNE) y de la Corte Constitucional, crearon un completo marco legal en el que las fuentes privadas y públicas de financiación, los gastos electorales, los mecanismos de transparencia, el acceso a medios de comunicación y las sanciones por el incumplimiento de las reglas son objeto de un minucioso desarrollo normativo. Los instrumentos legales más importantes de este marco son: la Constitución de 1991, artículos 107 a 111; la ley 130 de 1994, estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, que desarrolla la financiación, las campañas electorales y otros aspectos; la ley 1475 de 2011, que regula la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, y los procesos electorales; la ley 996 de 2005, que establece las normas para las elecciones presidenciales; y las resoluciones expedidas por el CNE antes de cada proceso electoral. Las principales características de la legislación actual están resumidas en la Tabla 2.1.

Tabla 2.1. Principales características de la legislación sobre financiación política en Colombia

Financiación Pública	Destinatarios	Candidatos, organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos
	Períodos	Financiación preelectoral o anticipada (sujeta a garantías) Financiación postelectoral o reposición de gastos Financiamiento anual de las actividades ordinarias de los partidos
	Tipos de financiación	<ul style="list-style-type: none"> Financiación preelectoral o anticipada <p>Candidatos presidenciales de partidos que hayan obtenido al menos el 4% de los votos emitidos en las elecciones de Senado o Cámara de Representantes; candidatos presidenciales de nuevos partidos que estén respaldados por un número mínimo de firmas que equivalga al 3% del total de votos de la anterior elección presidencial.</p> <p>En las demás elecciones, todos los candidatos tienen derecho a financiación anticipada.</p>

Tabla 2.1. [Cont.]

Financiación Pública		<ul style="list-style-type: none"> Reposición de gastos Elecciones presidenciales: todos los candidatos Elecciones de Congreso: cuando se alcance el 50% del umbral electoral Elecciones de gobernadores y alcaldes: cuando se obtenga al menos el 4% del total de votos Financiación de funcionamiento de partidos Todos los partidos con personería jurídica tienen derecho a este financiamiento
	Reglas de distribución	<p>Financiación anticipada: hasta el 80% del tope máximo de gastos Reposición de gastos: pago por cada voto obtenido</p> <p>Financiación de funcionamiento: 10% será distribuido en partes iguales entre todos los partidos con personería jurídica; 15% entre los partidos que hayan obtenido más del 3% de los votos válidos en el Senado o la Cámara de Representantes; 40% en proporción a las curules obtenidas en la última elección de Congreso; 15% en proporción a las curules obtenidas en la última elección municipal; 10% en proporción al número de curules obtenidas en la última elección departamental; 5% en proporción al número de mujeres elegidas por partido en todas las elecciones; 5% en proporción al número de jóvenes elegidos por partido en todas las elecciones.</p>
	Definición de las cuantías	<p>La financiación anticipada consiste en una proporción del tope de gastos de campaña fijado por el CNE.</p> <p>Reposición de gastos por votos válidos de acuerdo al monto fijado por el CNE, que para cada elección actualiza los montos establecidos en la ley 130 de 1994.</p>
	Otras regulaciones	<p>La financiación estatal para gastos ordinarios de los partidos debe ser destinada principalmente a: funcionamiento de las estructuras de los partidos; actividades de formación e investigación; apoyo a las bancadas; divulgación de sus programas; promoción de la democracia interna; y la efectiva inclusión de mujeres, jóvenes y minorías étnicas.</p> <p>Los partidos deben destinar al menos el 15% de la financiación estatal a actividades de investigación y formación, e inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas.</p>
Financiación Privada	Anónima	Prohibida
	Extranjera	Prohibida, excepto los recursos provenientes de cooperación técnica para el apoyo de partidos políticos
	Nacional	<p>Campañas presidenciales: hasta el 20% del tope de gastos de campaña puede provenir de particulares; ninguna contribución individual puede superar el 2% del tope máximo de campaña; los familiares de los candidatos pueden aportar un máximo del 4% del total de gastos.</p> <p>Otras campañas: las contribuciones de particulares y personas jurídicas está permitida, pero ninguna contribución individual puede superar el 10% del total de gastos; los aportes del candidato y sus familiares no tienen ningún límite.</p>
	Otras regulaciones	<p>Está prohibida la financiación procedente de organizaciones criminales.</p> <p>Está prohibida la financiación procedente de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos estén originados en más de un 50% de contratos o subsidios estatales.</p>

Tabla 2.1. [Cont.]

Gastos	Límite máximo de gastos	Sí
	Límite de publicidad en medios	Sí
	Duración de campaña	3 meses
Reglas de transparencia	Contribuciones o aportes	Los partidos y movimientos políticos deben presentar ante el CNE sus reportes anuales de aportes particulares para funcionamiento. Los partidos, candidatos y grupos significativos de ciudadanos deben presentar un informe de contribuciones o aportes dentro de los dos meses siguientes a la elección. Los candidatos y gerentes de campaña deben presentar al partido un informe de contribuciones o aportes dentro del mes siguiente a la elección.
	Gastos	Los partidos y movimientos políticos deben presentar informes anuales de gastos de funcionamiento al CNE. Los partidos, candidatos y grupos significativos de ciudadanos deben reportar sus gastos dentro de los dos meses siguientes a la elección. Los candidatos y gerentes de campaña deben reportar sus gastos al partido en el mes siguiente a la fecha de la elección.
	Auditoría	Sí, por parte del CNE. La Superintendencia Financiera vigila y controla la correcta utilización de las cuentas bancarías de las campañas.
	Publicidad	Los reportes de ingresos y gastos son públicos. Todos los partidos y candidatos deben presentar sus informes de ingresos y gastos a través de la plataforma digital "Cuentas Claras".
Acceso a medios de comunicación	Los candidatos presidenciales tienen derecho a dos minutos diarios en transmisiones de televisión (privada y estatal) y a cuatro minutos diarios de transmisiones de radio (privada y estatal) durante la campaña. Los candidatos, partidos y grupos significativos de ciudadanos tienen derecho a publicidad gratuita, en medios estatales y privados, dos meses antes de cada elección, de conformidad con la distribución de espacios que haga el CNE.	
Cumplimiento	Sanciones	Pérdida de la financiación y del acceso a medios de comunicación públicos; suspensión y cancelación de la personería jurídica, en caso de que los partidos sean hallados responsables por la violación del régimen de financiación. En caso de que los candidatos elegidos violen los topes de gastos de campaña, pueden perder el cargo.
	Responsables	Partidos, candidatos, directivos y auditores internos.

Fuentes: Constitución de Colombia de 1991; ley n.º 130 de 1994; ley n.º 1475 de 2011; ley n.º 996 de 2005; Resolución 3097/2013 del NEC.

La Tabla 2.1 describe un sistema de financiación política mixto, que establece un régimen de financiación predominantemente pública para las elecciones presidenciales. Es un sistema en el que los subsidios estatales se ofrecen a los partidos políticos y candidatos anualmente, así como antes de cada elección. Este último aspecto es crucial para el objetivo del estudio. El sistema colombiano establece que el 15% de los recursos públicos entregados para el funcionamiento de los partidos deben invertirse en actividades de inclusión de

jóvenes, minorías étnicas y mujeres.¹² Sin embargo, esta disposición no aplica para la financiación de campañas electorales.

Las fuentes de financiación privada, de ingresos y gastos, están estrictamente reguladas.¹³ Los topes máximos de gastos y de publicidad están minuciosamente definidos por el CNE. Sin embargo, las exigencias en materia de transparencia son relativamente laxas, y son una mezcla entre los reportes anuales de ingresos y gastos de funcionamiento de los partidos con los reportes financieros sobre financiación de las campañas, que únicamente se presentan luego de cada elección. Los informes de ingresos y gastos de las campañas son públicos y cada vez más accesibles para la ciudadanía como resultado de la obligatoriedad de la plataforma digital “*Cuentas Claras*”.¹⁴ En lo relativo al acceso a medios de comunicación, las regulaciones en términos generales son adecuadas y aseguran a los candidatos y partidos un acceso mínimo a los medios de comunicación disponibles, tanto privados como públicos. Finalmente, las sanciones, aunque limitadas, incluyen el extraordinario y severo castigo de la pérdida del cargo público cuando se acredite que el ganador de una elección violó las leyes de financiación. Se trata entonces de un marco legal muy integral, que en el papel está orientado a garantizar condiciones electorales razonables y equitativas, promoviendo en el proceso la participación política de grupos vulnerables y reduciendo la influencia indebida del dinero —especialmente el dinero de dudosa procedencia— en el ámbito político.

Sin embargo, a diferencia de la mayoría de países, la realidad de la financiación política en Colombia se aleja dramáticamente de lo establecido en los preceptos legales. Este marco jurídico es el reflejo de los permanentes esfuerzos que, por más de 30 años, se han hecho para reaccionar a la convulsionada dinámica de la política colombiana, que se ha caracterizado por una participación permanente de actores ilegales en las campañas.¹⁵ Esta intervención de la ilegalidad se mezcla con los problemas derivados de la amplia desigualdad económica y de la compleja geografía del país, que hacen de Colombia un país proclive a la creación de feudos políticos, dominados por clanes familiares adinerados. La experiencia colombiana en materia de legislación sobre financiación política es, en gran medida, una sucesión de intentos fallidos por superar las desigualdades fundamentales del sistema político, su profunda opacidad y la preocupante interacción de las elites políticas con actores criminales. Ni siquiera la bochornosa experiencia

¹² La norma dice: “En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al 15% (quince por ciento) de los aportes estatales que le correspondieren” (ley 1475 de 2011, artículo 18, parágrafo 9).

¹³ Ver el cuadro comparativo detallado de la Base de Datos de Dinero, Política y Transparencia, <<http://moneypoliticstransparency.org>>.

¹⁴ Ver la Resolución n.º 3097 de 2013 del CNE. Los partidos están sujetos a la ley de Transparencia y de Acceso a la Información (ley n.º 1712 de 2014), lo que les obliga a publicar información interna esencial, incluyendo sus presupuestos anuales.

¹⁵ Rubio (2013) ofrece una explicación interesante de este proceso.

vivida con la investigación del presidente Samper, ni las graves revelaciones de la “parapolítica”, lograron persuadir a los actores políticos colombianos de la necesidad de frenar el impacto de los recursos ilegales en la política. A pesar de las previsiones legales, la falta de transparencia y la desigualdad siguen siendo las características más ostensibles de la financiación política en Colombia.

Una rápida revisión de la información disponible sobre las elecciones de Congreso de 2014 nos permite analizar, desde la práctica, algunos de los rasgos más característicos de la financiación política colombiana. La adopción de la plataforma digital “Cuentas Claras” por parte de los candidatos a la elección de 2014 fue casi generalizada. Esto constituyó un significativo avance, pues el 93% de los candidatos reportaron sus fuentes de financiación y sus gastos (Transparencia por Colombia, 2014: 39). Aunque estimar el costo real de una campaña en Colombia es casi imposible debido a la permanente práctica de subreportar los gastos, los expertos estiman que el costo real de una campaña es diez veces superior a las sumas oficialmente declaradas (J. León, 2015). Los topes de gastos definidos por el CNE no ayudan a aclarar la situación, ya que se encuentran muy alejados de la realidad. Así, por ejemplo, para los comicios electorales de 2014, el límite de gastos para cada lista al Senado era de COP 30.720 millones, pero el CNE, presionado por los partidos políticos, que argumentaron que el tope era muy bajo, incrementó el límite de gastos de manera considerable a COP 74.000 millones.¹⁶ Sin embargo, de manera sorprendente, cuando se revisan las declaraciones de gastos presentadas por los partidos, ninguno registró gastos superiores a un cuarto del monto autorizado por la ley (Transparencia por Colombia, 2014: 54-59).¹⁷ De acuerdo con algunas estimaciones que señalan que el costo promedio de una campaña al Senado es de aproximadamente COP 3.000 millones por candidato, y tomando en cuenta que algunos candidatos gastaron hasta COP 12.000 millones en una sola campaña, es fácil comprender las razones para ser escéptico sobre la veracidad de los valores declarados (Cifras y Conceptos, 2014).

Si existen datos poco confiables acerca de las sumas de dinero invertidas en las elecciones, la información sobre las fuentes reales de financiación de las campañas es aún peor. Quizás el único dato fidedigno sea el de la poca relevancia del sistema público de financiación, una característica que dejan ver hasta las poco fiables cifras oficiales, que subestiman el gasto real. Mientras los candidatos al Senado y a la Cámara de Representantes declararon contribuciones por COP 203.902.592.400, el CNE únicamente autorizó el desembolso de COP 44.989.357.208 en la modalidad de anticipos o financiación preelectoral (Transparencia por Colombia, 2014: 45). De este último monto, solamente COP 12.559.265.010 fueron realmente reclamados por los candidatos, en parte debido a la tardía entrega de los recursos por parte del CNE, pero también al engorroso trámite para acceder a ellos, tal como lo

¹⁶ El tope de gastos para la Cámara de Representantes depende de la circunscripción y oscila entre COP 15.465.258.565 para Bogotá y COP 1.159.586.205 en departamentos rurales como Guaviare o Amazonas.

¹⁷ Todos los montos fueron convertidos en dólares americanos, usando la tasa de cambio promedio del mes de mayo 2014: 1920 COP = 1 US Dólar

resaltó la misión de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en sus informes (OEA 2014: 3-6; Barrios, 2015).¹⁸

Tan solo el 20% de los candidatos accedieron a anticipos, lo que apenas suma el 6% de la totalidad de las fuentes de financiación declaradas. Por lo tanto, incluso de acuerdo con las distorsionadas cifras oficiales, los candidatos al Congreso de 2014 declararon que el 70% de sus recursos eran de origen privado (Transparencia por Colombia, 2014: 45). Generalmente, una buena parte de estas sumas proviene del propio bolsillo del candidato o de sus familiares.¹⁹ El origen de la financiación privada restante (la que no proviene de los recursos propios de los candidatos) está sujeto a muchas especulaciones. A menudo, grandes conglomerados privados son reconocidos por contribuir de forma generalizada y en todos los niveles con sumas de dinero idénticas para todos los candidatos a quienes consideran que vale la pena apoyar (Hoyos, 2015; Transparencia por Colombia, 2014: 49; *La Silla Vacía*, 2014). A eso tenemos que agregar los oscuros, pero bien conocidos, acuerdos ilegales de financiación de campañas entre políticos y contratistas públicos, así como otras fuentes de financiación ilícitas, que a menudo se camuflan como contribuciones realizadas por organizaciones sin ánimo de lucro (León, 2015; Transparencia por Colombia, 2014: 49-50; Arenas, 2015). Las contribuciones en especie también son muy utilizadas y poco reportadas (Transparencia por Colombia, 2014: 55-59). Adicionalmente, los bancos también juegan un papel clave, otorgando créditos a los candidatos basados en las posibilidades que estos tengan de obtener reposición de gastos por parte del Estado.²⁰ Este sistema favorece a aquellos partidos, listas y candidatos que en el pasado han demostrado éxitos electorales en los cuales pueden confiar sus acreedores.

Independientemente de las fuentes de financiación a las que se acuda, hay una tendencia muy evidente que surge de analizar las prácticas de financiación política en Colombia: a excepción de los partidos que optaron por el sistema de listas cerradas, donde usualmente prevalece una recaudación centralizada de recursos, la regla general es que los candidatos en las elecciones locales y nacionales son enteramente responsables de financiar sus propias campañas electorales. En la mayoría de casos, ni el Estado ni la dirección nacional de los partidos proporcionan el apoyo económico que un candidato requiere. La representante a la Cámara del Partido Liberal, Clara Rojas, dejó claro este punto: “Una persona que no tiene recursos no puede hacer campaña... Cuando el partido te recluta y te dice, ‘no te preocupes por el dinero’, en realidad debes preocuparte mucho. Intentan ayudarte

¹⁸ Por ejemplo, en el periodo previo a las elecciones locales de 2015, los candidatos tenían la obligación, entre muchas otras, de tener una póliza de seguros con una entidad financiera por el 100% de los montos solicitados como anticipo (CNE Resolución 1646/2015).

¹⁹ Según las cifras oficiales, el 37% del total de los aportes reportados por los candidatos provienen de sus propios recursos o de sus familiares (Transparencia por Colombia, 2014: 45). A pesar de la poca fiabilidad de la información oficial, Lewin (2015), en una lectura de los informes financieros presentados por los candidatos a la Alcaldía de Bogotá en 2015, da una buena idea sobre el uso de las diferentes fuentes de financiación que emplean los candidatos a cargos de elección popular en Colombia.

²⁰ Esto es habitual en sistemas donde los recursos públicos son desembolsados después de las elecciones, dependiendo de los resultados electorales. Ver los ejemplos de Costa Rica y Uruguay en Casas Zamora (2005).

de alguna manera, pero el apoyo es mínimo. Si hubiese confiado en mi partido para pagarle a las personas que trabajan en la campaña, como los contadores, especialistas en medios y el equipo que organiza la agenda, habría sido el fin de mi campaña” (Rojas, 2015; ver también Barrios, 2015; Blel, 2015; Córdoba, 2015; Iguarán, 2015; López Obregón, 2015; Pantoja, 2015; Ungar, 2015). Como se verá más adelante, esta excluyente dinámica contradice los propósitos de la financiación pública y dificulta especialmente las aspiraciones políticas de las mujeres.

A pesar de la predominancia de la financiación privada de las campañas, la situación es muy diferente cuando se trata de los gastos ordinarios de los partidos políticos, donde el apoyo estatal parece ser más importante. Un estudio reciente, basado en las cifras declaradas por los partidos, demuestra el alto nivel de dependencia que tienen respecto de los recursos públicos en períodos no electorales. Aunque la proporción de los recursos públicos en los ingresos de los partidos bajó del 85% en 2012, al 69% en 2013, sigue siendo un porcentaje muy elevado (Londoño, 2016: 19). Estos recursos estatales requieren de especial atención porque incluyen las dos únicas partidas presupuestales creadas para estimular la participación política de las mujeres en Colombia: el cinco por ciento (5%) de la totalidad de la financiación pública en proporción al número de mujeres elegidas por cada partido en todos los cargos de elección popular; y los recursos asignados a los partidos (15% del total de la financiación entregada al partido) para la promoción e inclusión de las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas en el proceso político.

El grado de eficacia con que estas dos disposiciones logran promover la participación política de las mujeres, es una incógnita. Para comenzar, los montos destinados son bastante limitados. En 2014, el 5% asignado por el Estado fue de COP 875.425.652, los cuales debieron ser distribuidos entre 12 partidos. Por otro lado, el 15% presupuestado por los partidos para invertir en la inclusión efectiva de los grupos desfavorecidos, estuvo por debajo de los COP 2.240 millones (Londoño, 2016: 20-23). Un estudio realizado en 2012 por el PNUD, IDEA Internacional y el NIMD concluyó que los partidos destinaron en promedio un 2% de su presupuesto a las Secretarías de la Mujer y a actividades de capacitación de mujeres (PNUD, 2013). Incluso esto podría considerarse como un importante avance en materia de acciones afirmativas de no ser por un grave problema de la legislación actual: la carencia casi absoluta de controles externos o internos para vigilar si estos recursos fueron correctamente invertidos, punto sobre el cual volveremos más adelante.

Este último aspecto, el de la falta de controles, es tan solo un ejemplo puntual de un problema generalizado que rodea la aplicación de las normas sobre financiación política en Colombia: la debilidad endémica del CNE, a quien la Constitución (artículo 265) y la legislación electoral encomendaron la tarea de hacer cumplir las numerosas y detalladas disposiciones normativas que integran el marco legal colombiano.²¹ En realidad, el CNE está paralizado por problemas estructurales, como la falta de presupuesto propio e independiente (sus recursos provienen del presupuesto que el Congreso aprueba para la Registraduría Nacional del Estado Civil [RNEC]) y el politizado proceso de

²¹ Sobre las prerrogativas legales del CNE en materia de financiación política, ver Londoño (2016: 26-29).

nominación de sus miembros, los cuales son elegidos por el Congreso y por ello a menudo inclinados a complacer todas las peticiones de los partidos políticos.²² De manera sorprendente, y a pesar de los conocidos niveles de incumplimiento de la normatividad electoral por parte de los candidatos y partidos, tan solo se iniciaron unas cuantas investigaciones por parte del CNE luego de las elecciones de Congreso de 2014 (Transparencia por Colombia, 2014: 50-56).

En lo que atañe a la implementación de las normas sobre acceso a medios de comunicación, la legislación hace encomiables esfuerzos para garantizar a todos los partidos y candidatos —a la Presidencia y al Congreso— un acceso mínimo a la publicidad en televisión y en radio durante los tres meses oficiales de la campaña. Adicionalmente, para evitar cualquier tipo de favoritismo, los espacios son distribuidos por sorteo. Sin embargo, pese a estas previsiones legales, todos los partidos y candidatos en Colombia siguen dependiendo fuertemente de los conglomerados de medios de comunicación privados para transmitir su mensaje a los votantes. Este es un gasto muy alto, normalmente el más alto, en la mayoría de las campañas. De acuerdo con los gastos reportados por los partidos en el período preelectoral de las elecciones de Congreso de 2014, el 42% del total de egresos de las campañas estuvieron dirigidos a la publicidad, la gran mayoría en televisión y radio (Transparencia por Colombia, 2014: 58). Este dato no toma en cuenta las generosas contribuciones en especie que generalmente hacen los medios de comunicación al bajar las tarifas publicitarias para algunos candidatos y partidos, lo que genera significativas desigualdades durante el desarrollo de la campaña.²³

La financiación política en Colombia se caracteriza por la amplia brecha que existe entre sus rigurosas normas y sus laxas prácticas. Las claras intenciones de la ley se contradicen con una realidad en la que las fuentes de financiación y los gastos de campaña son muy turbios. Las normas son sistemáticamente violadas sin ningún tipo de consecuencias, el acceso a medios sigue siendo desigual, y la financiación pública y las acciones afirmativas son bastante limitadas. Sobre todo, la financiación privada procedente de fuentes adineradas —legítimas o no— continúa ejerciendo un dominio abrumador en las campañas políticas. Para los grupos más vulnerables, donde están incluidas las mujeres, pero también otros sectores sin contacto con elites adineradas, este sistema configura un entorno implacable donde las posibilidades de competir están amenazadas desde el inicio.

La forma en que estas vicisitudes afectan a las mujeres, y la pregunta sobre si las presuntas barreras de financiación política son superiores a los restantes obstáculos que hay que superar para alcanzar la igualdad de género, son

²² Ver el ranking de la Base de Datos de Dinero, Política y Transparencia, <<https://data.moneypoliticaltransparency.org/>>, Colombia obtiene una calificación de 50 sobre 100, en lo relacionado con la independencia de la entidad encargada de monitorear la financiación política. Este resultado está muy por debajo de los obtenidos por Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay.

²³ El fenómeno ha sido analizado desde hace tiempo en países como Costa Rica, Guatemala y Uruguay (Casas-Zamora, 2004).

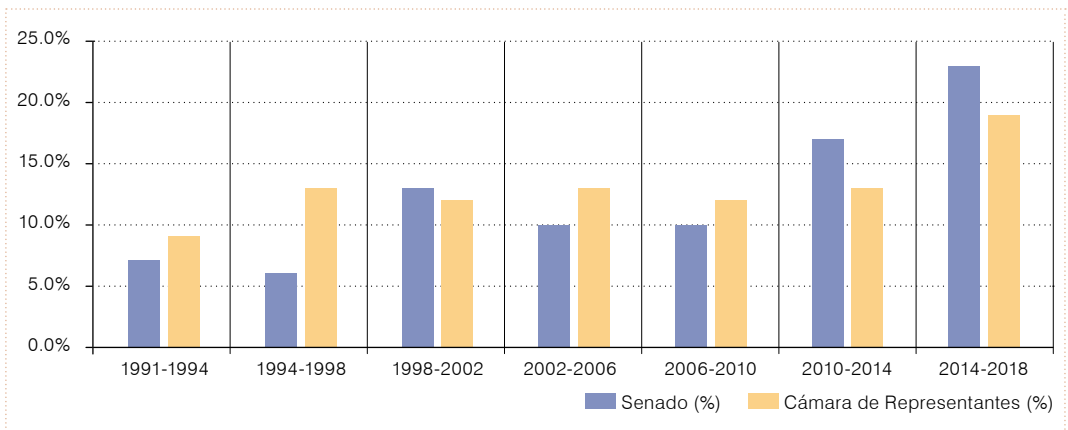
interrogantes que se analizan en el siguiente capítulo, en el que se examina brevemente la historia de la participación política de las mujeres en Colombia. Es una historia que ha cambiado drásticamente luego de la adopción de las cuotas de género en 2011.

3. La participación política de las mujeres en Colombia

Colombia fue uno de los últimos países de América Latina en autorizar, en 1954, el derecho de las mujeres a votar. Desde entonces, las mujeres han luchado denodadamente por acceder al sistema político colombiano. En las elecciones presidenciales de 2014, tres mujeres compitieron por ser la primera mujer presidente de Colombia. A diferencia de otros países de América Latina, como Argentina, Brasil, Chile o Costa Rica, Colombia ni siquiera ha tenido una mujer como Vicepresidente.

En 2016, en la clasificación mundial elaborada por la Unión Interparlamentaria (UIP) acerca de la participación política de las mujeres en el poder legislativo, Colombia quedó ubicada al puesto 91 junto con Arabia Saudita (Unión Interparlamentaria, 2016). Desde una perspectiva histórica, el promedio de la participación política de las mujeres en la Cámara de Representantes, entre 1958 y 1974, fue del 4.4%. No obstante, desde aquella época ha habido progresos y la cifra de participación va en ascenso, como lo muestra el Gráfico 3.1.

Gráfico 3.1. Las mujeres en el Congreso colombiano, 1991-2018



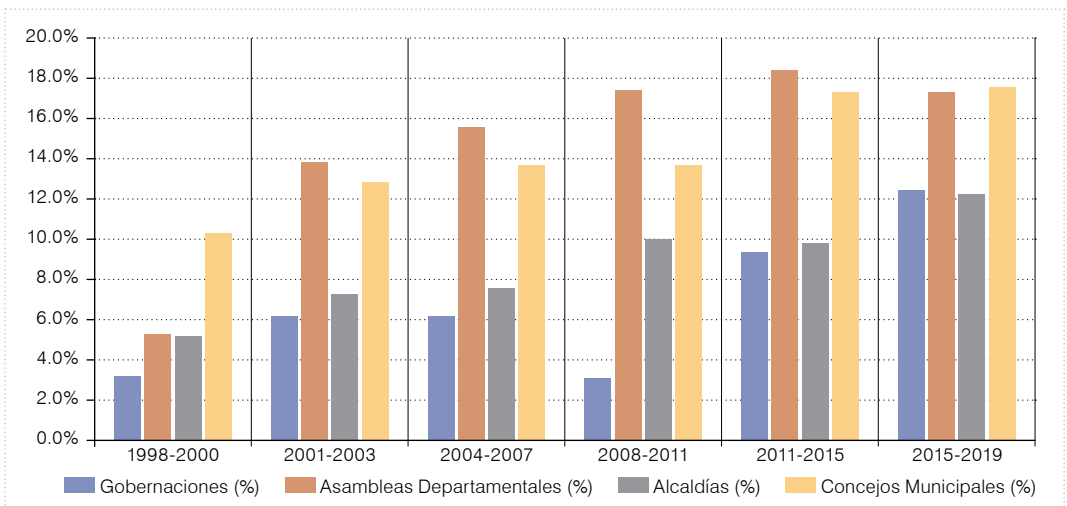
Fuente: Misión de Observación Electoral (2015a)

El porcentaje de mujeres en la Cámara de Representantes aumentó lentamente de 9% en 1994 a 13% en 2010. Un incremento más rápido ocurrió en el Senado, donde la representación de las mujeres pasó de un 6% en 1994 a un 17% en 2010. Con el objetivo de acelerar esta tendencia positiva, pero más bien lenta, Colombia introdujo cuotas de género para el Congreso en 2011. La legislación electoral colombiana dispone que “las listas donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta —exceptuando su resultado— deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros” (ley 1475 de 2011, artículo 28 (1)). Después de la implementación de las cuotas de género, la proporción de mujeres electas aumentó del 13% al 19% en la Cámara de Representantes y del 17% al 23% en el Senado.

No obstante, sigue existiendo una considerable brecha entre el número de mujeres candidatas, para cumplir con la cuota del 30% y el número de mujeres elegidas. Al inicio, en las elecciones de Congreso de 2014, solamente 14 departamentos —donde se elegían 5 o más curules— tuvieron la obligación de cumplir la cuota de género. En tres de esos departamentos (Norte de Santander, Cundinamarca y Tolima) ninguna mujer fue elegida para la Cámara de Representantes. Adicionalmente, 19 circunscripciones electorales —donde se eligen menos de cinco curules— continúan estando exentas de cumplir con la cuota de género. En 13 de estas, ninguna mujer ha sido elegida a la Cámara de Representantes desde 1991 (Misión de Observación Electoral, 2015a).

A nivel local y regional, las mujeres enfrentan las mismas dificultades para acceder a cargos públicos de elección popular (ver Gráfico 3.2). El promedio de participación de las mujeres en las asambleas departamentales y en los concejos municipales entre 1998 y 2019 fue del 14%; porcentaje que guarda relación con las cifras de participación en el Congreso para ese mismo periodo. La introducción de cuotas de género en 2011 parece haber tenido un impacto más limitado a nivel local, tanto en las asambleas departamentales como en los concejos municipales. En otros tipos de elecciones locales, las mujeres enfrentaron retos aún mayores. En 2015, solamente el 15% de quienes

Gráfico 3.2. Mujeres electas en elecciones locales en Colombia, 1998-2019



Fuente: RNEC

aspiraron a gobernaciones y alcaldías fueron mujeres. Hoy día, solo el 12% de los gobernadores y alcaldes son mujeres. Igualmente, es revelador que, en 2015, ninguna candidata fue elegida como alcaldesa en ninguna de las 32 capitales de departamento (Misión de Observación Electoral, 2015b; RNEC).

Al interior de los partidos políticos la situación es aún más compleja. Los partidos podrían ser considerados como los guardianes de la democracia y de la participación de las mujeres en el sistema político, teniendo en cuenta que sirven de canal para identificar potenciales candidatas y para brindarles el apoyo necesario para ser elegidas. El funcionamiento interno de los partidos políticos, incluyendo los procesos de selección de candidatos, el apoyo financiero que ofrecen a sus candidatos y la forma en la que apoyan e incentivan las carreras políticas de las mujeres, tienen un enorme impacto en el progreso de las mujeres como lideresas políticas (OSCE, 2014).

No existen cuotas de representación obligatorias dentro de la organización interna de los partidos políticos en Colombia, pero algunos —como los partidos de izquierda Polo Democrático Alternativo (POLO) o la Unión Patriótica— adoptaron voluntariamente el sistema (López Obregón, 2015; Serna, 2015).²⁴ El partido Alianza Verde ha propuesto ampliar la actual ley de cuotas a los órganos internos de los partidos, para que en 2018 el 30% de todos sus niveles, incluidos sus órganos ejecutivos, estén integrados por mujeres, cuotas que deberían incrementarse al 40% en 2022 y al 50% en 2026. Además, según esta propuesta, el 30% de los recursos del partido deberían ser destinados a apoyar a las mujeres que integran la agrupación política (López Hernández, 2015).

A pesar de que el listado de reclamos de las mujeres al interior de los partidos es largo y casi siempre justificado, la evidencia disponible sugiere que la baja representación de las mujeres en los órganos directivos de los partidos colombianos es menos grave que en otros aspectos de la vida interna de los partidos. El Gráfico 3.1 muestra la composición de los órganos directivos de la mayoría de los partidos políticos con representación en la Cámara de Representantes. Paradójicamente, existe una mayor representación de las mujeres en los cargos directivos de los partidos que en el Congreso, a pesar de que la ley de cuotas fue aplicada en las pasadas elecciones congresionales. Más aún, en al menos dos casos hay paridad de género o incluso una sobrerrepresentación de mujeres. Al parecer, no hay ningún tipo de vínculo entre la ideología del partido y el nivel de participación de la mujer en sus órganos directivos.

La participación política requiere visibilidad. La desigualdad política experimentada por las mujeres colombianas, cuyas raíces culturales se analizan más adelante, se refleja en la falta de presencia mediática de las candidatas. No existen mediciones disponibles sobre el acceso de mujeres candidatas a espacios publicitarios pagados. Sin embargo, la desigualdad en el acceso a los medios de comunicación va más allá de los desequilibrios generados por la publicidad en campaña. Sobre este aspecto, Clara López Obregón, actual Ministra del Trabajo y excandidata presidencial del POLO,

²⁴ El artículo 18 de los estatutos internos del POLO consagra una cuota del 30% de mujeres en las estructuras internas del partido.

señaló: “La financiación de las campañas es un asunto fundamental. Afecta el acceso a la publicidad electoral y afecta especialmente a los grupos marginados, incluidas las mujeres. Pero no solo eso; el acceso al dinero afecta la cobertura mediática. Todo esto va de la mano” (López-Obregón, 2015).

Tabla 3.1 La representación política de las mujeres en los órganos directivos de los partidos políticos en Colombia, 2015

Partido/Movimiento Político	Número de miembros en el órgano ejecutivo	Número de mujeres en el órgano ejecutivo	Porcentaje de mujeres en el órgano ejecutivo
Cambio Radical	20	13	65
Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA)	4	2	50
Centro Democrático	13	5	38.5
Partido Conservador Colombiano	30	10	33
Partido Liberal Colombiano	12	3	25
Partido de la Unidad Nacional (La U)	16	4	25
Polo Democrático Alternativo (POLO)	10	2	20
Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	5	1	20
Opción Ciudadana	6	1	16.7
Alianza Verde	8	0	0
Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)	2	0	0
Alianza Social Independiente (ASI)	3	0	0
Unión Patriótica	n.a.	n.a.	n.a.

Fuentes: Sitios web y oficinas de los partidos políticos.

De hecho, es la cobertura mediática la que probablemente genera los mayores problemas de visibilidad para las mujeres. Una investigación realizada por la ONG local *Misión de Observación Electoral* (MOE), en el marco de las elecciones de Congreso 2014 y las elecciones presidenciales de 2014, muestra una representación sistemáticamente baja de las candidatas en la cobertura de los medios nacionales. La cobertura de los medios de comunicación dedicada a las mujeres disminuyó notablemente en 2014, a pesar de que en esas elecciones se implementó por primera vez la cuota de género, lo que incrementó considerablemente el número de mujeres candidatas. Adicionalmente, los asuntos de género eran casi invisibles en la cobertura mediática de las dos elecciones (Misión de Observación Electoral, 2014, vol. 1: 25-29, vol. 2; 18-25). Este panorama fue confirmado por un estudio realizado por IDEA Internacional y ONU Mujeres entre 2009 y 2010, que muestra que las mujeres en Colombia no tienen ninguna cobertura en radio y tienen un cubrimiento mínimo, del 4.9%, en televisión, aunque representan el 20% de los candidatos (Llanos B., IDEA Internacional y ONU Mujeres, 2011: 44). Para finalizar, hay que recalcar lo expresado por la senadora Nadia Blel del Partido Conservador: “Los hombres controlan la política y los medios de comunicación. Es muy difícil para una mujer acceder a un sistema como este” (Blel, 2015). Los siguientes capítulos examinan justamente qué tan difícil es para una mujer acceder al sistema político y los motivos para ello.

4. Financiación política y otros obstáculos que enfrentan las mujeres

Está claro que las mujeres colombianas están subrepresentadas políticamente. No obstante, no está tan claro que esto sea especialmente atribuible a la legislación y a las prácticas sobre financiación política. Para contestar esta pregunta es necesario centrarse, primero, en los factores que impulsan a los donantes a financiar campañas; segundo, en la efectividad de los mecanismos de acción afirmativa que existen al interior de los partidos políticos; y tercero, en la importancia relativa que tienen los obstáculos financieros para la participación política de las mujeres, frente a las demás dificultades que ellas enfrentan para ingresar a la vida política; dificultades que son pre-existentes a su decisión de involucrarse activamente en la política. Resulta que, como en casi todo lo que tiene que ver con la financiación política, la respuesta es menos evidente de lo que parece.

Dinero y viabilidad electoral

Una de las verdades incontrovertibles de la financiación política es que el dinero, por sí solo, es incapaz de definir el resultado de una elección. El flujo de dinero que ingresa a las campañas no es simplemente un factor externo que impacta la política. Ante todo, el dinero refleja juicios previos que hace el donante acerca de la cercanía ideológica que tiene con los partidos y candidatos, así como, fundamentalmente, valoraciones sobre la viabilidad electoral del candidato. Por supuesto, tener una buena capacidad financiera puede aumentar considerablemente las posibilidades de ser elegido. Sin embargo, no debe olvidarse que, en el nivel más básico, en la política lo que vale y lo que se cuenta son votos, no pesos.

La realidad colombiana permite corroborar esta primera premisa. Tanto la ubicación de las candidatas en las listas, como el apoyo financiero de los donantes o de los partidos políticos dependen considerablemente de la percepción que tengan sobre la viabilidad electoral de la candidata. Ángela Pantoja, una alta funcionaria del Partido Conservador, describe los cálculos que se hacen para elaborar la lista del partido:

“Al momento de elaborar las listas para Senado y Cámara, los resultados electorales anteriores de los candidatos, el apoyo que reciben y su procedencia de una familia política tradicional, sin importar que sea mujer o hombre, son realmente importantes... En la confección de las listas nos fijamos mucho en los resultados electorales, por ejemplo, cuántos votos puede sacar, el candidato o candidata, en determinada región” (Pantoja, 2015; también León, 2015).

A pesar de la importancia de las valoraciones políticas, la decisión no está del todo desvinculada de las consideraciones económicas. Incluir candidatos con alta popularidad electoral en las listas también es una manera de maximizar la reposición de gastos (Transparencia por Colombia, 2014: 43). Más aún, la cita anterior resalta dos de los principales factores que definen las dinámicas de la financiación de campañas —y de manera más general, la dinámica política— en Colombia: el desmesurado peso de las familias políticas tradicionales, por un lado, y la marcada división que existe entre los “de adentro” y los “de afuera” del sistema, una separación que coincide tan solo tangencialmente con la división de género.

El dominio de la política local por parte de poderosos clanes políticos es parte de la realidad colombiana. Este dominio se ha reconocido como un factor preponderante y los años posteriores al escándalo de la “parapolítica” son un ejemplo claro de la persistencia de esas prácticas. En las últimas dos elecciones, un número considerable de esposas y familiares de excongresistas condenados han sido elegidos para sucederlos, pese a no tener experiencia política alguna (López Montaña, 2015; Robledo, 2015; Ungar, 2015).²⁵ Para una mujer (o un hombre) pertenecer a una poderosa familia política en una determinada región incrementa las posibilidades de ser elegida y, en consecuencia, la capacidad de obtener financiación. Como Marta Lucía Ramírez, exsenadora, exministra y excandidata presidencial, expresó:

“Existen muchos casos de mujeres (políticas) que han pertenecido a familias políticas, que son elegidas no por sus aptitudes sino por hacer parte de ese clan político. Esto sucede sobre todo en las provincias. No son elegidas por su conocimiento del Estado, sus méritos o incluso por su vocación de servicio, son elegidas solamente porque hacen parte de la familia política y de sus negocios... Para esas mujeres, la experiencia de conseguir financiación para las campañas no es muy diferente de la que enfrentan los hombres que también pertenecen a un clan político” (Ramírez, 2015; ver también Barrios, 2015; León, 2015; López Montaña, 2015).

Elisabeth Ungar, directora ejecutiva de *Transparencia por Colombia* (capítulo nacional de Transparencia Internacional) y una experimentada analista en temas de corrupción y género en el país, confirma esta conclusión: “Hay muchas mujeres recientemente electas —algunas con credenciales muy

²⁵ Es importante anotar que este fenómeno no se circunscribe únicamente a las mujeres. Los hombres también heredan cargos políticos bajo las mismas circunstancias. Ver Las 2 Orillas (2014) y El Tiempo (2014a).

cuestionables— que han tenido acceso a estas redes de apoyo político... Ellas habrían sido elegidas sin importar que fueran hombres o mujeres”.

Nada de esto significa, por supuesto, que pertenecer a una familia política sea un requisito *sine qua non* para que una mujer pueda obtener financiación política o, mucho menos, ser elegida en un cargo público. Muchas mujeres desafían estos obstáculos basadas en su reconocimiento público preexistente, lo que las hace electoralmente viables, a pesar de que son desconocidas en el mundo político (Cuartas, 2015; López Hernández, 2015).

Finalmente, tenemos que agregar el poder derivado del cargo ocupado como otro factor que afecta la viabilidad financiera y electoral de las mujeres, sin importar el color político. Al igual que en otros lugares, un político en el cargo usualmente tiene a su disposición muchos recursos —financieros o de otro tipo— que aumentan significativamente sus probabilidades de ser elegido. Como lo señaló la senadora Claudia López Hernández de la Alianza Verde: “aunque es innegable la brecha existente entre las capacidades de mujeres y hombres a la hora de recaudar fondos, esta disminuye significativamente cuando una mujer ya fue elegida, porque en esta situación el poder ya no deriva de su género sino del cargo público que ostenta” (López Hernández, 2015). El poder del cargo tiene diferentes manifestaciones, una de las principales es la oportunidad de decidir sobre la inversión de recursos en obras públicas. Esa prerrogativa ubica a los miembros del Congreso y a las autoridades locales, sin importar su género, en el centro de las redes de recolección de fondos —a menudo plagadas de corrupción— esenciales para la mayoría de las campañas en Colombia. (León, 2015; Valencia, 2015).²⁶

Lo anterior sugiere que las mujeres que ya están dentro de la esfera política, porque tienen el apoyo de una familia política tradicional o las ventajas de estar en cargo, tienen similares posibilidades de conseguir financiación que los hombres que están en una situación análoga. Sin embargo, aún en estos casos, persisten algunas sutiles diferencias que tienden a desfavorecer las mujeres. Por ejemplo, Idayris Yolima Carrillo, actual magistrada del CNE y exmiembro del Congreso, menciona la incomodidad que rodea las conversaciones entre un donante hombre y una candidata, una situación desagradable que muchos donantes hombres prefieren evitar por completo: “Mi percepción es que los financiadores de campañas, que en su mayoría son hombres, encuentran más difícil hablar explícitamente acerca del intercambio de favores con las mujeres” (Carrillo, 2015). En otros casos, cuando un financiador masculino negocia con una candidata, la conversación puede tornarse desagradable: pedir favores sexuales a cambio de un apoyo financiero no es algo inusual (León, 2015).

La importancia de la familia política y del poder de ejercer un cargo público, resaltan la línea determinante que divide el juego político de recolección de fondos en Colombia, la que separa a los de “adentro” y a los de “afuera” de la política. Esta última categoría puede incluir mujeres, pero también a candidatos con pocas probabilidades en las urnas o a los que carecen de la confianza de los grupos empresariales, que efectúan la mayoría de los aportes en la financiación política. Los nuevos candidatos, los líderes emergentes

²⁶ Sobre el papel de las mujeres en las redes de financiación ilícitas ver Briscoe, Perdomo y Uribe-Burcher (2014:68).

que no tienen el apoyo de una familia política tradicional o los candidatos de movimientos de izquierda, todos enfrentan obstáculos significativos para recaudar fondos, sean hombres o mujeres (Iguarán, 2015; López-Obregón, 2015; Rojas, 2015; Serna, 2015).

El problema, claro está, es que debido a la entrada relativamente reciente de las mujeres en la política, los liderazgos emergentes y con poca experiencia política están constituidos en su mayoría por mujeres. Como lo expuso una de nuestras entrevistadas: "Cuando de antemano se percibe que las mujeres candidatas tienen pocas posibilidades de ser elegidas porque no tienen experiencia, porque no tienen maquinaria política, porque no tienen notoriedad, o porque no pueden dedicar el mismo tiempo que los hombres a la política, estas no logran recaudar los fondos suficientes. ¿Por qué los financiadores apostarían a candidatos con menos probabilidades de ser elegidos?" (Ungar, 2015). Este dilema fue perfectamente resumido por una funcionaria de un partido: "Si la mujer no tiene historial electoral, es muy difícil para ella emerger políticamente" (Pantoja, 2015; también Robledo, 2015).

La situación financiera de las lideresas emergentes es, por lo tanto, mucho más compleja que la de las mujeres que se postulan ya estando dentro de la arena política. Esta afirmación cobra mayor validez en un escenario con voto preferente, que tiene como consecuencia dejar a cada candidato la obligación de conseguir sus recursos propios; opción que adopta la mayoría de partidos políticos colombianos. En estos casos, las nuevas candidatas no pueden esperar de parte de sus partidos, colaboración para superar los obstáculos económicos. Como se explicó anteriormente, el apoyo material de los partidos a sus candidatos en estos casos es entre inexistente e insignificante. Y cuando los partidos apoyan a algunos candidatos, lo hacen de acuerdo a los caprichos de sus dirigentes más que basados en criterios objetivos preestablecidos. Aunque existe la creencia de que los recursos son distribuidos de acuerdo con la viabilidad electoral de cada candidato, no hay mucha información al respecto y mucho menos certeza de que esto sea lo que ocurre al interior de los partidos colombianos. La carencia absoluta de reglas internas y explícitas sobre distribución de los recursos es, de hecho, un aspecto común en la vida interna de los partidos políticos, tanto en relación a la financiación privada como a la pública (Cuartas, 2015; León, 2015; Pantoja, 2015; Ungar, 2015). En esto, como en la mayoría de los aspectos de la financiación política en Colombia, domina la oscuridad.

La perspectiva económica para las nuevas candidatas parece ser un poco mejor en los partidos que optan por el sistema de listas cerradas. En el caso de la Alianza Verde en las elecciones de Congreso de 2010, la utilización de listas cerradas derivó en un sistema de recolección de fondos más centralizado y en una dinámica electoral en la que la ubicación en la lista tiene más relevancia que la destreza individual de los candidatos a la hora de ser elegido. Eso aligera considerablemente las responsabilidades financieras que deben ser asumidas por las mujeres con poca experiencia política (Robledo, 2015). La reciente experiencia del Centro Democrático, una operación altamente centralizada y liderada por su fundador, el expresidente Álvaro Uribe, ofrece una lección similar (Córdoba, 2015; Valencia, 2015). Como era de esperar, varias de las entrevistadas mencionaron que la adopción de listas cerradas con alternancia de género es una reforma fundamental para facilitar la representación de las mujeres (Barrios, 2015; León, 2015; López-Obregón, 2015; Ramírez, 2015; Robledo, 2015).

En general, la financiación política no genera obstáculos significativos para todas las mujeres. El verdadero daño que la financiación política ocasiona a las candidatas en Colombia es mucho más específico. Un sistema en el que la financiación pública de las campañas es casi inexistente; donde la mayoría de los candidatos debe financiar sus propios esfuerzos electorales; donde en caso de existir apoyo financiero por parte de los partidos, este se basa simplemente en la arbitrariedad de los directivos; y donde el flujo de los recursos de las campañas está motivado por los antecedentes electorales y las posibilidades de ser elegido, hace extremadamente difícil el surgimiento de nuevos liderazgos femeninos, salvo que formen parte de una familia política tradicional. Incluso contando con cuotas de representación, fomentar el liderazgo político femenino y lograr la igualdad de género en Colombia aún requiere de formas más audaces de acción afirmativa, que incluyan aspectos en materia de financiación (Barrios, 2015; Novoa, 2015). Desafortunadamente, el sistema actual de acción afirmativa para la financiación política en Colombia no logra satisfacer las demandas y los requerimientos de una democracia interesada en alcanzar la igualdad de género.

La debilidad de la acción afirmativa en Colombia

A menos que pertenezcan a una familia política tradicional, las mujeres colombianas que quieran incursionar en la política enfrentan un camino empinado. La introducción de cuotas de género es el reconocimiento por parte del sistema político de que las mujeres tienen posibilidades muy limitadas de ingresar a un juego político dominado por hombres. Este fue el motivo por el que se decidió asignar una parte de la financiación anual del funcionamiento de los partidos políticos a la promoción y formación de líderes de grupos desventajados, incluidas las mujeres. Esta es la única medida de auxilio económico para facilitar el acceso de las mujeres al poder político. Sin embargo, su eficacia aún no está del todo clara.

Como se señaló en el Capítulo 3, las sumas asignadas por los partidos políticos para la promoción de liderazgos femeninos son muy limitadas: en 2014 tan solo se asignó COP 2.240 millones para la totalidad de los partidos y para la totalidad de grupos en situación de desventaja. Miembros y líderes de diferentes agrupaciones políticas, como el Partido Conservador, el POLO y la Unión Patriótica, señalaron que al menos una parte de estos recursos se invierten en talleres de formación de mujeres candidatas. Las temáticas de los talleres de capacitación van desde el fomento de habilidades de liderazgo, como por ejemplo hablar en público, hasta entrenamientos más específicos, como el requerido para el uso de la plataforma digital "*Cuentas Claras*", el programa informático para reportar ingresos y gastos de campañas (Iguarán, 2015; López-Obregón, 2015; Pantoja, 2015; Serna, 2015).

No obstante, existe la percepción generalizada entre actores políticos, analistas y autoridades, de que esos recursos disponibles están siendo mal administrados e invertidos, y que, por lo tanto, su impacto es muy limitado. Sobre todo, existe una preocupación por la absoluta falta de controles legales que permitan garantizar el uso adecuado de estos recursos para la promoción política de las mujeres. La opinión mayoritaria indica que, en la mayoría de los casos, este dinero es utilizado por el partido para otros propósitos, incluidos gastos de administración y funcionamiento, la celebración del Día de la Madre, y hasta la compra de flores para eventos partidarios (Carrillo, 2015; Cuartas, 2015; López-Hernández, 2015; Novoa, 2015; Ramírez, 2015; Ungar, 2015). Como

lo manifiesta Alejandra Barrios, la directora de la organización de observación electoral más importante de Colombia: “Sí, el fondo de financiación pública incrementa los recursos destinados a los partidos políticos, a través de un 5% adicional, con fundamento en el número de mujeres elegidas, pero la ley no prevé de qué forma debe invertirse ese dinero... (D)eberíamos exigir que esos dineros sean específica y exclusivamente destinados para la formación y capacitación de las mujeres” (Barrios, 2015).

A la luz de la debilidad de los programas para fomentar el surgimiento de mujeres lideresas, es esperable que durante las últimas elecciones los partidos hayan tenido dificultades para cumplir con las cuotas de género exigidas por la ley electoral (Pantoja, 2015; Valencia, 2015). Como lo indicó Marta Lucía Ramírez: “Lo que observamos después de varios años de implementación de las cuotas de género es que no hay suficientes mujeres que hayan sido capacitadas sobre asuntos de gestión pública; entonces, es difícil cumplir con el 30% que exige la ley. Lo que tenemos hoy en día es una obligación legal casi imposible de cumplir. El resultado de todo esto es perverso: los partidos políticos buscan mujeres y las usan para llenar sus listas, para cumplir su obligación legal, pero sabiendo de antemano que ninguna será elegida”. El inadecuado uso de las mujeres para rellenar las listas de candidatos es muy conocido en el sistema político colombiano (Blel, 2015; Rojas, 2015; Valencia, 2015; ver también *El País*, 2013).

Para algunas de las personas entrevistadas, si los partidos tienen problemas para cumplir con la ley de Cuotas, es únicamente por su propia culpa. Es el resultado de su falta de compromiso con la capacitación de las mujeres (Robledo, 2015; Ungar, 2015). La poca prioridad dada a la promoción e inclusión política de las mujeres es un factor crítico, pero no es el único. Algunas lideresas y analistas califican como “pésimas ofertas” las que les hacen los partidos a las mujeres, ofertas que la mayoría de mujeres, incluso las que están realmente interesadas en la política, consideran imposibles de aceptar. La senadora Claudia López Hernández lo describe con elocuencia de la siguiente forma:

“¿Qué les ofrecen los partidos a las mujeres? Primero, el partido busca a la candidata una semana antes de la fecha límite, solamente para decirle que debería postular su nombre e invertir su capital y a cambio el partido le da la autorización de inscribirse. Esa es la oferta... Para el 99% de las mujeres es una oferta perdedora desde el inicio. Las cosas serían diferentes si los partidos, dos años antes de elecciones, me hubieran contactado diciendo: ‘Claudia, queremos que participes en nuestro diplomado de liderazgo político e innovación, vamos a sufragar los gastos de tu asistencia y estamos dispuestos a apoyar a quienes propongan buenos proyectos y tengan perspectiva de liderazgo. Estamos dispuestos a financiar tu proyecto para que puedas construir un capital político importante. Y cuando empiece la campaña, te ofreceremos \$10.000.000 (USD 5.000) para poner en marcha tu esfuerzo electoral’. Si los partidos hicieran todo eso, quisiera saber cuántas mujeres podrían reclutar” (López Hernández, 2015; ver también Barrios, 2015; León, 2015; Valencia, 2015).

Hay consenso en señalar que, si los partidos invirtieran más recursos y mejoraran la formación de lideresas, se facilitaría el acceso de las mujeres al

poder (Blal, 2015; Carrillo, 2015; Córdoba, 2015; Cuartas, 2015; Serna, 2015; Ungar, 2015; Ramírez, 2015). Ángela María Robledo, representante a la Cámara en dos períodos, lo expresa claramente: “Los procesos de capacitación son la transformación más importante que podemos hacer si queremos facilitar el acceso de las mujeres al poder... Pienso que en estos espacios las mujeres se conocen y pueden compartir, se dan cuenta de que su situación personal no es un hecho aislado sino que se trata de un hecho histórico y político. He visto que es en esos espacios donde las mujeres se atreven a tomar riesgos y a hacer exigencias a los partidos” (Robledo, 2015).

Aunque es importante, la formación política es solamente una parte de la solución a las dificultades que tienen las mujeres para acceder a la vida política. Es desafortunado que no existan más acciones afirmativas en el sistema de financiación, privado o público, de campañas en Colombia. Garantizar el apoyo financiero y el acceso a los medios de comunicación durante las campañas es recomendable si realmente se desea que las mujeres compitan de manera efectiva (León, 2015; López Obregón, 2015; Novoa, 2015; Pantoja, 2015; Ramírez, 2015; Valencia, 2015). Nuevamente, la senadora López Hernández lo deja claro: “Si tuviera que elegir una reforma institucional para facilitar el acceso de las mujeres al poder, sería establecer cuotas de financiación para las mujeres, tanto un porcentaje de los recursos de las campañas como de los recursos de funcionamiento de los partidos. Si tuviera que escoger entre dos diseños institucionales, uno con 30% de mujeres en listas y cero dinero y otro de cero cuotas en las listas pero con el 30% de los recursos para financiar mujeres, escogería el dinero. El dinero te dará el cupo en la lista, pero el cupo en la lista no te da el dinero” (López Hernández, 2015). Cecilia López Montaña, exsenadora del Partido Liberal, sostuvo incluso que aumentar los recursos para capacitaciones al interior de los partidos es un desperdicio de dinero, siendo que es mejor garantizar a las mujeres el acceso a recursos económicos durante la campaña, incluyendo mediante la recaudación y la distribución de recursos por parte de iniciativas ciudadanas orientadas a la igualdad de género, al estilo de Emily's List en los Estados Unidos (López Montaña, 2015).²⁷

Bien sea a través del incremento de los recursos para la formación política o del apoyo explícito de las campañas de las mujeres, la expansión de las acciones afirmativas de financiación política necesitan de un profundo cambio cultural en los partidos políticos. De acuerdo con las dinámicas sociales y electorales del país, si las agrupaciones políticas realmente quieren atraer excelentes lideresas tienen que esforzarse por eliminar los obstáculos que bloquean su progreso. En palabras de Carlos Córdoba, Coordinador de la Oficina de Minorías del Centro Democrático: “La sociedad y los partidos tenemos un reto. Hay algo que tenemos que corregir: las mujeres no creen en la política y es por eso que no quieren participar. Pero tienen que participar. Y para que eso suceda tenemos que demostrarles que el juego es competitivo, amplio, diverso y abierto al debate” (Córdoba, 2015). Ese es un objetivo ambicioso: ¿ofrecen los partidos colombianos un suelo fértil para que las semillas de la igualdad de género puedan germinar?

²⁷ Emily's List es un comité de acción política que apoya económicamente a las mujeres candidatas del Partido Demócrata en los Estados Unidos de América. Fue creado en 1985 y distribuyó alrededor de 45 millones de dólares en las elecciones de 2014 entre las candidatas que apoyó. Ver <<https://www.emilyslist.org>>.

Obstáculos estructurales

El hecho de que las acciones afirmativas sean dramáticamente necesarias en la política colombiana, incluso en la parte financiera, se debe a que existen profundas y estructurales barreras para la participación política de las mujeres, barreras que las prácticas de financiación política simplemente tienden a reflejar. Las realidades de la financiación política anteriormente descritas — especialmente el papel que juega el dinero para impedir el surgimiento de lideresas independientes— son, de cierto modo, el reflejo de fenómenos sociales y culturales más profundos, que ponen a las mujeres en situaciones de desventaja, incluso antes de que decidan involucrarse en la vida política. Estos problemas fueron resaltados en repetidas ocasiones por casi todas las personas entrevistadas en el marco de esta investigación. Como lo afirmó Elisabeth Ungar: “Los problemas en este punto son más estructurales... Las mujeres en Colombia tienen que sortear unos obstáculos enormes para participar en los procesos electorales en condiciones de equidad. Uno de esos obstáculos es la financiación. Uno entre muchos otros” (Ungar, 2015; ver también López-Hernández, 2015; Serna, 2015).

Como era de esperar, algunos de los rasgos culturales que en Colombia relegan a las mujeres a desempeñar roles de segundo plano en los asuntos públicos provienen de la vida interna de los partidos políticos. Como lo destacó María Josefa Serna, integrante de la Unión Patriótica: “En una sociedad patriarcal es muy difícil erradicar el patriarcado en los partidos políticos” (Serna, 2015). Algunos dirían que es especialmente difícil eliminarlo de la vida de los partidos. De hecho, entre las mujeres lideresas hay una percepción generalizada de que las estructuras de los partidos están dominadas por hombres, lo que bloquea o impide el ascenso de la participación política de las mujeres (Cuartas, 2015; López-Montano, 2015; Robledo, 2015; Ungar, 2015; Valencia, 2015). En palabras de la senadora Claudia López: “En Colombia, los partidos políticos son instituciones que son más *machistas* que el promedio” (López-Hernández, 2015).

Sin embargo, no todos los partidos son iguales. El Movimiento MIRA se ha caracterizado por sus constantes esfuerzos por alcanzar la igualdad de género en todos los aspectos de su vida de partido (León, 2015). No sorprende que el Movimiento MIRA esté en los primeros puestos del ranking de igualdad de género publicado en 2015 por ONU Mujeres, PNUD y NIMD. El ranking muestra los resultados de un índice compuesto por 22 variables, que abarcan un amplio abanico de aspectos, desde la proporción de candidatas para todos los cargos hasta el porcentaje de mujeres en los cuerpos directivos y la normatividad interna de los partidos en materia de promoción de la participación femenina.²⁸ Sin embargo, incluso el Movimiento MIRA apenas logra una calificación ligeramente superior a 50, en una escala que va de 0 (más bajo) a 100 (más alto) (ver Tabla 4.1). Para destacar el carácter trans-cultural de la discriminación por género, cabe señalar que los dos movimientos que aspiran a representar las poblaciones indígenas del país están al final del ranking.

²⁸ Ver ONU Mujeres y PNUD (2015) para una explicación detallada de la metodología de los rankings.

Tabla 4.1. Ranking de igualdad de género en los partidos políticos en Colombia, 2015

Partidos o movimientos políticos	Puntaje	Ranking
Movimiento MIRA	56.18	1
Partido Liberal Colombiano	52.69	2
Alianza Social Independiente (ASI)	47.58	3
Partido Conservador Colombiano	46.84	4
Alianza Verde	44.05	5
Polo Democrático Alternativo (POLO)	43.66	6
Centro Democrático	43.30	7
Unión Patriótica	40.56	8
Partido de la Unidad Nacional (La U)	39.24	9
Cambio Radical	31.91	10
Opción Ciudadana	31.54	11
MAIS	29.64	12
Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)	27.96	13

Fuente: Reproducido del *Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos y Movimientos Políticos: metodología y resultados* (2015:13); ONU Mujeres y PNUD.

Las evidentes dificultades que enfrentan las mujeres en los partidos políticos ofrecen un fuerte contraste con el marcado liderazgo que ocupan en la sociedad civil y en las organizaciones de base, en las cuales están, si acaso, sobrerrepresentadas (León, 2015; López Hernández, 2015). La problemática transición de las lideresas sociales y comunitarias a la vida política sugiere que los partidos son, en efecto, escenarios verdaderamente hostiles para las mujeres, tal como lo señalaron varias de las entrevistadas. La dificultad de conseguir financiación para actividades políticas es una posible explicación de la renuencia de muchas líderes comunitarias de incursionar en los partidos políticos (Carrillo, 2015). Asimismo, muchas mujeres activistas tienen temor de ser cooptadas, incluso corrompidas, por las maquinarias políticas (Robledo, 2015).

Esta predominante percepción de hostilidad por parte de los partidos, tanto de parte de las mujeres que están dentro de la arena política como de aquellas que están fuera, permite concluir que es fundamental reformar el funcionamiento de los partidos y movimientos si se desea alcanzar la igualdad de género en la esfera política. Eso significa que introducir cuotas de género obligatorias en la estructura de los partidos es igual de importante que tenerlas en las listas de candidatos. Las cuotas de género opcionales o voluntarias son la excepción en los partidos colombianos, aunque como se explicó en el Capítulo 4, la representación de las mujeres en los órganos directivos de los partidos ha mejorado. Sin embargo, a pesar de lo anterior, incluso el cumplimiento de las cuotas de representación puede ser tan solo un tratamiento superficial para enfrentar las desigualdades de género. Marta Lucía Ramírez hizo una interesante observación para resaltar los profundos cambios de actitud que deben efectuar los partidos si desean cambiar sus dinámicas internas: "En el directorio del Partido Conservador somos muchas

mujeres y somos muy obstinadas y activas. Pero el problema no reside en cuántas mujeres u hombres hay, sino en que en el directorio hay una amplia presencia de congresistas, hombres y mujeres, y son ellos quienes terminan dirigiendo el partido en una u otra dirección. Los hombres y las mujeres electos son parecidos, piensan parecido, caminan parecido, se comportan parecido y son impulsados por motivos parecidos" (Ramírez, 2015).

Para que haya igualdad de género, los líderes de los partidos —sean hombres o mujeres— tienen que tomarse en serio esa problemática y darse cuenta de que las cuotas de representación o de financiación por sí mismas no son suficientes para superar los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder al poder político (Ungar, 2015). Muchas otras modificaciones son necesarias para que las mujeres ingresen y participen activamente en la política. Estos ajustes tienen que ver primero, y sobre todo, con estructuras sociales y normas culturales que están profundamente arraigadas.

Las costumbres que dominan la política en Colombia militan ostensiblemente en contra de la participación de las mujeres. Muchas veces las negociaciones políticas se hacen en lugares pocos accesibles y cómodos para las mujeres, como por ejemplo, en los baños sauna de clubes privados, en salones reservados o en canchas de golf (León, 2015). Adicionalmente, las negociaciones se hacen en horarios que dificultan la vida en familia y generalmente están acompañadas de abundante consumo de licor. Como lo dice Alejandra Barrios: "La política se hace de noche y bebiendo. Es nuestra manera de hacer política. No importa que seas hombre o mujer, si estás en un pueblo y quieres ser concejal municipal, haces política bebiendo aguardiente. Si quieres estar en el Congreso, haces política bebiendo *whisky*. Tenemos un grave problema cultural. Y si no te adaptas, vas a estar por fuera de las negociaciones políticas" (Barrios, 2015; ver también Carrillo, 2015; León, 2015).

Los horarios de trabajo de la política en Colombia hacen que las mujeres se enfrenten, a diario, con desagradables dilemas: "Las reuniones de los directorios de partidos —generalmente dominados por hombres— se hacen en la noche. Los partidos políticos no tienen normas incluyentes. El ejemplo más revelador es el Congreso: las sesiones de plenarias empiezan a las 4 P. M. y duran hasta la medianoche... ¿Cómo hace una mujer si tiene hijos pequeños?" (Barrios, 2015). La senadora Paloma Valencia del Centro Democrático confirma este punto:

"El tiempo que se requiere para hacer política es un problema para las mujeres.... Empiezas a las 6 de la mañana y, si estás en el Congreso, te quedas hasta la medianoche. Eso es durante la semana, y los fines de semana tienes que ir a tu región. ¿Qué compañero está dispuesto a soportar esta situación? Esto afecta a hombres y mujeres, pero tengo la impresión de que el sacrificio, en términos de relaciones familiares y personales, exigido por la política pesa más sobre una mujer. Me pregunto, '¿Si tuviera un hijo, debería retirarme de la política?'. Esa es una pregunta que muchas mujeres se hacen" (Valencia, 2015).

En la base de estos dilemas yace el tema fundamental de las particulares expectativas que la sociedad ha depositado en las mujeres. En la mayoría de las sociedades —y Colombia no es la excepción— las mujeres son las responsables principales del cuidado del hogar. Esta expectativa conlleva una

gran limitación para las mujeres que quieren tener trabajos políticos, afectando con ello inevitablemente el tiempo y esfuerzo dedicado a cuidar la familia. Estas limitaciones no se refieren únicamente a la asignación del tiempo, sino también al costo psicológico y emocional que asumen las mujeres cuando se aventuran en el mundo político. A menudo, una mujer políticamente activa se siente culpable por transmitir a un tercero sus responsabilidades de cuidado de los niños, el cónyuge y el hogar, que una sociedad dominada por hombres percibe como inherentes a la condición de mujer. No existe nada parecido para los hombres, según señala María Josefa Serna:

“El obstáculo más importante para que las mujeres participen en política son los dos turnos de trabajo que hacen: el turno normal afuera de la casa y después las 8 ó 10 horas del día que dedican al hogar... Para una mujer es muy difícil abandonar el cuidado de sus hijos para participar en política. Si la obligas a escoger, la matas. Si las mujeres escogen no entrar a la política, es algo que hay que respetar. Pero deberíamos exigir que los hombres soporten los dos mismos turnos de trabajo que se esperan de las mujeres. La mayoría de los hombres solo hace un turno” (Serna, 2015; ver también Carrillo, 2015; Iguarán, 2015; López Montaña, 2015; López Obregón, 2015; Novoa, 2015; Robledo, 2015).

Para la exsenadora Cecilia López Montaña, el principal cambio que debería hacerse para permitir la participación activa e igualitaria de las mujeres en política, sería liberar a las mujeres de la carga del cuidado familiar y permitirles aumentar sus posibilidades de ser económicamente independientes:

“Para adquirir poder político tienes que tener autonomía financiera, y para tener autonomía financiera hay que resolver el problema del cuidado del hogar. Si no quitas de los hombros de las mujeres el peso del cuidado familiar, y se lo dejas a terceros, en una colaboración entre Estado y mercado, no puedes liberar a las mujeres y no van a tener ninguna opción... Esa es la clave para acceder a la política. Una vez que las mujeres adquieran autonomía financiera, involucrarse en la política será mucho más fácil... El camino hacía el poder (para las mujeres) reposa en la economía del cuidado, en remover esta carga de las mujeres, en hacer que el cuidado del hogar sea parte de la agenda pública, en dejar de creer que las mujeres nacieron para dedicarse a cuidar a otros y permitir que las mujeres puedan tomar las mismas decisiones que toman los hombres” (López Montaña, 2015).

Entonces, desplazar y reequilibrar las tareas de cuidado son parte de la profunda transformación social que se requiere para mitigar la subordinación económica de las mujeres.²⁹ Esta subordinación, junto a los múltiples roles de las mujeres, es el principal obstáculo para su participación igualitaria en un sistema político dominado por el dinero. En un contexto en el que los candidatos tienen que financiarse por completo sus candidaturas, si las mujeres no tienen recursos económicos propios o no pertenecen a un clan político adinerado, están

²⁹ Según una encuesta realizada en 2011, uno de cada diez colombianos está de acuerdo en que “una educación adecuada para las niñas es aquella en la que se desarrollan sus roles como madres y esposas” (Ørstavik y Lizcano, 2013).

condenadas al fracaso. Rosa Iguarán, secretaria general del MAIS, un partido de raíz indígena que representa a un grupo desfavorecido económicamente, describe la situación que viven muchas mujeres de escasos recursos: “Los hombres, porque trabajan, porque tienen su negocio, porque tienen un capital, pueden pedir a otras personas dinero prestado. En el caso de las mujeres, es complicado. No tenemos la autonomía financiera para decir ‘Tengo este capital, tengo este negocio y Señor tal y tal quisiera pedirle dinero para mi campaña electoral; le pagaré luego’” (Iguarán, 2015; ver también López-Montaño, 2015; López-Obregón, 2015; Pantoja, 2015). No es únicamente que las mujeres tienen menos recursos, sino que, como regla general, son mucho más renuentes que los hombres a arriesgar los recursos familiares para llegar al poder (Barrios, 2015).

Por consiguiente, cuando Carlos Córdoba, miembro del Centro Democrático dice que “el principal obstáculo para que las mujeres accedan a los círculos de toma de decisiones es su propia voluntad de participar” (Córdoba, 2015), tan solo cuenta una parte de la verdad. Es verdad que en Colombia la mayoría de las mujeres son renuentes a incursionar en la vida política, pero también lo es que la sociedad colombiana —como la mayoría de sociedades— les pone muchos obstáculos en el camino. Para las mujeres la decisión de ingresar en la política conlleva unos niveles de complejidad que muy pocos hombres tienen que enfrentar. Estos obstáculos incluyen, por supuesto, barreras relacionadas con las normas y las prácticas de financiación política. Sin embargo, también abarcan problemas mucho más sustanciales, derivados de la permanencia de costumbres patriarcales en los partidos políticos y en la sociedad en general. Las evidencias encontradas a lo largo de esta investigación sugieren que al compararlos con los retos derivados de las responsabilidades de cuidado y de la falta de independencia económica, los obstáculos creados por la financiación de la política, aunque reales, son menores.

Conclusiones y recomendaciones

Este informe sugiere que las deficiencias del sistema de financiación política colombiano van mucho más allá de la forma en la que trata a las mujeres. También muestra que la financiación política está lejos de ser el único, o incluso el más importante, obstáculo que impide que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos políticos. Si bien Colombia ha dado pasos significativos hacia un sistema político que garantice la igualdad de género —el más destacado fue la reciente adopción del sistema de cuotas de género— ha quedado claro que se puede, y se debe, trabajar más fuertemente para estimular la participación política de las mujeres.

Esto es particularmente cierto respecto de las mujeres que hacen su debut en el mundo político, desconectadas de las maquinarias políticas tradicionales que controlan amplias regiones de Colombia, así como muchos de sus partidos políticos. Actualmente, estas lideresas potenciales, que a menudo cuentan con excelentes hojas de vida y reconocido compromiso social, se enfrentan con barreras casi infranqueables, especialmente de tipo financiero, para ingresar a la vida política con éxito. La sociedad y la política colombiana salen perdiendo como consecuencia de ello, y la reserva de liderazgo del país es más pequeña y superficial de lo que podría ser. Esta situación debe ser corregida. De hecho, si la situación actual ofrece alguna indicación del resultado probable de nuevas reformas orientadas a la igualdad de género, atraer a más mujeres a la política colombiana sería de enorme beneficio para el país. Como lo pudieron corroborar los autores de este documento, uno de los activos que ya engalana a Colombia es un impresionante grupo de lideresas en casi en todos los partidos y en los niveles más altos de la política nacional. Muchas colombianas extraordinarias han logrado horadar las barreras de acceso al poder, pero lo han logrado luego de superar grandes adversidades o gracias a redes de apoyo inaccesibles para la mayoría de mujeres.

Para mejorar las posibilidades de acceso al poder de las mujeres se requerirá una reforma que va más allá de un cambio en la financiación política, aunque sin duda la reforma de esta última deberá ser una parte fundamental de las transformaciones a realizar. Con base en los hallazgos de esta investigación, se ofrecen a continuación una serie de recomendaciones políticas agrupadas

en cuatro categorías: normas de financiación política, sistema electoral, funcionamiento interno de los partidos políticos y acciones de la sociedad civil.

Normas de financiación política

Mejorar el cumplimiento de las normas de transparencia y la efectividad de las sanciones

A pesar de las abundantes normas que en materia de financiación política existen en Colombia, muy poco se conoce acerca de la forma en que los partidos y candidatos financian sus actividades y gastan sus recursos. El sistema colombiano de financiación política tiene un severo déficit de transparencia que lo hace propenso a la corrupción y a socavar la efectividad de todas las regulaciones sobre financiación que se han expedido, un problema particularmente serio a nivel local.³⁰ Este es un aspecto muy importante en un país en el que los grupos ilegales históricamente han sido parte de la vida política y electoral. Además, es casi imposible determinar la eficacia de las medidas dirigidas a favorecer la equidad en las campañas electorales —incluyendo la financiación pública y las acciones en favor de las mujeres— debido a la ausencia de información confiable sobre las prácticas de financiación política.

Un sistema político donde el dinero es el protagonista, es un sistema que tiende a perjudicar principalmente a las mujeres, especialmente a aquellas que no pertenecen a las familias políticas dominantes. Pese a que la obligación de utilizar la plataforma digital “*Cuentas Claras*” es un paso correcto a favor de una mejor regulación del dinero en la política, está claro que el verdadero reto está en la autonomía y en la efectividad del CNE y en la impunidad rampante ante la violación de las normas de financiación. Esto debe ser revisado por muchas razones, incluyendo la necesidad de crear mejores condiciones de equidad para las candidatas, especialmente las que emergen a la vida política.

Incrementar la financiación pública para la financiación de liderazgos femeninos y vigilar el uso de estos recursos

Actualmente los partidos políticos colombianos reciben fondos públicos para promover la participación política de las mujeres. Sin embargo, estos recursos son probablemente insuficientes para desencadenar un cambio significativo en materia de equidad de género. Más aún, la vaguedad de las normas que regulan la utilización de estos recursos hace casi imposible saber si están siendo invertidos para capacitar y formar futuras lideresas, lo que de acuerdo con la mayoría de entrevistados es una necesidad urgente. Las leyes sobre financiación política deberían ser más explícitas sobre el uso de este tipo de financiación pública y establecer sanciones efectivas por su utilización indebida y malversación.

³⁰ Sobre la necesidad de enfrentar el déficit de cumplimiento de las normas de financiación política en el nivel local, ver Casas-Zamora (2016) y Perdomo y Uribe-Burcher (2016).

Asignar financiación pública para mujeres candidatas durante las campañas

Un incremento en la financiación destinada a actividades de capacitación y formación es una herramienta recomendable para promover, a mediano y largo plazo, la participación de las mujeres. Pero para conseguir este objetivo a corto plazo, sería altamente recomendable asignar una parte de los recursos públicos disponibles para apoyar a las candidatas durante sus campañas electorales. Esto debería verse como una consecuencia natural de la adopción de cuotas de género.

Simplificar el acceso a la financiación pública durante las campañas

Una de las fallas del sistema colombiano de financiación pública tiene que ver con las complejas normas que regulan los subsidios preelectorales o anticipos. Como se señaló en el Capítulo 2, solo una pequeña proporción de los candidatos solicita anticipos al Estado, principalmente por la complejidad de las garantías exigidas para acceder a ellos, así como por los tardíos desembolsos por parte del Estado. Las normas existentes afectan a todos los candidatos, pero especialmente a las mujeres candidatas. Tal como está regulada, la póliza o garantía que se requiere para respaldar los anticipos depende por completo de la viabilidad electoral del candidato, un aspecto que puede ser problemático para muchas candidatas. Aunque parece razonable que se exijan garantías a los solicitantes, las opciones para respaldar los anticipos electorales y los trámites para reclamarlos deben flexibilizarse si se ha de cumplir el objetivo de entregar oportunamente fondos a los candidatos que carecen de los recursos necesarios para una campaña. Actualmente están cumpliendo con este propósito, pero de una manera muy limitada. Reformar el trámite para acceder a los anticipos es un complemento necesario de las reformas propuestas más arriba.

Sistema electoral

Considerar la adopción de un sistema obligatorio de listas cerradas

Los partidos políticos colombianos tienen la posibilidad de elegir entre listas cerradas, listas con voto preferente o una combinación entre los dos sistemas. Actualmente el voto preferente es la modalidad más utilizada. Debatir sobre las ventajas de las listas cerradas y los sistemas con voto preferente excede el alcance de este informe; sin embargo, debe señalarse que el uso de listas cerradas ofrece ventajas indiscutibles desde la perspectiva de la representación política de la mujer. Las listas cerradas simplifican el cumplimiento de las cuotas de género vigentes y, como se señaló anteriormente, aligeran la carga financiera que el sistema de voto preferente impone a cada candidato. Estos dos aspectos son muy importantes para promover el acceso de las mujeres al poder político en Colombia. El impacto de las listas cerradas sobre la igualdad de género se incrementaría con la alternancia de género en las listas (sistema cremallera), una reforma que fue recomendada por muchas de las

personas entrevistadas y que, además, ha sido adoptada en varios países latinoamericanos en los últimos años.³¹

Funcionamiento interno de los partidos políticos

Implementar cuotas de mujeres en las estructuras internas de los partidos

Este informe deja claro que la vida interna de los partidos políticos es un ámbito clave en la búsqueda de la equidad de género. El rol que desempeñan los partidos en la promoción o el bloqueo de los liderazgos femeninos no puede subestimarse. La adopción de cuotas de representación de mujeres —o normas de equidad de género— en todos los niveles de las estructuras partidistas no solo es recomendable, sino que es indispensable. Las cuotas cambiarán significativamente la predominante dinámica masculina dentro de las organizaciones políticas y harán más probable la adopción de normas y costumbres que beneficien a las mujeres. A raíz de la adopción de una cuota de género del 30% dentro de las listas de candidatos, parece apenas natural que, a corto plazo, también se introduzca una cuota del 30% en la estructura interna de los partidos. Más aún, el desembolso de los recursos públicos a los partidos debería condicionarse a la adopción de este tipo de cuotas internas.

Establecer normas claras sobre la distribución de los recursos al interior de los partidos

Una de las quejas más recurrentes por parte de las mujeres entrevistadas en esta investigación fue la absoluta falta de claridad existente en los partidos respecto de los criterios para realizar la distribución de los recursos a sus candidatas durante las campañas. Si hemos recomendado destinar una parte de la financiación pública para apoyar las campañas de mujeres candidatas, no hay motivo para no establecer una regla similar en la asignación de los recursos recaudados y asignados por los órganos centrales de los partidos. Por ejemplo, introducir una regla según la cual el 30% del total de los fondos del partido debe destinarse a apoyar a candidatas mujeres obviamente incrementará las posibilidades electorales de las mujeres y reducirá ampliamente la arbitrariedad y la falta de rendición de cuentas al interior de los partidos políticos. De hecho, la arbitrariedad con la que funciona el actual sistema de distribución de recursos otorga un enorme poder a los directivos de los partidos para favorecer o castigar a cualquier candidato. Si cierto es que la dinámica electoral exige mantener un mínimo de flexibilidad a la hora de distribuir internamente los recursos durante las campañas, es fundamental que se confiera claridad y transparencia al ejercicio de esta prerrogativa. Y sería aún mejor si esto se logra de una forma que al mismo tiempo promueva el éxito de las mujeres candidatas.

³¹ Desde 2014, Bolivia, Costa Rica y Ecuador adoptaron un sistema de alternancia y paridad de género para elecciones nacionales, mientras que otros países, como Argentina y Venezuela, lo adoptaron para elecciones locales.

Promover liderazgos femeninos y programas de capacitación al interior de los partidos parties

Los partidos políticos colombianos necesitan desesperadamente implementar y promover programas de capacitación y formación interna para las mujeres. El contenido y la orientación de los programas pueden y deben ser amplios y variados. Con todo, debido a la magnitud de los obstáculos que enfrentan las lideresas emergentes, es fundamental que se promueva la creación de espacios al interior de los partidos en los que las mujeres más experimentadas —y también los hombres, que deben sensibilizarse con estas situaciones— puedan interactuar con figuras nuevas y prestarles asesoría. Este tipo de acciones, por sí solas, no van a mejorar las posibilidades de éxito de los liderazgos emergentes, pero puede brindarles valiosa inspiración, información y contactos que faciliten su ingreso en la vida política.

Adoptar horarios de actividades políticas que sean compatibles con la vida en familia

Lograr cambiar las arraigadas costumbres y formas en las que tradicionalmente se lleva a cabo la actividad política no es fácil. Es comprensible que muchas actividades políticas tengan lugar en la noche, cuando finalizan los horarios laborales, pero debe reconocerse que esto impone sacrificios que afectan desproporcionadamente a las mujeres y dificultan su activismo político. Pueden y deben hacerse esfuerzos para que las actividades y reuniones partidistas sean compatibles con la vida en familia. Este pequeño cambio tendría, con toda certeza, un considerable impacto en la participación política de las mujeres, no solo en Colombia sino también en otros países.

Acciones de la sociedad civil

Promover la creación de redes de recolección de fondos para las mujeres

Si las mujeres han de incrementar el éxito de sus candidaturas, y si los temas de género han de recibir mayor cobertura durante las campañas, las organizaciones colombianas de mujeres deberían adoptar prácticas colectivas de recolección de fondos que han probado ser muy útiles en otros países. La creación de redes de recaudación de fondos para apoyar candidatas que se comprometan a luchar por los derechos de las mujeres no es descabellado en un país como Colombia, que cuenta con una sociedad civil altamente organizada, con numerosas organizaciones de mujeres —muchas de ellas dedicadas a mitigar las consecuencias del conflicto armado interno— y con una población cada vez más dotada de acceso a las tecnologías digitales. La creación de este tipo de redes de apoyo también enviaría el importante mensaje de que establecer condiciones más equitativas para las mujeres candidatas no debería ser simplemente el resultado de decisiones adoptadas desde la cumbre del sistema político, sino también de acciones adoptadas en su base.

Estas son simplemente algunas sugerencias, la mayoría de ellas recogidas de las historias y reflexiones compartidas por las personas entrevistadas en el curso de esta investigación. Independientemente de si son o no adoptadas, lo importante es entender que aún después de la adopción de cuotas de género

por parte del sistema político colombiano todavía queda un largo camino por recorrer para alcanzar la equidad de género. Además, aunque es cierto que los cambios duraderos requieren de la eliminación de obstáculos culturales — profundamente arraigados, la adopción de reformas institucionales — incluyendo reformas a la financiación política— orientadas a favorecer una participación más equitativa para las mujeres, constituye un objetivo valioso y necesario.

Bibliografía

- Alfaro, M., *“La Parapolítica: la infiltración paramilitar de la clase política colombiana”*, Congreso Europeo de Latinoamericanistas, Bruselas, 11–14 de abril 2007, disponible en español en <<https://nuevomundo.revues.org/4636>>, consultado el 5 de octubre 2016
- Archenti, N., *“El proceso hacia la paridad en América Latina: Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas”*, *Revista de Derecho Electoral – Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*, 17 (enero-junio 2015), pp. 304-32
- Arenas, N., *“Manual para ganar elecciones: cómo financiar una campaña”*, *La Silla Vacía*, 15 de septiembre 2015
- Bailey, N., *“La violencia en Colombia”*, *Journal of Inter-American Studies*, 9/4 (1967), pp. 561–75
- Ballington, J. y Kahane, M., *“Women in politics: financing for gender equality”* [Las mujeres en política: la financiación para alcanzar la igualdad de género], en E. Falguera, S. Jones y M. Ohman (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2014)
- Banco Mundial, *“Labor force participation rate, female (per cent of female population ages 15+, modeled ILO estimate)”* [Tasa de la participación femenina en la población laboral (porcentaje de la población femenina de más de 15 años, modelo de cálculo ILO], 2014, (disponible en inglés) <<http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS>>, consultado el 5 de octubre 2016
- Banco Mundial, *“Poverty headcount ratio at national poverty lines (per cent of population) 2016”* [La tasa de pobreza per cápita en la medición de la pobreza nacional (porcentaje de la población) 2016] (disponible en inglés) <<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/CO?display=graph>>, consultado el 5 de octubre 2016
- Barón, J. A., *“El nuevo clientelismo político en el siglo XXI: Colombia y Venezuela 1998-2010”*, *Desafíos*, 27/2 (2015), pp. 25–89
- Briscoe, I., Perdomo, C. y Uribe-Burcher, C. (eds), *Redes Ilícitas y Política en América Latina* (Estocolmo: IDEA Internacional, Clingendael y NIMD, 2014)
- Casas-Zamora, K., *“Descuentos en los medios de comunicación para políticos: ejemplos de América Latina”*, en *Informe de corrupción mundial 2004* (Buenos Aires: Prometeo Libros, Transparencia Internacional, 2004)
- Casas-Zamora, K., *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties* [Pagando por la democracia: financiación política y subsidios estatales a los partidos], (Colchester, Reino Unido: European Consortium for Political Research, 2005)

- Casas-Zamora, K., *"The state of political finance regulations in Latin America"* [La situación de la regulación de la financiación política en América Latina], International IDEA Discussion Paper 11/2016 (Estocolmo: IDEA Internacional, 2016)
- Casas-Zamora, K., Muñoz-Pogossian, B. y Vidaurri, M., *"Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas"*, en de Zela, H. et al. (eds), *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas: 14 Ensayos* (Washington, D. C.: OAS, 2014)
- Cifras y Conceptos, *Evaluación de las Campañas al Senado 2014* (Bogotá: Cifras y Conceptos, NIMD y PNUD, 2014)
- Consejo Nacional Electoral, Regulación 1646/2015, disponible en español en <<http://www.cne.gov.co/cne/media/file/RESOLUCION%20No%201646%20DE%202015.PDF>>, consultado el 5 de octubre 2016
- Consejo Nacional Electoral, Regulación 3097/2013, disponible en español en <<http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/RES%203097.PDF>>, consultado el 5 de octubre 2016
- Constitución Política de la República de Colombia de 1991, disponible en español en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>>, consultado el 5 de octubre 2016
- El País, *"¿Las mujeres estarán de 'relleno' en las listas para el Congreso de la República?"* 31 de octubre 2013, disponible en español en <<http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/mujeres-estaran-relleno-listas-para-congreso-republica>>, consultado el 5 de octubre 2016
- El Tiempo, *"La lista de los 'cuestionados' en el Congreso"*, 11 de marzo 2014a, disponible en español en <<http://www.eltiempo.com/elecciones-2014/congreso/la-lista-de-los-cuestionados-en-el-congreso/13631395>>, consultado el 5 de octubre 2016
- El Tiempo, *"Partidos políticos, a favor de eliminar las listas abiertas"*, 29 de junio 2014b
- Entrevista a A. Barrios, directora ejecutiva de la MOE, Bogotá, 2 de diciembre 2015
- Entrevista a A. M. Robledo, representante a la Cámara 2014–2018, Alianza Verde, Bogotá, 2 de diciembre 2015
- Entrevista a A. Novoa, magistrado, CNE, Bogotá, 3 de diciembre 2015
- Entrevista a A. Pantoja, directora administrativa nacional, Partido Conservador, Bogotá, 1 de diciembre 2015
- Entrevista a C. Córdoba, coordinador, Oficina de Minorías, Centro Democrático, Bogotá, 30 de noviembre 2015
- Entrevista a C. López-Hernández, senadora 2014–2018, Alianza Verde, Bogotá, 1 de diciembre 2015
- Entrevista a C. López-Montaño, exsenadora 2006–2010, Partido Liberal, Bogotá, 1 de diciembre 2015
- Entrevista a C. López-Obregón, excandidata a la Presidencia (2014), excandidata a la Alcaldía de Bogotá (2015), actualmente Ministra de Trabajo, Polo Democrático Alternativo, Bogotá, 3 de diciembre 2015
- Entrevista a C. Rojas, representante a la Cámara 2014–2018, Partido Liberal, Bogotá, 2 de diciembre 2015
- Entrevista a E. Ungar, directora ejecutiva, Transparencia por Colombia, Bogotá, 30 de noviembre 2015
- Entrevista a G. Cuartas, exalcaldesa de Apartadó, excandidata al Senado 2002, 2006, 2010, Partido Liberal (actualmente miembro de la fundación "Otra Colombia es Posible"), Bogotá, 4 de diciembre 2015
- Entrevista a I. Y. Carrillo, magistrada del CNE, Bogotá, 3 de diciembre 2015
- Entrevista a J. Hoyos, lobista, Javier Hoyos Asesores, Gestión Legislativa y Gobierno, Bogotá, 3 de diciembre 2015
- Entrevista a J. León, periodista, directora ejecutiva de La Silla Vacía, Bogotá, 4 de diciembre 2015
- Entrevista a M. J. Serna, directora administrativa nacional, Unión Patriótica, Bogotá, 1 de diciembre 2015
- Entrevista a M. L. Ramírez, excandidata a la Presidencia (2014), exsenadora 2006–2009, exministra de Defensa 2002–2003, exministra de Comercio Exterior 1998–2002, Partido

Conservador, Bogotá, 2 de diciembre 2015

Entrevista a N. Blel, senadora 2014–2018, Partido Conservador, Bogotá, 1 de diciembre 2015

Entrevista a P. Valencia, senadora 2014–2018, Centro Democrático, Bogotá, 3 de diciembre 2015

Entrevista a R. Iguarán, secretaria general del MAIS, Bogotá, 2 de diciembre 2015

IDEA Internacional, *Atlas of Electoral Gender Quotas* [Atlas de las cuotas electorales de género] (Estocolmo, IDEA Internacional y Unión Interparlamentaria, 2014)

IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, OECD e Instituto Nacional Electoral, *“The Global Conference on Money in Politics: Summary”* [Conferencia global sobre el dinero en política: resumen], (Ciudad de México: IDEA Internacional, 2015)

La Silla Vacía, *“Bavaria debate sobre si financiar o no a los candidatos en estas elecciones”*, 15 de agosto 2014

Las 2 Orillas, *“Las candidatas señaladas”*, 27 de febrero 2014, disponible en español en <<http://www.las2orillas.co/las-candidatas-senaladas>>, consultado el 5 de octubre 2016

Lewin, J. E., *“Los cacaos y los amigos que financian a los candidatos en Bogotá”*, *La Silla Vacía*, 18 de octubre 2015

Ley n.º 130 de 1994, disponible en español en <<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley130-94.html>>, consultado el 5 de octubre 2016

Ley n.º 1475 de 2011, disponible en español en <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html>, consultado el 5 de octubre 2016

Ley n.º 1712 de 2014, disponible en español en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56882>>, consultado el 5 de octubre 2016

Ley n.º 58 de 1985, disponible en español en <<http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/Ley%2058%20de%201985.pdf>>, consultado el 5 de octubre 2016

Ley n.º 996 de 2005, disponible en español en <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Colombia/Leyes/Ley996.pdf>>, consultado el 5 de octubre 2016

Llanos, B., IDEA Internacional y ONU Mujeres, *Ojos que no ven: cobertura mediática y género en las elecciones latinoamericanas* (Estocolmo/Nueva York: IDEA Internacional, 2011)

Londoño, J. F., *Financiamiento Público para la Inclusión de Mujeres en los Partidos Políticos en Colombia* (Bogotá: ONU Mujeres Colombia, 2016)

Misión de Observación Electoral, *Elecciones y Medios de Comunicación: Un Zoom a las Mujeres en la Agenda Electoral – Tomos I y II* (Bogotá: MOE, 2014)

Misión de Observación Electoral, *Participación política de las mujeres en Colombia, Recuento histórico* (Bogotá: MOE, 2015a)

Misión de Observación Electoral, *Participación política de mujeres en elecciones locales* (Bogotá: MOE, 2015b)

Ohman, M. y Lintari, C., *Political party financing and equal participation of women in Kenyan electoral politics: A situation overview* [La financiación de los partidos políticos y la participación equitativa de las mujeres en los procesos electorales en Kenia] (Estocolmo y Den Haag: IDEA Internacional/ Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista, 2015)

Ohman, M., *“Political finance and the equal participation of women in Tunisia: a situation analysis”* [La financiación política y la participación equitativa de las mujeres en los procesos electorales en Túnez: un análisis situacional] (Estocolmo y Den Haag: IDEA Internacional/ Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista, 2016)

ONU Mujeres y PNUD, *Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos y Movimientos Políticos en Colombia: metodología y resultados* (Bogotá: ONU Mujeres - PNUD, 2015)

Organización de los Estados Americanos, *“Informe Verbal: Misión de Veeduría Electoral, Colombia, Elecciones Legislativas, Elecciones Presidenciales Primera y Segunda Vuelta, 9 de marzo, 25 de mayo y*

15 de junio de 2014", 2014, disponible en español en <https://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Informe_Verbal_Colombia2014.pdf>, consultado el 5 de octubre 2016

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), *Handbook on Promoting Women's Participation in Political Parties* [Manual para la promoción de la participación de las mujeres en los partidos políticos] (Warsaw: OSCE, 2014), (disponible en inglés, polaco y ruso) <<http://www.osce.org/odihr/120877>>, consultado el 5 de octubre 2016

Ørstavik, S. L. y Lizcano, A., "Colombia's gender problem" [El problema de género en Colombia], World Policy blog, 25 de noviembre 2013, (disponible en inglés) <<http://www.worldpolicy.org/blog/2013/11/25/colombias-gender-problem>>, consultado el 5 de julio 2016

Pening-Gaviria, J. P., "Evaluación del proceso de descentralización en Colombia", *Economía y Desarrollo* 2/1 (marzo 2003), pp. 123–49

Perdomo, C. y Uribe-Burcher, C. (ed), *Protecting Politics: Deterring the Influence of Organized Crime on Local Democracy* [Para proteger la política: cómo disuadir la influencia del crimen organizado sobre la democracia local], (Estocolmo: IDEA Internacional y la Iniciativa Global con el Crimen Organizado Transnacional, 2016)

Perdomo, C., "Case study: Colombia" [Un estudio de caso: Colombia], en C. Uribe Burcher (ed.), *Protecting Politics: Deterring the Influence of Organized Crime on Local Democracy* [Para proteger la política: cómo disuadir la influencia del crimen organizado sobre la democracia local], (Estocolmo: IDEA Internacional y la Iniciativa Global con el Crimen Organizado Transnacional, 2016)

PNUD, *Ranking de Igualdad de Mujeres y Hombres en los Partidos Políticos*, 2013, disponible en español en <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/womens_empowerment/ranking-de-igualdad-de-mujeres-y-hombres-en-partidos-politicos.html>, consultado 5 de octubre 2016

Rubio, M., "Colombia: coexistence, legal confrontation and war with illegal armed groups" [Colombia: coexistencia, confrontación legal y guerra con los grupos armados ilegales] en K. Casas-Zamora (ed.), *Dangerous Liaisons:*

Organized Crime and Political Finance in Latin America and beyond [Relaciones peligrosas: el crimen organizado y la financiación política en América Latina y más allá] (Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2013)

Semana, "El Proceso 8.000", 23 de junio 1997, disponible en español en <<http://www.semana.com/especiales/articulo/el-proceso-8000/32798-3>>, consultado el 5 de octubre 2016

Transparencia por Colombia, *Análisis de la Financiación de las Campañas Legislativas de Colombia en 2014* (Bogotá: Transparencia por Colombia, 2014)

Unión Interparlamentaria, "Women in National Parliaments: World Classification" [Las mujeres en los parlamentos nacionales: clasificación mundial], 2016, (disponible en inglés) <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, consultado el 5 de octubre 2016

Vargas, M., Lesmes, J. y Téllez, E., *El presidente que se iba a caer: diario secreto de tres periodistas sobre el 8.000* (Bogotá: Planeta, 1996)

Verdadabierta.com, "La 'para-política'", 27 de julio 2010, disponible en español en <<http://www.verdadabierta.com/politica-ilegal/parapoliticos/2595-la-para-politicasp-764685506>>, consultado el 5 de octubre 2016

Wilde, A., "Conversations amongst gentlemen: Oligarchical democracy in Colombia" [Conversaciones entre caballeros: la democracia oligárquica en Colombia], en J. Linz y A. Stepan (eds), *The Breakdown of Democratic Regimes, Volume 3: Latin America* [Colapso de los regímenes democráticos, Volumen 3: América Latina] (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978)

Anexo

Listado de las personas entrevistadas

1. Alejandra Barrios, directora ejecutiva de la MOE, 2 de diciembre 2015
 2. Nadia Blel, senadora 2014–2018, Partido Conservador, 1 de diciembre 2015
 3. Idayris Yolima Carrillo, magistrada, CNE, 3 de diciembre 2015
 4. Carlos Córdoba, coordinador, Oficina de Minorías, Centro Democrático, 30 de noviembre 2015
 5. Gloria Cuartas, exalcaldesa Apartadó, excandidata al Senado (2002, 2006, 2010), Partido Liberal (actualmente miembro de la asociación “Otra Colombia es Posible”), 4 de diciembre 2015
 6. Javier Hoyos, lobista, Javier Hoyos Asesores, Gestión Legislativa y Gobierno, 3 de diciembre 2015
 7. Rosa Iguarán, secretaria general, MAIS, 2 de diciembre 2015
 8. Juanita León, periodista, directora ejecutiva de La Silla Vacía, 4 de diciembre 2015
 9. Claudia López-Hernández, senadora 2014–2018, Alianza Verde, 1 de diciembre 2015
 10. Cecilia López-Montaño, exsenadora (2006–2010), Partido Liberal, 1 de diciembre 2015
 11. Clara López-Obregón, excandidata a la Presidencia (2014), excandidata a la Alcaldía de Bogotá (2015), actual ministra del Trabajo, POLO, 3 de diciembre 2015
 12. Armando Novoa, magistrado, CNE, 3 de diciembre 2015
 13. Ángela Pantoja, directora administrativa nacional, Partido Conservador, 1 de diciembre 2015
 14. Marta Lucía Ramírez, excandidata a la Presidencia (2014), exsenadora 2006–2009, exministra de Defensa 2002–2003, exministra de Comercio Exterior 1998–2002, Partido Conservador, 2 de diciembre 2015
 15. Ángela María Robledo, representante a la Cámara 2014–2018, Alianza Verde, 2 de diciembre 2015
 16. Clara Rojas, representante a la Cámara 2014–2018, Partido Liberal, 2 de diciembre 2015
-

17. María Josefa Serna, directora administrativa, Unión Patriótica, 1 de diciembre 2015
18. Elisabeth Ungar, directora ejecutiva, Transparencia por Colombia, 30 de noviembre 2015
19. Paloma Valencia, senadora 2014–2018, Centro Democrático, 3 de diciembre 2015

Observación: Todas las entrevistas se realizaron en Bogotá.

Sobre los autores

Kevin Casas-Zamora es investigador asociado del Programa Peter D. Bell sobre Estado de Derecho en América Latina del Diálogo Interamericano y consultor experto en financiación política para IDEA Internacional.

Elin Falguera trabaja como oficial de programa en el equipo de los partidos políticos de IDEA Internacional y es la jefa de proyectos del proyecto mundial sobre financiamiento político del Instituto.

Sobre las organizaciones

IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que tiene como objetivo apoyar la democracia sostenible en todo el mundo. El objetivo del Instituto es brindar apoyo para lograr instituciones y procesos democráticos más sólidos. El Instituto actúa como un catalizador para la construcción de democracia, suministrando recursos técnicos y propuestas políticas, o apoyando reformas democráticas que respondan a requerimientos nacionales específicos. IDEA Internacional trabaja de la mano con los actores políticos, los gobiernos, las agencias de la ONU y las organizaciones regionales involucradas en la construcción de democracia. IDEA Internacional genera conocimientos comparativos en sus principales áreas de competencia: procesos electorales, elaboración de constituciones, participación y representación política, democracia y desarrollo, así como la relación entre la democracia y el género, la diversidad, los conflictos y la seguridad. IDEA Internacional actúa en todo el mundo. El Instituto tiene su sede en Estocolmo, Suecia, y cuenta con oficinas en las regiones de África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico.

<<http://www.idea.int>>

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD) es una organización creada por los partidos políticos de los Países Bajos dirigida a fortalecer las organizaciones políticas en las democracias jóvenes o en desarrollo. El NIMD apoya especialmente los diálogos multipartidistas que abordan cuestiones de interés nacional, el desarrollo institucional de los partidos políticos y las plataformas de diálogo entre la sociedad política y la sociedad civil. Los principios fundamentales del NIMD son la apropiación, la imparcialidad, la transparencia y el respeto por las democracias locales. El NIMD ha brindado apoyo en procesos de reforma constitucional, en contextos específicos y por solicitud de sus socios, en países como Bolivia, Ecuador, Ghana, Kenia, Malawi, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

<<http://www.nimd.org>>

El impacto de los recursos económicos sobre la participación política de las mujeres se ha convertido en una temática relevante en materia de financiación política comparada. En los últimos años, se ha consolidado la idea de que una política dominada por el dinero es, por lo general, una política dominada por hombres. No es sorprendente, entonces, que este asunto haya pasado a un primer plano en los debates sobre género y financiación política.

Este informe evalúa en qué medida la financiación política es realmente un obstáculo para que las mujeres se postulen a cargos de elección popular. El estudio se centra en la experiencia de Colombia, un país que, como muchos otros en América Latina, sigue combatiendo un pesado legado de desigualdad social, económica y política, que afecta desproporcionadamente a las mujeres.

El estudio explora cómo la financiación política obstaculiza el acceso de las mujeres al poder político y la relación que ésta tiene con los demás obstáculos que impiden la participación política de las mujeres. Sugiere también varios cambios institucionales que podrían mejorar algunos de los problemas identificados, reconociendo los límites que las reformas institucionales tienen a la hora de transformar profundas desigualdades de género.

International IDEA

Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
Tel: +46 (0)8 698 37 00
Fax: +46 (0)8 20 24 22
Email: info@idea.int
Sitio web: www.idea.int

NIMD

Passage 31
2511 AB La Haya
Países Bajos
Tel: +31 (0)70 311 54 64
Fax: +431 (0)70 311 5465
Email: info@nimd.org
Sitio web: www.nimd.org