

# PARIDAD DEMOCRÁTICA POR FUERA DE LAS URNAS UNA APROXIMACIÓN A LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA\*

FELIPE JARAMILLO RUIZ\*\*

MARÍA CATALINA MONROY HERNÁNDEZ\*\*\*

## Resumen

Los estudios sobre la participación de la mujer en el ámbito público tienden a centrarse en la representatividad. Sin embargo, la inclusión de la mujer en la esfera pública no se reduce a un tema electoral. La administración

del Estado también requiere de cargos cuyo fundamento legal no recae en el sufragio, motivo por el cual el estudio de género de la composición administrativa del Estado adquiere relevancia. Con base en la discusión anterior, el artículo presenta los avances de Colombia en términos de participación de la mujer en el

\* El artículo amplía las ideas de la columna de opinión que se publicó en la página de WomanStats Project. <https://womanstatslatina.wordpress.com/category/participacion-politica/>

\*\* Magíster en Democracia y transformaciones sociales; profesor asociado de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá (Colombia). [felipe.jaramillo@usa.edu.co](mailto:felipe.jaramillo@usa.edu.co)

\*\*\* Doctora en Estudios Políticos; profesora e investigadora asociada de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá (Colombia). [maria.monroy@usa.edu.co](mailto:maria.monroy@usa.edu.co)

Recibido: 15 de enero de 2015 / Modificado: 5 de marzo de 2015 / Aceptado: 11 de marzo de 2015.

Para citar este artículo

Jaramillo Ruiz, F. y Monroy Hernández, M. C. (2014). Paridad democrática por fuera de las urnas. Una aproximación a la participación de las mujeres en la administración pública en Colombia. *OPERA*, 16, pp. 35-53.

sector público. El objetivo consiste en brindar una aproximación teórica a la participación de la mujer en la administración del Estado y, de igual forma, evaluar los avances del país hacia la igualdad material entre los sexos. En especial, el artículo propone una aproximación teórica a la paridad democrática en Colombia, la cual se extiende a la consolidación de la democracia por fuera de las urnas.

**Palabras clave:** paridad de género, democracia, representación, participación.

**DEMOCRATIC PARITY BEYOND THE VOTE  
AN APPROACH TO WOMEN'S  
PARTICIPATION IN PUBLIC  
ADMINISTRATION IN COLOMBIA**

**Abstract**

Studies on the participation of women in the public sphere tend to focus on representativeness. However, the inclusion of women in the public sphere is not confined to an electoral issue. State administration also requires public servants whose legal basis does not emanate from the process of voting. This is why the study of the administrative composition of the state, in regards to gender, becomes relevant. Based on this premise, the article presents the advances of Colombia in terms of women's participation in the public sector. The aim is to provide a theoretical approach to the participation of women in the public sphere and to analyze the country's advances towards substantive equality between the sexes. In particular, the article calls for a theoretical approach to democratic parity in

Colombia, which requires a vision of democracy beyond the sole process of voting.

**Key words:** Gender parity, democracy, representation, participation.

**INTRODUCCIÓN**

En el año 2008, IDEA Internacional publicó un informe sobre la participación política de la mujer en América Latina. La organización examinó cómo se ha materializado la igualdad de la mujer luego de treinta años de democracia en el continente latinoamericano. El informe revela la preocupante situación de la mujer en la región y, particularmente, su falta de participación política en Colombia. Dos cifras saltan a la vista. Primero, en ninguno de los países latinoamericanos la representación alcanza la paridad democrática. Segundo, mientras el promedio de mujeres en los órganos unicamerales o cámaras bajas en América Latina es del 18,5 %, Colombia cuenta con una participación del 8,4 %, y se ubica en el último puesto de los países estudiados (Llanos y Kristen, 2008, p. 11).

Las cifras reveladas por IDEA Internacional son una muestra del déficit democrático en términos de participación política de la mujer en Colombia. Y es que la exclusión de la mujer en el país es histórica. Mientras que en Ecuador, Uruguay y Brasil se les reconoció el derecho al voto a las mujeres en la década de los treinta, Colombia les otorgó este derecho fundamental de ciudadanía en 1957. Solo Paraguay se demoró un poco más en aceptar el voto de la mujer, en tanto que lo autorizó en 1961.

Según ONU Mujeres, la entidad de las Naciones Unidas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer (2014), Colombia ocupa el puesto 108 entre los más de 160 países estudiados en términos de participación de la mujer en el Congreso. Y lo más preocupante es que hay pocas señales de que exista una tendencia al aumento. Por ejemplo, al comparar el porcentaje de mujeres en el Congreso colombiano, es desalentador encontrar que mientras en 1997 la participación de la mujer alcanzaba un 11,7%, en 2007 se redujo a un 8,8% (Llanos y Sample 2008, p. 23).

Para remediar la desigualdad en la participación de las mujeres en la administración pública, en el año 2000 se aprobó la Ley 581, también conocida como la Ley de Cuotas, cuyo fin es:

... crear los mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, incluidas las entidades a que se refiere el inciso final del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, y además promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil.

En otras palabras, la ley busca fomentar la participación de las mujeres en los cargos públicos<sup>1</sup>. Sin embargo, el incremento de participación previsto en la ley ha sido paulatino. Por ejemplo, en 2011, 217 listas de candida-

tos no cumplieron con la cuota del 30% de mujeres prevista en la ley, de las cuales 110 corresponden a candidatos para Concejos y 107 para Juntas Administradores Locales (Caracol Radio, 2011). Así, se han presentado dificultades para que los requisitos impuestos a los partidos se traduzcan en una mayor representación de las mujeres en los cargos de elección popular.

A pesar de la problemática antes mencionada, desde la aprobación de la Ley 581 de 2000, sí se ha visto un incremento en la participación de la mujer en los cargos administrativos del sector público. Por consiguiente, aunque la representatividad en los cargos de elección popular es preocupante, la participación en los cargos administrativos es un poco más alentadora. En el mismo *ranking* de ONU Mujeres (2014), Colombia ocupa el puesto 25 entre los más de 160 países estudiados conforme al porcentaje de mujeres en ministerios públicos en 2014.

Es posible dirimir que la participación de las mujeres en los ministerios públicos se debe a la Ley de 581 de 2000, en tanto que esta establece:

... mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos del Máximo Nivel Decisorio serán desempeñados por mujeres; es decir los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres Ramas y Órganos del Poder Público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal. Ejemplo: en el orden nacional, en un Ministerio hacen parte de este nivel,

<sup>1</sup> Según el DANE, del total de la población de Colombia, el 49,0% son hombres y el 51,0% mujeres, motivo por el cual el Estado debería tener una mayor representación de las mujeres en la administración pública.

el Ministro, Viceministro y Secretario General (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2013, p. 9).

Frente a cómo definir el concepto de máximo nivel decisorio, en la sentencia C-371 de 2000, la Corte Constitucional señaló:

A pesar de que en las normas que se revisan, no se hace una enumeración taxativa de los cargos que conforman el “máximo nivel decisorio” y los “otros niveles decisorios”, y de que no corresponde hacerla a la Corte, es claro que tales empleos se deberán determinar de acuerdo con los estatutos en los que se establece la nomenclatura de los empleos, los manuales de funciones y requisitos, y las plantas de personal.

Ahora bien, con el fin de cumplir con el llamado de la Corte Constitucional, por medio del Decreto 2489 de 2006 se estableció el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos del orden nacional y en el Decreto 785 de 2005 el de las entidades del orden territorial (anexos I y II). Estos decretos aclararon la identificación de los cargos directivos, lo que facilitó la elaboración de investigaciones más detalladas sobre la participación de la mujer en la administración pública.

A su vez, los estudios sobre la participación de la mujer en el ámbito público tienden centrarse en la representatividad, la cual “implica el derecho reconocido de hablar en nombre de otros relevantes” (O’Donnell, 1994, p. 11). Sin embargo, la inclusión de la mujer en la esfera pública no se reduce a un tema electoral. La administración del Estado también requiere de cargos cuyo fundamento legal no recae en el sufragio, motivo por cual

el estudio de su composición administrativa adquiere relevancia.

Lo anterior suscita dos interrogantes fundamentales: ¿cómo evolucionó la participación de la mujer en los cargos directivos de la administración pública para el periodo 2007-2011?, y ¿cómo la realidad colombiana se contrasta con las aproximaciones teóricas a los estudios de género, democracia y participación? La hipótesis planteada es: si bien el Estado ha cumplido con el 30% mínimo de mujeres en los cargos directivos de la administración pública, aún existe un déficit democrático, en tanto que no se ha alcanzado la paridad democrática.

El artículo presenta los avances de Colombia en términos de participación de la mujer en el sector público. El objetivo consiste en brindar una aproximación teórica desde la paridad de género a la participación de la mujer en la administración del Estado colombiano, y evidenciar cómo se cristaliza dicha participación en los cargos directivos de la administración pública en Colombia. En especial, el artículo propone una primera aproximación a la paridad democrática por fuera de las urnas en país.

El artículo está dividido en cuatro partes. Primero, se escrudían las principales aproximaciones a la relación sexo, género y Estado. Segundo, se discuten los postulados teóricos a la democracia paritaria. Tercero, se hace una distinción entre el concepto de representación y participación. Cuarto, se analizan los avances en la participación de la mujer en los cargos directivos del Estado colombiano. Para lograr esto, el estudio examina los informes anuales del Departamento Administrativo de la Fun-

ción Pública. De la misma forma, se analiza el porcentaje de mujeres en los cargos directivos del máximo nivel decisorio y se evidencia cuál ha sido la evolución de la participación de las mujeres desde el 2007 hasta el 2011. En la conclusión, se desarrolla una reflexión acerca de cómo ha impactado la participación de la mujer en la administración del Estado colombiano.

### LA VIRILIDAD DEL ESTADO

Como punto de partida, es menester definir y conceptualizar los conceptos de sexo y género que serán esenciales para comprender cómo estos se encuentran profundamente entrelazados a la administración del Estado y a la concepción de lo público, objeto fundamental del presente estudio. Primeramente, es importante aclarar que si bien el sexo hace referencia a los rasgos anatómicos, físicos, biológicos y hormonales que diferencian a

las mujeres de los hombres, el término género designa una construcción social que se origina en un complejo proceso cultural, psicológico y social que propaga ciertos comportamientos entre mujeres y hombres<sup>2</sup>. Por ende, el género implica una serie de mapas perceptuales que establecen ciertos parámetros para determinar qué es masculino y qué es femenino<sup>3</sup>.

Como se mencionó, “el género es una idea construida mediante interacciones histórico-sociales entre los seres humanos” (Bermúdez, Londoño y Tickner, 1999, p. 29)<sup>4</sup>. No obstante, es de las concepciones de género que emana una gran disparidad en el trato entre los hombres y las mujeres (Jaramillo, 2013b). A modo de ejemplo, el estudio realizado por Michael Koch y Sarah Fulton (2011) evidencia cómo la sociedad tiende a atribuir a las mujeres rasgos de amabilidad, cooperación, compasión, ternura y gentileza, mientras que a los hombres rasgos de agresividad, firmeza, autoridad y poder<sup>5</sup>. Dichas cualidades no

<sup>2</sup> Las peculiaridades del sexo se determinan por “cromosomas individuales, hormonas, genitales y demás características secundarias del sexo” (Eckert, 2003, p. 13). No obstante, es a partir de las diferencias corporales que “las sociedades intentan conectar formas de comportamiento con deberes biológicos sexuales” (p. 10). Las características biológicas forman una primera relación entre el sexo y el género: la capacidad de procrear y el pensamiento maternal (Ruddick, 1995).

<sup>3</sup> West y Zimmerman (1987) discuten la relación entre lo biológico y lo cultural y cómo el sexo y el género se afianzan en el imaginario social. Los autores cuestionan las concepciones del género como algo natural y proponen una aproximación más holística y menos dicotómica de su composición.

<sup>4</sup> De acuerdo con Tickner, “género [es] la relación entre mujeres y hombres, una relación generalmente jerárquica y desigual” (2005, p. 7). Estas inequidades, al mismo tiempo, se consideran una forma de violencia (Hudson *et al.*, 2012, p. 5).

<sup>5</sup> Eckert asegura que “los niños son más rígidos en cuanto a las preferencias de juguetes que las niñas, y ejercen un trato más duro con los mismos niños que en las niñas castigando estilos de juegos ‘inapropiados al género masculino’” (2003, p. 21). También expresa la autora: “son los niños y no las niñas quienes aprenden que son los hombres y no las mujeres los que logran desempeñar tareas ‘importantes’ de adultos” (p. 21). El problema radica en que, reclama Eckert (2003), las sociedades son culpables al exagerar aquellas pequeñas distinciones biológicas entre los sexos.

proviene de las diferencias biológicas entre los sexos, sino que son estereotipos de género que afectan las visiones de la ciudadanía y la organización administrativa del Estado.

De igual forma, cuando las creencias de sexo se convierten en prácticas, estas pasan a modificar las decisiones que se toman al interior de una comunidad. En palabras de Enloe:

Está claro que una mujer no es inherente o irreversiblemente antimilitar o antiautoritaria. No es una cuestión de sus cromosomas o ciclo menstrual. Es cuestión de procesos y estructuras sociales que han sido creadas y soportadas a través de las generaciones —en ocasiones de manera coercitiva— para alejar a la mayoría de mujeres de cualquier posición política que tenga incidencia en el control de la fuerza del Estado (1989, p. 6).

Bajo el paradigma patriarcal, los hombres, por medio del lenguaje y acciones de dominación, construyen y difunden la idea de que la dirección y el manejo del Estado son exclusivas de ellos (Hudson, Ballif-Spanvill, Caprioli y Emmet, 2012). Esta *masculinización* se traduce en políticas que excluyen a la mujer de lo público (Boucher, 2003). Como expresa Tickner: “fuerza, poder, autonomía, independencia y racionalidad, típicamente asociados a los hombres y la masculinidad, son las características que más valoramos en aquellos a quienes les confiamos el manejo de

nuestra política exterior y defensa de nuestros intereses nacionales” (1992, p. 3).

En cuanto a la discusión acerca de cómo influye el género en la administración del Estado, diversos estudios sostienen que los hombres se identifican con temáticas vinculadas con la fuerza, guerra y defensa del Estado, mientras que otros resaltan que las mujeres tienden a tener ideologías más de izquierda (Dolan, 2005). Para ilustrar lo anterior, la investigación realizada por Koch y Fulton muestra cómo las mujeres son políticamente más liberales que los hombres y se inclinan por ser compasivas, diferencia que se traduce en un mayor interés por proyectos de educación, programas para los pobres, salud y medioambiente. Asimismo, los autores advierten que los hombres son más conservadores y se inclinan por los asuntos militares y de impuestos (Koch y Fulton, 2011)<sup>6</sup>.

Por su parte, Dolan examina cómo los estereotipos de género se presentan en las campañas de las mujeres candidatas al congreso de Estados Unidos, y señala que los estereotipos trabajan en ambos sentidos. Es decir, favorecen la elección tanto de hombres como de mujeres dependiendo de la prioridad que exista en la agenda política. Empero, se genera una predisposición subyacente a preferir candidatos hombres, en tanto que los estereotipos de género tienden a resaltar las

<sup>6</sup> En Estados Unidos, algunos estudiosos han señalado que, por ejemplo, las mujeres demócratas tienden a representar más a los distritos liberales, urbanos y racialmente diversos, que los hombres demócratas; y mujeres republicanas tienden a ser elegidas entre más liberales sean en los distritos electoralmente más marginales (Evans, 2005; Palmer y Simon, 2006).

cualidades masculinas y a denigrar lo femenino (Sanbonmatsu, 2002, p. 20).

Ante la realidad descrita, cuando las mujeres ingresan a la política, están entrando a un mundo de construcción masculina, en el cual las expectativas de roles se encuentran definidas en términos de su adherencia a atributos viriles (Tickner, 2005, p. 17). Un ejemplo claro se encuentra ante la formulación de la política exterior<sup>7</sup>:

... los procesos de toma de decisión en política exterior no constituyen un espacio apropiado para mujeres [...] las mujeres que tienen experiencia en política exterior se perciben como demasiado emocionales y débiles para las duras decisiones de vida y muerte que se requieren para la defensa de la nación. La debilidad siempre es considerada como un peligro para los asuntos de seguridad nacional (Tickner, 1992, p. 3).

Un escenario de construcción masculina acentúa la ocurrencia de estereotipos que conllevan prejuicios. Como consecuencia, las relaciones de género se ven afectadas a causa de percepciones patriarcales que relegan a la mujer de la esfera pública. En suma, el Estado se torna en un reflejo de lo viril y se constituye a partir de características masculinas que segregan a la mujer de lo público.

## LA DEMOCRACIA COMO DEMOCRACIA PARITARIA

Luego de un estudio detallado sobre la realidad de las mujeres en los países europeos, Gesine Fuchs y Beate Hoecker concluyen: “las diferencias extremas en el nivel de participación y representación política de las mujeres pueden atribuirse a una combinación de factores culturales, institucionales y socioestructurales” (2004, p. 4)<sup>8</sup>. El problema yace en que algunos de estos factores construyen visiones de género que excluyen a la mujer de lo público y le restan importancia a las funciones del ámbito privado. Por causa de las estructuras patriarcales, las mujeres son vistas como carentes de razón, como incapaces de participar en la esfera pública (Boucher, 2003, p. 25).

Diversos autores han escrito sobre la desigualdad de los sexos en la democracia. Por ejemplo, Caroline Beer (2009), Anna G. Jónasdóttir (1988) y Sylvia Walby (1994), examinan cómo las nociones de ciudadanía, individualidad y sexualidad están intrínsecamente relacionadas con la noción de la democracia occidental, y desenmascaran las estructuras patriarcales de poder que existen en ella (Jaramillo 2013a, 2013b). Como sostiene Blanca Rodríguez Ruiz, “el contrato so-

<sup>7</sup> Según Enloe (1989, p. 4): “Solamente los hombres, no las mujeres o niños, han sido considerados capaces de poseer la habilidad de tomar decisiones públicas que se supone es requerida por la política internacional. Los asuntos exteriores se escriben pasando por alto las revelaciones feministas acerca de cómo el poder depende [de] soportar nociones acerca de la masculinidad y feminidad”. Ver también Ardila (2008).

<sup>8</sup> Ruth Rubio-Marín (2012) analiza los diferentes modelos que se han implementado para promover la igualdad entre los sexos en términos de participación política. La autora resalta los esfuerzos propagados por los Gobiernos europeos para que tanto hombres como mujeres participen de manera más equitativa en todos los ámbitos de la ciudadanía.

cial/sexual construye así la dicotomía entre la esfera pública de la independencia, considerada territorio de los varones, y la esfera privada de la gestión de la dependencia, considerada territorio de la naturaleza y terreno natural de las mujeres” (2010a, p. 96). Para la autora, el contrato sexual crea situaciones y espacios de discriminación hacia las mujeres.

Como resultado, y con el fin de remediar el déficit de participación de las mujeres en el ámbito público, un sinnúmero de países han implementado medidas de empoderamiento (en Francia, se aprobó la Ley de Paridad, en Estonia la Ley de Igualdad de Género, en Argentina la Ley de Cupos, entre otros)<sup>9</sup>. El propósito central de las iniciativas consiste en lograr una mayor igualdad participativa y representativa de los sexos. Es de este ideal que nace el concepto de paridad democrática, que no solo se enfoca en alcanzar una igualdad numérica entre los sexos sino que también propone una reconceptualización de la ciudadanía (Rodríguez, 2010a). Así, la democracia paritaria se materializa como un proceso que garantiza la posibilidad de cuestionar las relaciones de género, que redefine las nociones de ciudadanía y reconoce el valor social de las actividades que comúnmente se llevan a cabo en la esfera privada (Jaramillo, 2013b).

La paridad democrática encarna un instrumento que tiene como objetivo abrir un espacio para que las relaciones de género tengan una posibilidad real de contestación a las

prácticas de dominación. En pocas palabras, las discusiones sobre la paridad de género tienden a girar en torno a dos temáticas fundamentales: 1) la creación de un proceso institucional en el que el cincuenta por ciento de los candidatos sean mujeres, y 2) la modificación de las nociones tradicionales de ciudadanía. Es así que la paridad democrática se centra en la promoción de los espacios que equilibren las relaciones de género e impidan la recurrencia de estructuras de dominación. Luego, está proyectada para balancear la interacción entre hombres y mujeres, con el fin de crear una esfera pública en la cual la deliberación y el debate político prevalezcan sobre las prácticas de dominación. En particular, se consagra como una garantía institucional que impide la segregación de las mujeres de lo público (Jaramillo, 2013b; Rodríguez, 2010b).

Ahora bien, existen dos aproximaciones al principio de la igualdad: la igualdad formal, que se refiere al reconocimiento de ser iguales ante la ley; y la igualdad material, que apela a la igualdad real de las mujeres en el ámbito político, económico y social. La paridad democrática se basa en el principio de la igualdad material y no solo formal. Desde esta perspectiva, la consagración formal de la igualdad no soluciona las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales que afectan a las mujeres; y, para corregir las prácticas de exclusión, se debe propender por la creación de condiciones reales de igualdad, para que

<sup>9</sup> En lo que concierne a la discusión de si las cuotas son incompatibles con el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, Blanca Rodríguez Ruiz (2010b, p. 310) discute el tema a profundidad y concluye que “una democracia rectamente entendida no puede ser sino paritaria”.



esta no se quede en un enunciado legal (Beer, 2009; Prokhovnik, 1998; Bietz, 1990).

Como se mencionó, la paridad democrática también aspira una mayor igualdad de la mujer en términos de representación, la cual está íntimamente relacionada con el sufragio popular. Además, la noción de ciudadanía civil se forja sobre el fundamento de la adquisición de la ciudadanía política, motivo por el cual la representación se vincula a la capacidad que tiene un individuo de ser partícipe en el rumbo del Estado por medio del sufragio popular. Por ejemplo, Marshall afirma que: “[c]uando hablo del elemento político me refiero al derecho a participar en el ejercicio de poder político, como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de (los miembros de) tal cuerpo” (1963, p. 74). En palabras de la Corte Constitucional colombiana: “Es así que la jurisprudencia explica la redefinición de la representación política en la democracia representativa, subrayándose para ello el carácter complejo de la relación entre el ciudadano y el servidor elegido” (C-490/11). Por consiguiente, en la presente aproximación teórica el término representatividad se utiliza para referirse a la participación en los cargos de elección popular<sup>10</sup>.

A pesar de la importancia de la representatividad para la paridad democrática, esta no se reduce a un tema electoral. La administración de lo público también requiere de cargos cuyo

fundamento legal no recae en el sufragio popular. Por este motivo, la materialización paritaria de la democracia se exploya a la administración del Estado como un todo. Si únicamente se analiza la cantidad de mujeres que ocupan cargos de elección popular, se está dejando por fuera una gran parte del cuerpo administrativo del Estado. Por ejemplo, no se está teniendo en cuenta si existe una paridad de género en los cargos públicos de libre nombramiento y remoción. En las próximas páginas, se hace un llamado a avanzar hacia la paridad democrática por fuera de las urnas desde un análisis de la realidad colombiana. Es decir, a la búsqueda de la igualdad material en la participación de las mujeres en los cargos directivos del Estado.

## **PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN CARGOS DIRECTIVOS EN COLOMBIA**

En Colombia, los estudios sobre la participación de la mujer tienden a centrarse en la representatividad, la cual, como se dijo “implica el derecho reconocido de hablar en nombre de otros relevantes” (O’Donnell, 1994, p. 11). Verbigracia, en los estudios de género se suele hacer hincapié en los cargos de elección popular. Luis Alfredo Rodríguez Valero, por ejemplo, desarrolla una investigación minuciosa sobre la representación sustantiva de las mujeres legisladoras colombianas. El autor concluye que “a pesar de la entrada en

---

<sup>10</sup> En el presente escrito no se abordará la cuestión de si un hombre puede representar a una mujer. Simplemente, la distinción entre representatividad y participación se hace para trazar una línea divisoria que permita comprender la diferencia entre los cargos de elección popular y los demás cargos públicos. Sobre el tema de la representación, ver Jaramillo (2013b).

vigencia de la cuota electoral de género para incentivar y garantizar la mayor participación política de las mujeres, al menos en las listas electorales, esta no será una garantía efectiva para contar con legisladoras que actúen a favor de los intereses de las mujeres” (Rodríguez, 2013, p. 28)<sup>11</sup>. Por otro lado, María Emma Wills Obregón y Florentina Cardozo García exponen cómo algunos políticos colombianos, “tan comprometidos programáticamente con la equidad de género, en realidad son hostiles a la inclusión de mujeres en sus respectivas direcciones y en sus listas electorales” (Wills y Cardozo, 2010, p. 127).

Sin demeritar la importancia de los estudios antes mencionados, al investigar la participación de las mujeres en la esfera pública, las propuestas académicas no se deben restringir al ámbito de la representación. También es necesario estudiar la participación de las mujeres en la administración del Estado. La concentración de los cargos del Estado en las manos de los hombres replica estructuras patriarcales de poder, y distancia a la mujer de la esfera pública. La paridad democrática aboga por un sistema de gobierno en el cual las mujeres ocupen una posición activa en la función pública. El objetivo consiste en propender por un reflejo del Estado más congruente con la división de la especie humana en dos sexos: hombre y mujer. Con base en la discusión teórica hasta aquí señalada, es posible preguntar: ¿cómo está Colombia en términos de participación de la mujer en cargos administrativos?

Como se mencionó, desde la aprobación de la Ley de 581 de 2000, las entidades y los organismos del Estado colombiano están obligados a designar como mínimo un 30 % de los cargos directivos a las mujeres. Con base en los informes sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública, es posible concluir que los organismos y las entidades del Estado han cumplido con la provisión de cargos directivos con perspectiva de género (tabla 1). Sin embargo, al examinar la participación de las mujeres en los organismos y entidades del Estado, se encuentra que aún no se ha logrado la paridad entre los sexos. Si bien se cumple con el mínimo del 30 %, la mayoría de los cargos del Estado continúan siendo ocupados por hombres.

**TABLA 1. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS ORGANISMOS Y LAS ENTIDADES DEL ESTADO**

Entidad u organismo / Año	2009	2010	2011
Rama ejecutiva	40,34	40,01	41
Org. de control y vigilancia	36,36	36,36	39
Registraduría Nacional	35,48	35,71	38
Entes autónomos	31,74	32,12	35
Rama legislativa	25	26,42	30
Rama judicial	22,52	25	35
<b>Promedio</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>36</b>

Fuente: elaboración propia a partir del Departamento Administrativo de la Función Pública, 2009-2011.

<sup>11</sup> María Emma Wills Obregón (2005) realiza una reconstrucción de la historia del voto de las mujeres en Colombia y cómo ha evolucionado su participación en la política.

Si bien alcanzar un 36% de participación de las mujeres es un avance importante, parece que los organismos y las entidades del Estado se están ciñendo al mínimo legal. En otras palabras, no se evidencia una tendencia clara hacia la paridad sustantiva entre los sexos.

**TABLA 2. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN CARGOS DIRECTIVOS DE LA RAMA EJECUTIVA DE ORDEN NACIONAL, NIVEL CENTRAL Y DESCENTRALIZADO<sup>12</sup>**

Entidad u organismo/año	2009	2010	2011
Ministerios	49,35	48,54	44,2
Superintendencias	46,32	48,46	50,4
Sociedades de Economía Mixta	43,03	42,98	43,6
Empresas Sociales del Estado	38,46	40	44,4
Establecimientos Públicos	35,21	32,33	37,4
Empresas Industriales y Comerciales del Estado	34,35	36,22	36
Unidades Administrativas Especiales	32,74	31,62	42,2
Departamentos Administrativos	31,36	30,59	34,7
<b>Promedio</b>	<b>38,85</b>	<b>38,84</b>	<b>40,61</b>

Fuente: elaboración propia a partir del Departamento Administrativo de la Función Pública, 2009-2011.

Ahora bien, las cifras de la participación de mujeres en los cargos directivos de la rama ejecutiva del orden nacional, nivel central y descentralizado, revelan que ciertas entidades sí alcanzan la paridad. Adicionalmente, en el

2011 se logró que el 40% de los cargos directivos en estos organismos y entidades fueran ocupados por mujeres, lo que muestra un progreso hacia la democracia paritaria.

La participación de las mujeres en los cargos directivos de los ministerios ha llegado casi a la paridad democrática (tabla 3). Es más, en algunos ministerios la mayoría de los cargos directivos son ocupados por mujeres. Por ejemplo, en el Ministerio de Educación, de los 30 cargos directivos, 22 fueron ocupados por mujeres en el 2011; y en Ministerio de Cultura, de los 14 cargos directivos, 9 fueron ocupados por mujeres. No obstante, una mayor participación de mujeres no debe entenderse como un triunfo. En la mayoría de los ministerios más del 60% son hombres. El hecho de que la balanza se incline ocasionalmente hacia la mujer, si bien es un buen indicador, no puede ser considerado como un dato que simbolice el punto de llegada a una paridad verdadera.

**TABLA 3. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN CARGOS DIRECTIVOS DE LOS MINISTERIOS**

Ministerio / Año	2009	2010	2011
Educación Nacional	83,33	79,31	73
Relaciones Exteriores	72,73		38
Interior y de Justicia	54,55	60,87	100
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	53,85	50	50
Cultura	50	63,64	64

<sup>12</sup> La información de las tablas proviene de los Informes sobre la Participación Femenina en el Desempeño de Cargos Directivos de la Administración Pública diseñados por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Ministerio / Año	2009	2010	2011
Hacienda y Crédito Público	50	50	39
Minas y Energía	50	50	13
Protección Social	49,02	48,98	45
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	43,75	43,75	50
Transporte	33,33	33,33	41
Agricultura y Desarrollo Rural	30,77	30,77	38
Comercio, Industria y Turismo	30,43	33,33	31
Defensa Nacional	29,63	35,71	53
<b>Promedio</b>	<b>48,57</b>	<b>48,31</b>	<b>48,85</b>

Fuente: elaboración propia a partir del Departamento Administrativo de la Función Pública, 2009-2011.

Asimismo, se debe resaltar que la participación de las mujeres se da incluso en los ministerios que cumplen funciones que regularmente se asocian con el género masculino. Por ejemplo, el ministerio de defensa cuenta con una participación importante de mujeres. Esta realidad se distingue de las características de las disputas electorales, en las cuales las visiones de género juegan un papel fundamental en el momento en el que los ciudadanos escogen sus representantes. Como afirma Sanbonmatsu, muchos votantes tienen una preferencia de género al momento de votar (2002, p. 20). Igualmente, se contraponen a los estudios feministas que critican la falta de participación de la mujer en la política exterior. Las cifras parecen poner en duda el predominio de la masculinización en la administración de las relaciones internacionales en Colombia. Al parecer, los estereotipos de género que se presentan en las contiendas electorales, que

menciona Sanbonmatsu y que se discutieron en el apartado teórico, no actúan de la misma manera sobre la participación administrativa de las mujeres.

## CONCLUSIONES

En el 2013, el Departamento Administrativo de la Función Pública señaló que el promedio general de participación de las mujeres en el máximo nivel decisorio, en las entidades del nivel nacional, fue: en la rama ejecutiva, de 37,4 %, en la rama legislativa, 15 %; en la rama judicial, 46,9 %, y en los órganos de vigilancia y control, 38,12 %. Aunque es posible concluir que aún no existe una paridad democrática, se debe reconocer que sí se ha avanzado hacia una mayor participación de las mujeres en los cargos directivos de la administración pública. No obstante, se resalta la importancia de continuar avanzando hacia una paridad democrática por fuera de las urnas. Para que exista una democracia paritaria, las mujeres deben poder participar de forma equitativa, tanto en los cargos de elección popular como en los demás cargos públicos.

Del análisis de las cifras de la ocupación de cargos directivos, una conclusión salta a la vista: de forma paulatina las mujeres sí están ingresando a la administración de la esfera pública. Sin embargo, ¿será que la participación de las mujeres en la organización del Estado ha transformado el desempeño del mismo? Esta pregunta trasciende de las cuestiones cuantitativas y requiere un examen cualitativo que contraste las elucubraciones teóricas sobre el género y la realidad. La presente investigación es un primer paso para la adopción de

un enfoque de género más holístico de la democracia, uno que se ramifique más allá del estudio de representatividad. Sin embargo, se hace un llamado a promover el análisis de cómo la integración del género femenino a las estructuras del Estado transfigura las concepciones de lo público (Prokhovnik, 1998, p. 88). Por ejemplo, futuros estudios deben analizar cómo la participación de las mujeres ha afectado el reconocimiento que se le da a las labores de cuidado y de maternidad, y cómo se le da valor social a las funciones que tradicionalmente cumplen las mujeres.

Finalmente, a pesar de los avances, se evidencia una discrepancia radical entre la participación y la representación de la mujer en el Estado colombiano. El déficit en la representación política de las mujeres es contundente. Por ahora, la colombiana sigue siendo una democracia a medias, una democracia que excluye a más del 50 % de su población, una democracia con pocas mujeres. Cabe preguntarse, entonces, cómo se puede progresar hacia una mayor representatividad de las mujeres en la democracia colombiana.

## REFERENCIAS

- Ardila, M. (2008). El Congreso y la política exterior colombiana. A propósito de la comisión segunda. En Ardila, L. C. M. *La toma de decisiones de la política exterior colombiana* (pp. 13-40). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Beer, C. (2009). Democracy and Gender Equality. *Springer Science*, 212-227.
- Bermúdez, S., Londoño, M. y Tickner, A. B. (1999). Los aportes de la perspectiva de género al conocimiento de las ciencias sociales, la teoría de las relaciones internacionales y la concepción de los espacios. *Colombia Internacional*, 45, 27-38.
- Beitz, C. (1990). *Political Equality*. Princeton: Princeton University Press.
- Boucher, J. (2003). Male Power and Contract Theory: Hobbes and Locke in Carole Pateman's 'The Sexual Contract'. *Canadian Journal of Political Science* (1), 23-38.
- Caracol Radio (2011). Consejo Electoral amplía plazo hasta el 30 de septiembre para que partidos ajusten cuotas femeninas. Recuperado de: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/consejo-electoral-amplia-plazo-hasta-el-30-de-septiembre-para-que-partidos-ajusten-cuotas-femeninas/20110915/nota/1547630.aspx>
- Caprioli, M. (2000). Gendered conflict. *Journal of Peace Research*, 37 (1), 51-68.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2009). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública*. Bogotá: DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2010). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública*. Bogotá: DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2011). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública*. Bogotá: DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2013). *Informe sobre la participación femenina en el desempeño de cargos directivos de la administración pública*. Bogotá: DAFP.
- Dolan, S. (2005). Do women candidates play to gender stereotypes? Do men candidates play to women? Sex and Issues priorities on Campaign Websites. *Political Research Quarterly*, 58 (1), 31-44.

- Eckert, P. M. G. (2003). *Language and gender*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enloe, C. (1989). *Bananas, beaches and bases. Making feminist sense of international politics*. Los Angeles: The University of California Press.
- Evans, J. J. (2005). *Women, partisanship, and the Congress*. New York: Oxford University Press.
- Hoecker, B. y Fuchs, G. (2004). Without Women merely a Half-Democracy: The Political Participation of Women in East European Accession States. *International Policy Analysis Unit*, 1-18.
- Hudson, V., Ballif-Spanvill, B., Caprioli, M. y Emmet, C. F. (2012). *Sex and world peace*. New York: Columbia University Press.
- Koch, M. y Fulton, S. (2011). In the defense of women: gender office holding and national security policy in established democracies. *The Journal of Politics*, 73 (1), 1-16.
- Jaramillo, F. (2013a). Democracy, parity and change. An institutional space for gender relations. *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 13 (25).
- Jaramillo, F. (2013b). Power, Gender and Democracy: From Domination to Gender Equality. *Revista científica General José María Córdova*, 11 (12).
- Jónasdóttir, A. G. (1988). Does Sex Matter to Democracy? *Scandinavian Political Studies* (4), 299-322.
- Llanos, B. y Sample, K. (2008). *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. Estocolmo: International Institute of Democracy and Electoral Assistance.
- Marshall, T. H. (1963). Citizenship and Social Class. En *Sociology at the Crossroad and Other Essays* (pp. 66-127). Heinemann: London.
- O'Donnell, G. (1994). Democracia delegativa. *Journal of Democracy en Español*.
- ONU Mujeres - Organización de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (2014). *Women in Politics: 2014*. Recuperado de: [http://ipu.org/pdf/publications/wmmmap14\\_en.pdf](http://ipu.org/pdf/publications/wmmmap14_en.pdf).
- Palmer, B. y Simon, D. (2006). *Breaking the political glass ceiling: Women and congressional elections*. New York: Routledge.
- Prokhovnik, R. (1998). Public and Private Citizenship: From Gender Invisibility to Feminist Inclusiveness. *Feminist Review* (60), 84-104.
- Rodríguez, B. (2010a). Hacia un estado post-patriarcal. Feminismo y ciudadanía. *Revista de Estudios Políticos* (149), 87-122.
- Rodríguez, B. (2010b). La democracia como democracia paritaria. En Heim, D. y Bodelón González, E. (eds.). *Derecho, género, igualdad: cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas* (pp. 299-315). Barcelona: Grupo Antígona.
- Rodríguez Valero, L. A. (2013). La representación sustantiva de las mujeres en el Congreso colombiano de 1998 al 2012: una visión más allá del número total de legisladoras. *Serie Documentos del Departamento de Ciencia Política*, 21.
- Rubio-Marín, R. (2012). A New European Parity-Democracy Sex Equality Model and why it won't Fly in the United States. *The American Journal of Comparative Law*, 60 (1), 99-126.
- Ruddick, S. (1995). *Maternal thinking. Toward a politics of peace*. Boston: Beacon Press.
- Sanbonmatsu, K. (2002). Gender Stereotypes and Vote Choice. *American Journal of Political Science*, 46 (1), 20-34.
- Tickner, J. A. (1992). *Gender in international relations. Feminist perspectives on achieving global security*. New York: Columbia University Press.
- Tickner, J. A. (2005). What is your research program? Some feminist answers to international relations methodological questions. *International Studies Quarterly*, 49, 1-21.

- Walby, S. (1994). Is Citizenship Gendered? *Sociology* (2), 379-395.
- West, C. y Zimmerman, D. H. (1987). Doing Gender. *Gender and Society*, 1 (2), 125-151.
- Wills Obregón, M. E. y Cardozo García, F. (2010). Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006): ¿Compromiso de fondo o superficial? *Colombia Internacional* (71).
- Wills Obregón, M. E. (2005). 50 años del sufragio femenino en Colombia. 1954: por la conquista del voto. 2004: por la ampliación de la ciudadanía. *Análisis Político*, 39-54.

#### Normatividad

Ley 581 de 2000.

Decreto 785 de 2005.

Decreto 2489 de 2006.

Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000.

Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011.

**ANEXO 1. EMPLEOS PÚBLICOS DE NIVEL DIRECTIVO DE LAS INSTITUCIONES PERTENECIENTES A LA RAMA EJECUTIVA Y DEMÁS ORGANISMOS Y ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL. DECRETO 2489 DE 2006**

Nivel directivo
Comisionado Nacional del Servicio Civil
Consejero comercial
Contador General de la Nación
Decano de institución universitaria de escuela tecnológica o de institución tecnológica
Decano de universidad o de escuela superior
Director administrativo o financiero o técnico u operativo
Director de academia diplomática
Director de centro de atención ambulatoria
Director de Departamento Administrativo
Director de centro de carrera o jefe de departamento de institución universitaria, o de escuela tecnológica de institución tecnológica
Director de escuela o de instituto, o de centro o jefe de departamento de universidad
Director de fábrica
Director de museo o de teatro o de coro o cultural
Director de superintendencia
Director de unidad hospitalaria
Director de unidad de institución técnica profesional
Director de unidad tecnológica o de unidad académica
Director General de Protocolo
Director o gerente territorial o regional o seccional
Experto de Comisión Reguladora
Gerente, presidente o director general o nacional de entidad descentralizada o de unidad administrativa especial
Gestor en ciencia y tecnología
Intendente
Jefe de oficina
Ministro
Ministro plenipotenciario
Negociador internacional



Nivel directivo
Rector de institución técnica profesional
Rector de institución universitaria o de escuela tecnológica o de institución tecnológica
Rector de universidad
Secretario general de institución técnica profesional
Secretario general de institución universitaria o de escuela tecnológica o de institución tecnológica
Secretario general de ministerio o de departamento administrativo
Secretario general de unidad administrativa especial o de superintendencia o de entidad descentralizada
Subcontador General de la Nación
Subdirector administrativo o financiero o técnico u operativo
Subdirector de departamento administrativo
Subdirector de unidad hospitalaria
Subgerente, vicepresidente o subdirector general o nacional de entidad descentralizada o de unidad administrativa especial
Subsecretario de Relaciones Exteriores
Superintendente
Superintendente delegado
Superintendente delegado adjunto
Viceministro
Vicerrector de institución técnica profesional
Vicerrector o director administrativo de institución universitaria o de escuela tecnológica o de institución tecnológica
Vicerrector o director administrativo de universidad

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 2489 de 2006.

## ANEXO 2. EMPLEOS DE NIVEL DIRECTIVO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. DECRETO 785 DE 2005

El nivel directivo está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:
Alcalde
Alcalde local
Consejero de Justicia
Auditor fiscal de Contraloría
Contralor
Contralor auxiliar
Decano de escuela o institución tecnológica
Decano de institución universitaria
Decano de universidad
Director administrativo o financiero o técnico u operativo
Director de área metropolitana
Director de departamento administrativo
Director de escuela o de instituto o de centro de universidad director de hospital
Director ejecutivo de asociación de municipios
Director o gerente general de entidad descentralizada
Director local de salud
Director o gerente regional o provincial
Gerente
Gerente empresa social del estado - 001: gobernador
Jefe de departamento de universidad - 006: jefe de oficina
Personero
Personero auxiliar
Personero Delegado
Personero local de Bogotá
Presidente Consejo de Justicia
Rector de institución técnica profesional
Rector de institución universitaria o de escuela o de institución tecnológica
Rector de universidad

<b>El nivel directivo está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:</b>
Secretario de despacho
Secretario general de entidades centralizadas
Secretario general de institución técnica profesional
Secretario general de institución universitaria
Secretario general de universidad
Secretario general de escuela o de institución tecnológica
Secretario general de organismo de control
Secretario seccional o local de salud
Subcontralor
Subdirector
Subdirector administrativo o financiero o técnico u operativo
Subdirector científico
Subdirector de área metropolitana
Subdirector de departamento administrativo
Subdirector ejecutivo de asociación de municipios
Subdirector o subgerente general de entidad descentralizada
Subgerente
Subsecretario de despacho
Tesorero distrital
Veedor distrital
Viceveedor distrital
Veedor distrital delegado
Vicerrector de institución técnica profesional
Vicerrector de institución universitaria
Vicerrector de escuela tecnológica o de institución tecnológica
Vicerrector de universidad

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 785 de 2005.