



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

ISSN: 1900-6004

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios
Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de los Andes

Moreno León, Carlos; Cuenca Echeverry, Jackeline

Presentación del *índice de representación femenina política departamental (Irfed)*: una aproximación
para medir la presencia femenina en cargos de elección popular en el orden regional en Colombia

Colombia Internacional, núm. 117, 2024, Enero-Marzo, pp. 61-86

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint117.2024.03>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81276438003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Presentación del índice de representación femenina política departamental (Irfed): una aproximación para medir la presencia femenina en cargos de elección popular en el orden regional en Colombia

Carlos Moreno León
Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)

Jackeline Cuenca Echeverry
Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

CÓMO CITAR:

Moreno León, Carlos y Jackeline Cuenca Echeverry. 2024. "Presentación del índice de representación femenina política departamental (Irfed): una aproximación para medir la presencia femenina en cargos de elección popular en el orden regional en Colombia". *Colombia Internacional* 117: 61-86. <https://doi.org/10.7440/colombiaint117.2024.03>

RECIBIDO: 28 de julio de 2022

ACEPTADO: 12 de marzo de 2023

MODIFICADO: 21 de septiembre de 2023

<https://doi.org/10.7440/colombiaint117.2024.03>

RESUMEN. Objetivo/contexto: presentar el índice de representación femenina política departamental (Irfed). Esta herramienta permite contrastar espacial y temporalmente la manera en que se desarrolló la representación descriptiva de las mujeres entre 1992 y 2018. El Irfed ayuda a analizar cómo factores institucionales y regionales inciden en la representación descriptiva de las mujeres a nivel departamental; y, asimismo, se pueden evaluar los impactos que tiene la representación descriptiva en el reconocimiento de derechos de las mujeres a nivel espacial. **Metodología:** con información recopilada en la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre la elección de mujeres en diferentes estamentos departamentales, se hizo un análisis factorial de componente principal para construir un índice que capturara el nivel de representación que obtuvieron las mujeres en cada uno de los departamentos de Colombia entre 1992 y 2016. Con este índice se analizó cómo algunos factores institucionales influyen en el acceso de las mujeres al poder público. **Conclusiones:** el Irfed es capaz de mostrar: primero, las variaciones en la representación descriptiva de las mujeres en términos espaciales y temporales; y, segundo, el efecto heterogéneo que han tenido los cambios institucionales que promueven el arribo de mujeres a cargos de elección popular en las regiones.

Originalidad: el Irfed contribuye a la comprensión de la representación política de las mujeres en cargos de elección popular al desconcentrar la discusión de las instituciones nacionales de representación.

PALABRAS CLAVE: Colombia; índice de representación femenina política departamental; participación femenina; representación formal; representación sustantiva.

Presentation of the Departmental Political Female Representation Index (IRFED): An Approach to Measure Female Presence in Popularly Elected Positions at the Regional Level in Colombia

ABSTRACT. Objective/context: To present the Departmental Political Female Representation Index (IRFED). This tool allows contrasting spatially and temporally the way in which women's descriptive representation has developed between 1992 and 2018. The IRFED helps to analyze how institutional and regional factors affect women's descriptive representation at the departmental level; and, likewise, the impact of descriptive representation on the recognition of women's rights at the spatial level can be evaluated. **Methodology:** Using data collected from the National Civil Registry on the election of women in different departmental bodies, a principal component factor analysis was carried out to construct an index that captured the level of representation that women obtained in each of the departments of Colombia between 1992 and 2016. This index was analyzed to show how some institutional factors influence women's access to public power. **Conclusions:** The IRFED is capable of showing two things: first, variations in descriptive representation of women in spatial and temporal terms; and second, the heterogeneous effect of institutional changes promoting women's entry into elected positions in different regions. **Originality:** The IRFED contributes to understanding the political representation of women in elected positions by decentralizing the discussion from national representation institutions.

KEYWORDS: Colombia; Departmental Political Female Representation Index; female participation; formal representation; substantive representation.

Apresentação do Índice de Representação Feminina Política Departamental (Irfed): uma abordagem para medir a presença feminina em cargos de eleição popular no nível regional na Colômbia

RESUMO. Objetivo/contexto: apresentar o Índice de Representação Política Feminina Departamental (Irfed). Esta ferramenta permite contrastar espacial e temporalmente a maneira como a representação descritiva das mulheres se desenvolveu entre 1992 e 2018. O Irfed ajuda a analisar como fatores institucionais e regionais afetam a representação descritiva das mulheres a nível departamental; e, da mesma forma, os impactos da representação descritiva no reconhecimento dos direitos

das mulheres a nível espacial podem ser avaliados. **Metodologia:** com informações coletadas no Registro Civil Nacional sobre a eleição de mulheres em diferentes órgãos departamentais, foi realizada uma análise fatorial de componente principal para construir um índice que capturasse o nível de representação que as mulheres obtiveram em cada um dos departamentos da Colômbia entre 1992 e 2016. Com este índice, foi analisado como alguns fatores institucionais influenciam o acesso das mulheres ao poder público. **Conclusões:** o Irfed é capaz de mostrar: primeiro, as variações na representação descritiva das mulheres em termos espaciais e temporais; e segundo, o efeito heterogêneo que as mudanças institucionais que promovem a chegada de mulheres a cargos de eleição popular tiveram nas regiões. **Originalidade:** o Irfed contribui para a compreensão da representação política das mulheres em cargos de eleição popular, desconcentrando a discussão das instituições nacionais de representação.

PALAVRAS-CHAVE: Colômbia; Índice de Representação Feminina Política Departamental; participação feminina; representação formal; representação substantiva.

Introducción

En los últimos años se ha discutido sobre los mecanismos que son necesarios para mejorar la presencia de las mujeres en cargos de elección popular en Colombia. La mayoría de los análisis se centran en estudiar cómo instituciones electorales y partidistas fomentan el arribo de mujeres a cuerpos colegiados del orden nacional (Batlle 2016; Bernal 2006; Ortega y Camargo 2014; Wills-Otero 2005). No obstante, algunas personas consideran que enfocarse en dichas instituciones induce a tener una visión elitista de la representación de las mujeres e invisibiliza algunas de las dimensiones políticas en las que tienen incidencia (Charmes y Wieringa 2003; Cueva Beteta 2006; Klasen 2006).

Los espacios regionales y locales son relevantes para la representación política de las mujeres, en la medida en que esos órganos repercuten en la toma de decisiones que las afectan (Cepal 2017). Por ese motivo, algunos estudios analizan la manera en que las dinámicas institucionales catalizan la representación descriptiva de las mujeres (Botero 2020; Pachón y Aroca 2017). No obstante, dichas investigaciones se centran en entender las dinámicas propias de un tipo de cargo de elección popular a nivel local (e. g. concejos municipales). A pesar de que tales evaluaciones nos ayudan a comprender el fenómeno, no son capaces de capturar cómo la representación descriptiva femenina cambia de acuerdo con los aspectos territorial y temporal, dados los diferentes niveles de representación. En ese sentido, hacer una afirmación relacionada con el nivel de representación de las mujeres en el ámbito regional, en cualquiera de los estamentos —nacional, departamental

o municipal—, podría llevar a conclusiones imprecisas, en la medida en que el aumento de la participación femenina en uno de ellos no necesariamente implica un mejoramiento de su representación en otros. De ahí que, si se desea evaluar longitudinalmente la forma en que varía la representación femenina regional, se requiere una medida que sea capaz de reconocer la manera en que los diferentes estamentos de orden local, regional y nacional encarnan los intereses de cada uno de los departamentos de Colombia.

Dada esa situación, el presente trabajo tiene el propósito de dar a conocer el *índice de representación femenina política departamental* (Irfed). A partir de esta herramienta, se puede contrastar espacial y temporalmente la manera en que se ha desarrollado la representación descriptiva de las mujeres entre 1992 y 2018. Con este indicador es posible analizar, de modo más preciso, cómo factores institucionales y regionales inciden en la representación descriptiva de las mujeres en el orden departamental; y, asimismo, evaluar los impactos que tiene la representación descriptiva en el reconocimiento de derechos de las mujeres a nivel espacial.

Este nuevo indicador busca contribuir a la comprensión de la representación política de las mujeres en cargos de elección popular al desconcentrar la discusión de las instituciones nacionales de representación. Al regionalizar estos estudios, observaremos que los obstáculos que enfrentan las mujeres al momento de participar, tal vez, no solo radican en las instituciones que regulan las elecciones en Colombia, sino que además hay condiciones territoriales que afectan la posibilidad de participar y representar sus intereses. Por otro lado, el indicador nos ayudaría a entender por qué las condiciones de vida de las mujeres, y de la población en general, mejoran cuando las instituciones reflejan fielmente los intereses de los grupos sociales.

Este documento está organizado así: primero, se realiza una discusión sobre la representación política femenina en Colombia; luego, se hace un recuento de los diferentes índices que se han construido para analizar la representación política de la mujer; más adelante, se describe la manera como se creó el Irfed, así como el índice y los cambios espaciales y temporales de la representación política de las mujeres en Colombia entre 1992 y 2018; enseguida, se elabora un análisis estadístico que indaga la forma como factores institucionales y socioeconómicos inciden en el Irfed; por último, se presentan las conclusiones.

1. Representación política femenina en Colombia

Mundialmente, la presencia de las mujeres en la política ha aumentado de manera significativa en los últimos treinta años. En la actualidad, el porcentaje de mujeres en las legislaturas nacionales a nivel global es del 18%, y en algunos

países alcanza hasta el 40 % (ONU Mujeres 2021). Ese incremento se ha logrado gracias a una lucha constante de las mujeres por el reconocimiento pleno de su ciudadanía y por su ingreso a la esfera pública (Wills-Otero 2005). A pesar de esta mejora, la desigualdad entre hombres y mujeres en la participación en las instituciones públicas implicaría la persistencia de una situación en la que las autoridades estatales no representan de una manera adecuada los intereses de todos los grupos sociales, en este caso, de las mujeres. Por ese motivo, la baja participación femenina en órganos del Estado es una señal de alerta para los diferentes organismos internacionales, que comenzaron a incentivar y promover una revisión de la situación de las mujeres. Así, comprometieron a los países a adoptar medidas tendientes a modificar y mejorar la posición de ellas en todas las esferas de la sociedad, incluida la política (Tula 2015).

Las autoridades empezaron, en ese sentido, a mejorar la reglamentación que rige la presencia de las mujeres en cargos estatales, es decir, a cambiar las normas y los procesos a través de los cuales las representantes son elegidas en las instituciones del Estado, esto es, transformar la representación formal de las mujeres (Pitkin 1967). En Colombia, la participación electoral de la mujer inició en 1954 durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, con el derecho al voto que se formalizó en 1957 mediante la ley del sufragio, refrendada en un plebiscito en el que las mujeres pudieron sufragar (Batlle 2016; Luna y Villarreal 1994; Ortega y Camargo 2014). Sin embargo, fue hasta 1991, con la nueva Constitución, que se promovieron cambios sustanciales en los procesos de elección popular que implicaron una reconfiguración de la competencia electoral y del sistema de partidos (Batlle 2016). Aunque esto no se tradujo en una variación significativa en la representación femenina en estamentos a nivel nacional, departamental y local, sí hizo posible su participación en contiendas electorales.

Casi una década después, las autoridades colombianas implementaron un conjunto de reformas encaminadas a corregir la participación de la mujer en órganos decisorios del Estado. A partir de la Ley 581 de 2000 se estableció la inclusión del 30 % de mujeres en ternas y listas para altos cargos decisorios en las tres ramas del poder público; no obstante, su materialización tuvo un alcance restringido (Batlle 2016; Guzmán y Molano 2012). Solo fue hasta la puesta en marcha de la Ley 1475 de 2011 que se obligó a los partidos políticos que desearan participar en elecciones con circunscripciones plurinominales (*e. g.* Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales y concejos municipales) a conformar sus listas de candidatos con una participación mínima del 30 % de mujeres (Batlle 2016).

Estos cambios normativos tenían la intención de darles una mejor oportunidad a las mujeres para competir con los hombres por los cargos de elección

popular. A partir de allí, se esperaba que se mejorara la similitud en la composición de las personas que hacen parte de los órganos de toma de decisión y las representadas, es decir, incrementar la representación descriptiva de las mujeres, en la medida en que aumentara su número en la toma de decisiones en las instituciones estatales (Pitkin 1967; Sisma Mujer 2016). Las elecciones locales de octubre de 2015 fueron muy importantes respecto a la igualdad de oportunidades para las mujeres en Colombia, dado que por tercera vez consecutiva se aplicó dicha ley y se presentó un aumento en la representación descriptiva de las mujeres a nivel local.

En cuanto a las alcaldías, en las elecciones locales, durante el periodo comprendido entre 2004 y 2015, se dio un leve incremento en el porcentaje de alcaldesas electas, que en ningún caso superó un punto porcentual entre una y otra elección. En contraste, en las elecciones de 2015 se pasó del 9,81 % al 12,2 % de presencia femenina en las alcaldías de todo el país, un aumento de casi 3 puntos porcentuales representado en 26 mujeres alcaldesas adicionales (Sisma Mujer 2016). En el caso de los concejos municipales, el avance es incipiente. En las elecciones locales de 2019, las mujeres conformaban solo el 18 % de las personas elegidas para estas corporaciones. En más de la mitad de los concejos electos (710) eran una minoría y, en muchas ocasiones, solo ocupaban una curul. Cabe resaltar que en solo el 2 % de los concejos municipales (19) existe paridad o mayoría de mujeres (Botero 2020).

Estas cifras muestran una tendencia creciente. Pero, si consideramos que la llegada de las mujeres a la política es reciente —solo tres décadas después de los procesos de elección popular establecidos en la Constitución de 1991—, aún no es claro cómo la representación descriptiva de las mujeres mejora su reconocimiento, sus derechos y la disminución de las brechas económicas y sociales entre hombres y mujeres.

La inclusión de las mujeres en la política y el avance de sus derechos, en general, son lentos y no siguen un patrón de evolución predecible ni territorialmente homogéneo y equitativo (Wills-Otero 2007). La ausencia de mujeres en los procesos y procedimientos de toma de decisiones es una deuda histórica que tienen las democracias, la cual no logra solucionarse solamente con la incorporación de premisas normativas (e. g. Ley 1475 de 2011) (Tula 2015). Eso quiere decir que los cambios legales no implican una transformación inmediata de las percepciones y del impacto de la representación sustantiva de las mujeres en ámbitos sociales, políticos y culturales (Luna y Villarreal 1994).

Las leyes de cuotas han tenido un éxito limitado debido a múltiples factores. La efectividad de este tipo de normas aún está en discusión y se ha abordado principalmente en el campo discursivo y simbólico (Htun y Jones 2001;

Htun y Weldon 2012). Así, queda mucho por hacer para que la normatividad sea una herramienta eficaz, dado que la legislación en sí misma no garantiza la participación de las mujeres. Las instituciones se transforman cuando se encargan de hacer efectivos los derechos a las poblaciones excluidas que están definidos en los estatutos jurídicos (Htun y Jones 2001). Por ejemplo, la iniciativa femenina ha sido muy relevante en el momento de propiciar cambios en la normatividad que facilita el ingreso de las mujeres a los órganos de representación (Htun y Weldon 2012). No obstante, puede que esa misma agencia sea clave para fomentar la participación femenina en los partidos políticos y, eventualmente, acceder a los puestos de representación política.

En Colombia, la Ley 1475 de 2011 ha sido un mecanismo institucional útil, pero no suficiente. Persisten obstáculos antes y durante las elecciones; por eso, es necesario apoyar y promover las candidaturas de mujeres, y que los partidos y movimientos políticos lo asuman como un compromiso con estrategias de mediano y largo plazo, y destinen a ese propósito recursos financieros, tiempo y atención (Botero 2020). Por ejemplo, podrían incentivar que las mujeres ocupen los primeros puestos en las listas electorales (Batlle 2017; Botero 2020; Ortega y Camargo 2011).

Ahora, las reglas electorales favorables a las mujeres, como las cuotas de género y los sistemas electorales proporcionales, si bien ayudan a ganar espacio en la arena legislativa, no determinan cambios en el poder político real (Schwindt-Bayer 2010). La representación descriptiva de las mujeres en las instituciones de elección pública puede variar por características individuales de las candidatas y su candidatura (e. g. clase, etnicidad, origen geográfico, orientación sexual, el tipo de cargo al cual se postulan, entre otras), o por fenómenos contextuales concernientes a su participación histórica en la región, y las características socioeconómicas del territorio (Bernal 2006; Pachón y Aroca 2017).

Con esto presente, es necesario considerar que los cambios en la representación formal no tengan un efecto homogéneo en los diferentes territorios de Colombia sobre la representación descriptiva de la mujer. No obstante, dados los diferentes espacios a nivel nacional, regional y local en los cuales las mujeres pueden incidir en la toma de decisiones, se vuelve complejo rastrear los contrastes espaciales y temporales que tiene su presencia en cargos de elección popular.

Este último fenómeno pone sobre la mesa el impacto de la representación descriptiva de las mujeres en la representación sustantiva. Es decir, la manera en que el aumento de mujeres en los diferentes órganos del Estado influye en el reconocimiento de los derechos de las mujeres (Franceschet y Piscopo 2008). Si la presencia de mujeres en cargos de elección popular se presenta de manera

desigual en el espacio, la mejora de sus condiciones de vida a causa de dichos cambios también será disímil.

Empero, la discusión anterior pone también de manifiesto que la condición de ser mujer por sí sola no implica automáticamente la representación de sus intereses (Wills-Otero 2007). Así, una mayor inclusión de las mujeres en los cargos de toma de decisiones no necesariamente está relacionada con una mayor participación y logro de derechos por y para las mujeres (Cole, Zucker y Ostrove 1998; Pachón, Peña y Wills 2012). No se puede analizar la representación de las mujeres en la lógica esencialista de afirmar que los intereses de grupo se resuelven con su llegada a estos escenarios ni se puede imponer mediante mecanismos normativos (Bernal 2011).

En consecuencia, es clave explicar su comportamiento a lo largo del tiempo y la relación que se establece entre las instituciones políticas a nivel regional y el reconocimiento de derechos de las mujeres. Una de las tareas, no la única, que sería necesaria para realizar dicho análisis es contar con una herramienta capaz de discriminar territorial y temporalmente la representación descriptiva de las mujeres para observar, a partir de esa variación, si cambian las condiciones de las mujeres.

2. El desarrollo de indicadores sobre representación política de las mujeres

La literatura ha considerado diferentes aproximaciones para medir el nivel de autonomía política que tienen las mujeres en el mundo. Por un lado, hay un conjunto de investigaciones que evalúan la representación política a partir del número de cargos públicos que tienen las mujeres, especialmente en los aparatos legislativos (Bjørnskov y Rode 2020; Inter-Parliamentary Union 2022; World Bank 2021). Por otro lado, ciertas investigaciones han intentado construir indicadores más complejos que permitan capturar los matices del empoderamiento femenino. Algunos estudios calculan este tipo de indicadores a partir de datos agregados de las naciones, mientras otros análisis se enfocan en desarrollar índices individuales basándose en encuestas aplicadas a las mujeres.

Algunos de los indicadores que se han desarrollado en el mundo se enfocan en medir la inequidad entre hombres y mujeres. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró el *gender empowerment measure* (GEM). Esta medida se construye a partir de variables que valoran las brechas de género en la toma de decisiones en instituciones políticas y profesionales, y en el nivel de ingresos (United Nations Development Programme 2007). En la misma línea, Social Watch desarrolló el *gender inequity index* (GEI). Este índice considera tres dimensiones: el grado de inequidad en el nivel de empoderamiento

entre hombres y mujeres en posiciones técnicas, administrativas, gubernamentales y legislativas; la brecha en ingreso entre hombres y mujeres; y, por último, las brechas educativas entre hombres y mujeres (Social Watch 2011). Finalmente, se podría mencionar el *gender gap index*, implementado por el Foro Económico Mundial. A diferencia del GEM y el GEI, este índice fue construido a partir de cuatro pilares en los que evalúan: la inequidad entre hombres y mujeres en la participación en la vida económica; las brechas educativas entre hombres y mujeres; las diferencias entre hombres y mujeres respecto a la salud; y la brecha en la representación política entre hombres y mujeres en el Legislativo, el gabinete y la cabeza del Gobierno (Hausmann, Tyson y Zahidi 2006).

Con relación a la representación política, estos indicadores tienden a ser criticados por tener posturas elitistas. Varias personas afirman que circunscribir la incidencia política de las mujeres a la representación en instituciones nacionales (Presidencia, gabinete y Legislativo) invisibiliza el papel que cumplen las organizaciones femeninas de base y los gobiernos locales en la toma de decisiones (Charmes y Wieringa 2003; Klasen 2006). En particular, muestran que el acceso a ciertos cargos nacionales depende de las relaciones familiares de las mujeres, y de los prejuicios de los partidos políticos y los ciudadanos hacia las posiciones feministas (Cueva Beteta 2006).

Otros indicadores que evalúan la representación política de las mujeres se esfuerzan por evaluar la normatividad y las prácticas que tienen los Gobiernos frente a sus derechos políticos. Uno de esos ejercicios lo realiza The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project a partir del índice *women's political rights*. Este índice mide, por un lado, si las normas permiten que las mujeres participen activamente en política en diferentes instancias, y, por otro, si las instituciones públicas y privadas efectivamente garantizan el ejercicio de esos derechos políticos (Cingranelli y Richards 2010). Un enfoque similar lo adopta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con el *social institutions and gender index* (SIGI). Este indicador se enfoca en analizar cómo las instituciones de los Estados propician actos de discriminación hacia la mujer en asuntos familiares, integridad física, acceso a recursos financieros y productivos, y libertades civiles. Este último se concentra en mirar el acceso a la ciudadanía, la libertad de movimiento, la voz política y la justicia (Drescsler, Jütting y Katseli 2008).

Ahora bien, uno de los índices que procura reflejar la capacidad de elegir de las mujeres, su nivel de agencia y representación política es el *women's political empowerment index* (WPEI), desarrollado por el Proyecto V-Dem. A partir de evaluaciones que hacen expertos en el tema, el proyecto construye su índice desde valoraciones relacionadas con las libertades civiles de las mujeres,

y su nivel de participación en organizaciones civiles y de representación política (Sundström *et al.* 2017). A pesar del avance significativo de este indicador frente a los que se han creado e implementado en el pasado, el componente relacionado con la representación política de las mujeres tiende a enfocarse en la representación política nacional.

Como se mencionó, las investigaciones no solo han elaborado indicadores nacionales, sino que además se han construido índices que rastrean las diferencias individuales entre mujeres. Para ello, las personas que han estudiado este tema realizan encuestas en ciertas regiones de los países y, a partir de ellas, desarrollan indicadores de autonomía femenina por medio de análisis factoriales. Dentro de las variables que usan para crear esas medidas, los investigadores emplean medidas que rastrean el nivel de liderazgo de las mujeres en organizaciones de base (Alkire *et al.* 2013; Greco 2018; Vaz, Pratley y Alkire 2016). En ese sentido, la participación política no está vinculada directamente con procesos de participación política electoral.

Los desarrollos adelantados hasta el momento para medir la representación política de las mujeres en el Estado se han enfocado en la presencia de las mujeres en instituciones nacionales. Esta limitación tiene su origen en que la información sobre las dinámicas políticas locales es de difícil acceso (Cueva Beteta 2006). Precisamente, el índice que proponemos utiliza información de bases de datos de Colombia con el ánimo de entender de una mejor manera la amplitud que ha tenido la representación política de las mujeres en los diferentes niveles de representación del Estado colombiano. Además, permite evidenciar cómo la representación política de las mujeres es heterogénea, espacial y temporalmente.

3. Indicador de participación femenina política en Colombia a nivel departamental

El sistema de representación política de Colombia está dividido en tres órdenes: nacional, departamental y municipal. En el primero se encuentran la Presidencia de la República y el Congreso. Este último cuenta con dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. Desde la Constitución de 1991, los senadores son elegidos a partir de una circunscripción nacional, y los representantes a la Cámara, en su mayoría, por circunscripciones departamentales. A nivel departamental hay dos instituciones en las que los colombianos pueden escoger a sus representantes: la Gobernación y la Asamblea Departamental. Mientras que la Gobernación tiene una circunscripción uninominal, la Asamblea cuenta con una plurinominal. Por último, los colombianos también tienen la oportunidad de escoger a sus representantes para la Alcaldía y el

Concejo. Ambos órganos son de orden municipal. Mientras que la Alcaldía tiene una circunscripción uninominal, el Concejo cuenta con una plurinominal.

Si asumimos que políticos y políticas buscan una conexión electoral con sus votantes (Mayhew 1974), una herramienta que pretenda medir la representación política de las mujeres en cargos de elección popular tendría que evidenciar un lazo espacial entre las mujeres que ocupan cargos en el Estado (independientemente del nivel administrativo) y sus electores, en la medida en que ellas debieran trabajar para mejorar las condiciones de vida de las mujeres en el espacio geográfico que representan. Una medición de este proceso permitiría observar si las mujeres políticas generan lazos de cooperación y coordinación entre los diferentes niveles de representación. Ejemplo de ello son las iniciativas que se han impulsado desde las instituciones y los partidos políticos, como la Red Nacional de Mujeres y las organizaciones nacionales de mujeres de algunos partidos políticos (*e. g.* Partido Liberal). El Irfed, entonces, se construyó usando los tres niveles de representación, agrupados a nivel departamental.

Por otro lado, la interacción entre los políticos nacionales y locales define la manera en que se compete para los cargos de elección popular. A partir de la Constitución de 1991, las reformas descentralizadoras propiciaron un cambio en las relaciones clientelares que les facilitaron a los políticos locales competir por cargos regionales y nacionales (*e. g.* Cámara de Representantes), y afianzaron sus lazos con organizaciones de base (Gutiérrez Sanín 2002b). Precisamente, las nominaciones para participar en elecciones locales y regionales surgen, en parte, por la influencia que tienen los políticos regionales que ocupan cargos en el Congreso y en las entidades departamentales (Batlle 2016). Dadas estas tensiones, se vuelve necesario incluir la representación de las mujeres en el orden nacional. Comparativamente, los miembros de la Cámara de Representantes tienden a tomar decisiones basadas en su distrito electoral, mientras que los senadores procuran solucionar problemas nacionales (Gutiérrez Sanín 2002a). Esto se explica, de cierto modo, por la manera como están definidas las circunscripciones de ambas cámaras. Puesto que el índice desea rastrear la conexión electoral de las mujeres políticas, consideramos que solo debemos incluir a las representantes a la Cámara.

Decidimos agrupar la información a nivel departamental por dos razones. Primero, el índice no solo tiene el objetivo de rastrear el modo en que cambia territorial y longitudinalmente la representación femenina, sino que también pretende que sea considerado para mirar los efectos de la representación descriptiva sobre la representación sustantiva. Para realizar dicha tarea, es necesario contrastar indicadores, por ejemplo, de la autonomía de las mujeres con su presencia en cargos de elección popular. Desafortunadamente, la mayoría de las mediciones históricas frente a temas relacionados con autonomía femenina tienden a estar anidados por departamento.

En ese sentido, construir un índice de orden departamental permite realizar un ejercicio que discrimina temporal y espacialmente la manera como las medidas de la autonomía física y económica de las mujeres mejoran gracias a su presencia en cargos de elección popular. Segundo, el análisis factorial, herramienta que guía la creación del índice, tiende a ser mucho más eficaz en la construcción de sus variables latentes cuando existe la suficiente variación entre las variables observables (Kim y Mueller 1978). Al usar como unidad de análisis los departamentos, se puede potenciar esta herramienta estadística y, así, lograr que el índice sea mucho más robusto.

Teniendo en cuenta lo anterior, recopilamos la información relevante de cargos de elección popular en Colombia entre 1992 y 2016 (alcaldías, asambleas, concejos municipales, gobernaciones y Cámara de Representantes) mediante información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.¹ Luego, calculamos la proporción de los cargos controlados por mujeres para cada uno de los niveles de representación en cada uno de los departamentos, de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \text{Alcaldía}_i &= \frac{\# \text{ de mujeres elegidas como alcaldesas}_i}{\text{Total de alcaldes elegidos}_i} \\ \text{Gobernación}_i &= \frac{\# \text{ de mujeres elegidas como gobernadoras}_i}{\text{Total de gobernadores elegidos}_i} \\ \text{Asamblea}_i &= \frac{\# \text{ de mujeres elegidas como diputadas}_i}{\text{Total de diputados elegidos}_i} \\ \text{Concejo}_i &= \frac{\# \text{ de mujeres elegidas como concejales}_i}{\text{Total de concejales elegidos}_i} \\ \text{Representantes}_i &= \frac{\# \text{ de mujeres elegidas como representantes a la Cámara}_i}{\text{Total de representantes a la Cámara elegidos}_i} \end{aligned}$$

En donde i es el departamento.

Para calcular el índice, debemos determinar los pesos que tiene cada una de estas proporciones. Se podría considerar que todas contribuyen de la misma manera a establecer el nivel de la representación política de las mujeres en cargos de elección popular. No obstante, en ese escenario se asume que, por ejemplo, la labor que realizan las asambleístas es igual a la labor que ejecutan todas las concejales del departamento. Este supuesto podría considerarse arbitrario teniendo en cuenta estudios anteriores que muestran que los diferentes niveles de representación política tienen diferentes efectos en los temas que afectan directamente a

1 Buscamos información relacionada con destituciones, nombramientos y elecciones atemporales para el periodo estudiado, pero la Registraduría afirmó no contar con esos datos. Por ese motivo, en una actualización futura del indicador se realizará una revisión de prensa para observar los cambios en la composición de cada uno de estos cargos.

la población femenina (Maldonado Polanco 2021). Por ese motivo, consideramos que la mejor manera de precisar los pesos que tiene cada una de las proporciones es un análisis factorial de componentes principales, porque, a partir de la variación de las proporciones antes descritas, se pueden calcular variables latentes que expliquen el comportamiento de las variables observables (Kim y Mueller 1978). Las variables latentes pueden usarse entonces como guía para la construcción de índices que procuran simplificar un fenómeno (Long 1983). Teniendo en cuenta esto, se estimaron dos análisis factoriales de componentes principales para determinar el peso que podría tener cada uno de los indicadores observables. A ambos se les realizó una rotación varimax. El primero incluyó las cinco proporciones descritas, y el segundo solo usó las relacionadas con la Alcaldía, los concejos y la Cámara de Representantes. Se realizaron dos análisis factoriales porque la circunscripción de Bogotá no cuenta con diputados o gobernadores.²

Las variables latentes³ que surgieron de los análisis factoriales permitieron definir los pesos de cada uno de los niveles de representación política que componen el Irfed. A partir del ejercicio de simplificación que usa esta estrategia, se puede guiar la manera en que se correlacionan los factores latentes con las variables observables y determinar el modo en que cada uno de los factores contribuye a la construcción del índice. Fue así como se calcularon dos índices iniciales; en el primero no se estimó un valor para Bogotá y en el segundo se estimó un indicador para todas las unidades territoriales de Colombia. Luego, se realizó un conjunto de pruebas estadísticas para determinar el nivel de diferencia entre ambas medidas. Primero, se calculó el índice de correlación de Pearson y se pudo establecer que la correlación de los dos indicadores es de 0,77 ($p < 0,000$). Segundo, se realizó una prueba t y una de radio de varianza para establecer si la media y la varianza de ambas medidas era diferente.⁴ Ninguna de las dos pruebas fue capaz de rechazar la hipótesis nula. Dado que no existen diferencias significativas entre ambos indicadores, el Irfed usó los pesos del primer indicador y, para el caso de Bogotá, los del segundo indicador.⁵

2 Bogotá es un municipio que tiene la condición de ser un distrito capital, por lo cual recibe políticamente un tratamiento especial que, en algunos aspectos como la representación, le otorga una circunscripción para la Cámara de Representantes. Otros municipios en Colombia carecen de este beneficio, pero, como no es un departamento, no cuenta con Gobernación ni Asamblea.

3 El análisis factorial asume que la covariación de las variables observables se debe en parte al efecto subyacente de una o varias variables latentes (Kim y Mueller 1979).

4 El estadístico de prueba de la prueba t fue de -1,551, y el estadístico de prueba del radio de varianza fue de 1,046.

5 Los pesos para los departamentos son: $\text{Irfed} = 0,40612928 * \text{Consejo} + 0,2316162 * \text{Asamblea} + 0,11687402 * \text{Alcaldía} + 0,11344276 * \text{gobernadora} + 0,13193774 * \text{representante}$
Los pesos para Bogotá son: $\text{Irfed} = 0,5987716 * \text{Consejo} + 0,24809265 * \text{Alcaldía} + 0,15313222 * \text{representantes}$

El Irfed es un indicador que puede asumir valores que van desde cero (0) a uno (1), en donde cero (0) indica que la representación política de las mujeres es nula en el departamento y uno (1) significa que las mujeres tienen un control absoluto de todas las instituciones de representación electoral del departamento. A pesar de que el indicador tiene esa facultad, el valor promedio del Irfed entre 1992 y 2018 fue de 0,125. No obstante, la variación espacial del Irfed es bastante amplia. Mientras que el valor más pequeño lo asume el departamento del Vaupés con cero (0) entre 1992 y 1994, la cifra más alta durante el periodo la alcanza el departamento del Putumayo, con un valor de 0,356 entre 2016 y 2018.

Hay un elemento bastante interesante. Después de construir el indicador, notamos que los pesos más altos se encuentran en los cargos de la Asamblea Departamental y el Concejo municipal. Esto implica que los obstáculos y prejuicios de los partidos políticos y los electores hacia las candidatas en circunscripciones plurinominales perjudican y acentúan la inequidad entre hombres y mujeres en la competencia electoral en mayor medida que en los demás cargos considerados. En ese sentido, se debería implementar fórmulas alternativas que puedan romper esas barreras y que, de esta manera, catalicen el arribo de mujeres a cargos de elección popular.

El indicador nos muestra que la participación femenina es muy baja en general, pero ha venido en aumento (véase gráfico 1). El cambio progresivo que se ha generado en la representación femenina no se puede atribuir a un tipo de elección (nacional o local).⁶ A principios de los años noventa, la mayoría de los departamentos de Colombia tenían una pésima representación descriptiva de las mujeres —especialmente Boyacá, Guaviare y Meta—. ⁷ A pesar de que se presenta una tendencia al alza, se puede observar que, en promedio, la representación política de las mujeres tendió a ser más baja en la década de los noventa que en el segundo decenio del siglo XXI —momento en el que se puso en práctica la *ley de cuotas*—. Este fenómeno se puede entender porque la transformación en la normatividad que propiciaba una mejor representación de las mujeres se implementó desde el 2000 con la Ley 581 de ese año y, luego, con la Ley 1475 de 2011.

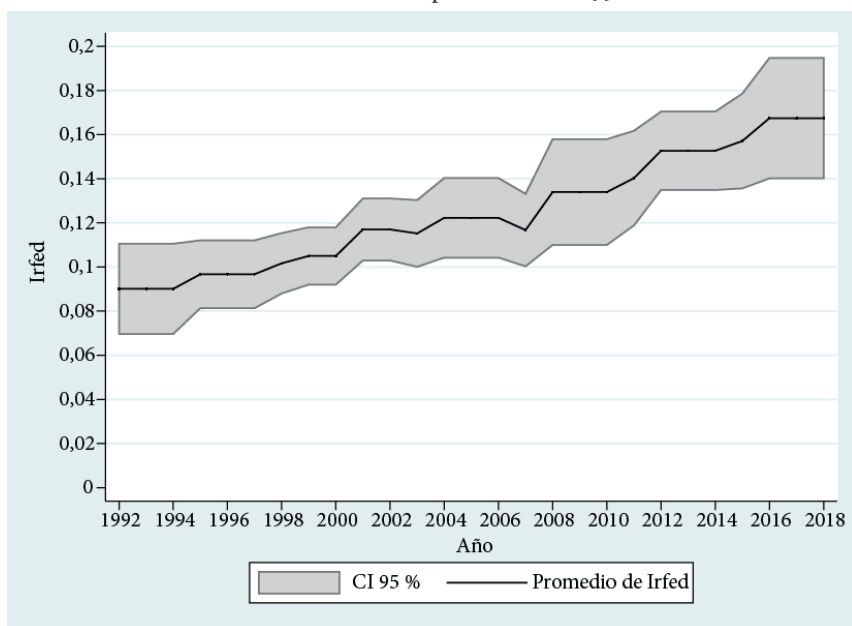
Durante el periodo estudiado, la varianza del indicador también ha aumentado —especialmente después del 2008—. Esto nos muestra que hay un conjunto de departamentos en donde los procesos de cambio han sido mínimos

6 Comparamos las elecciones regionales y nacionales para verificar si eran diferentes entre sí a partir de una prueba de Kruskal Wallis. Los resultados nos muestran que no es posible establecer una diferencia estadística entre ambas elecciones ($\chi^2 = 0,614$; $p = 0,433$). De la misma manera, se realizó una prueba solo contemplando la información después del año 2007 y los resultados fueron similares ($\chi^2 = 0,004$; $p = 0,950$).

7 En 1992, el Irfed de Boyacá fue de 0,038, el de Guaviare, de 0,031, y el del Meta, de 0,049.

en lo que respecta a la frecuencia con la que se eligen mujeres en cargos de elección popular (e. g. Boyacá y Nariño);⁸ y, por otro lado, hay unas regiones que, a pesar de los obstáculos, han logrado tener transformaciones progresivas interesantes (e. g. Bolívar y Magdalena).⁹ Esto nos lleva a pensar que los cambios en la representación formal no son homogéneos y que las dinámicas de representación descriptiva tienen trayectorias diferenciadas. En ese sentido, se requiere una mayor comprensión sobre la manera en que las mujeres están accediendo al poder público de manera regional, y, a partir de allí, formular e implementar políticas focalizadas de orden territorial que puedan catalizar procesos de cambio adecuados.

Gráfico 1. Variación temporal del Irfed, 1992-2018



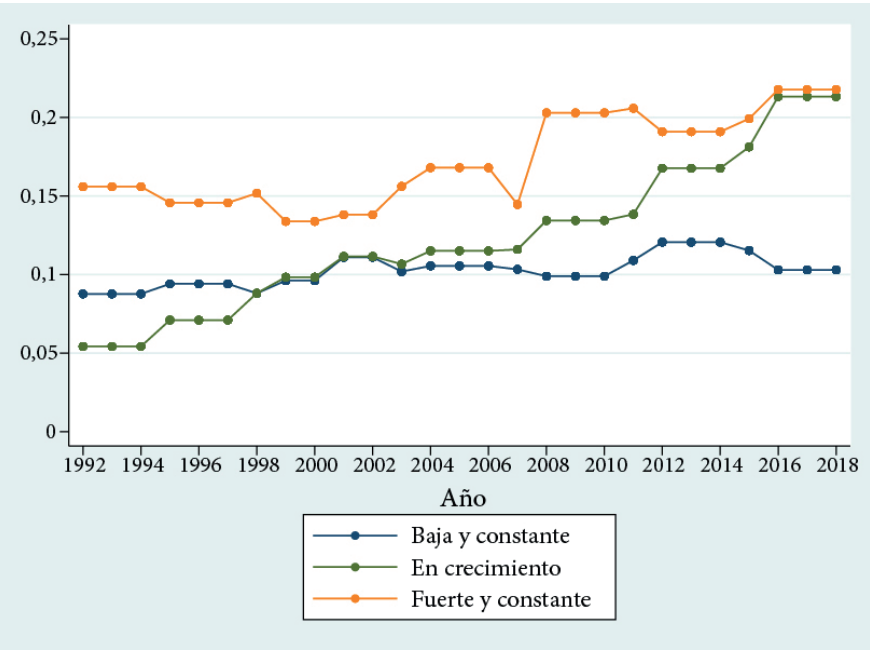
Fuente: elaboración propia.

-
- 8 Ambos departamentos tienen niveles de representación muy bajos a lo largo del periodo estudiado. El valor promedio del Irfed de Boyacá es de 0,067 y el de Nariño, de 0,081.
- 9 Los dos departamentos tenían niveles de representación muy bajos, pero a medida que ha pasado el tiempo la participación femenina en cargos de elección popular ha venido creciendo constantemente. Bolívar aumentó la representación femenina en un 310%; pasó de tener un Irfed de 0,039 en 1992 a uno de 0,160 en 2016. Y Magdalena incrementó la representación femenina en un 409%; pasó de tener un Irfed de 0,052 en 1992 a uno de 0,265 en 2016.

4. Trayectorias de la participación femenina a partir del Irfed

Usando el índice, se catalogaron todos los valores de acuerdo con la distribución de los datos y se dividieron por cuartiles. Luego, se observaron las tendencias que tenía cada departamento y se agruparon aquellos que estadísticamente se comportaban de una manera similar. A partir de este ejercicio, se pueden distinguir tres trayectorias:

Gráfico 2. Promedio de cada trayectoria del Irfed, 1992-2016

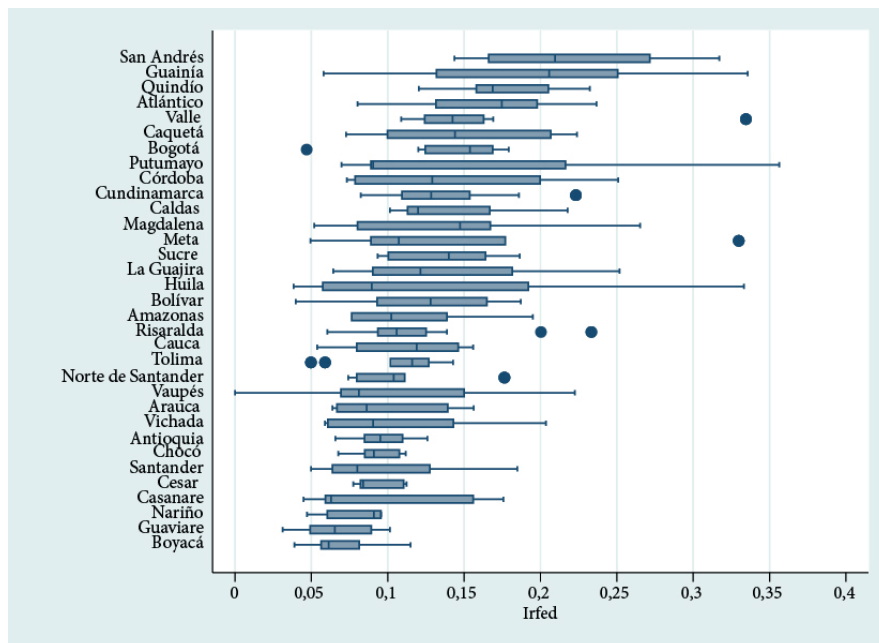


Fuente: elaboración propia.

Participación femenina fuerte y constante: hay un conjunto de regiones en las cuales la presencia de las mujeres en los cargos de elección popular ha tendido a ser relativamente alta (véase gráfico 2). Al observar el índice, estos departamentos tienden a encontrar sus mediciones entre el tercer y, especialmente, el cuarto cuartil. La ocupación de los espacios de toma de decisión por parte de las mujeres antecede a las reformas institucionales que buscaban mejorar su representación descriptiva. En este grupo se encuentran el archipiélago de San Andrés, Atlántico, Bogotá, Guainía, Quindío, Sucre y el Valle del Cauca (véase gráfico 3). A

partir del 2008, la presencia de las mujeres en cargos de elección popular en esta tendencia aumenta en promedio un poco y se mantiene relativamente estable en estas regiones. Hay que resaltar especialmente los casos del archipiélago de San Andrés y Guainía,¹⁰ pues son unidades territoriales que tienden a tener pocos cargos de elección popular, pero a pesar de ello los liderazgos femeninos fueron capaces de subvertir los obstáculos institucionales, políticos y sociales.¹¹

Gráfico 3. Variaciones departamentales y por trayectoria del Irfed, 1992-2016



Fuente: elaboración propia.

Participación femenina en crecimiento: como se menciona unas líneas atrás, a principios de los años noventa varios de los departamentos de Colombia tenían una pésima representación femenina, pero comenzaron a cambiar sus prácticas políticas. Estos departamentos tendían a encontrarse al principio del periodo estudiado entre el primero y el segundo cuartil del índice, pero, a medida que fue

10 Para 2016, el archipiélago de San Andrés tenía 22 cargos de elección popular y Guainía tenía 26. Ese año, Antioquia fue el departamento con más sillas: 1.590.

11 Los departamentos que pertenecen a esta trayectoria son: Atlántico, Bogotá, Quindío, Sucre, Valle del Cauca, San Andrés y Guainía.

pasando el tiempo, empezaron a movilizarse hacia el tercero y el cuarto cuartil. Esto hace que la variación en la presencia de mujeres en cargos de elección popular sea bastante amplia (véase gráfico 2). El ritmo de crecimiento se acelera después de la aprobación e implementación de la Ley 1475 de 2011, en la que se definió que el 30 % de las listas al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales de los movimientos y partidos políticos debe corresponder a mujeres (e. g. Casanare, Huila, Meta y Santander). No obstante, hay unos casos en los cuales el aumento de la representación femenina sucede antes de la promulgación de dicha normatividad (e. g. Bolívar, La Guajira y Magdalena). Esto nos muestra que las reformas que propiciaron una mejor representación formal y ciertas dinámicas políticas y sociales que suceden en el territorio fomentaron y aceleraron el ingreso de las mujeres a cargos de elección popular.¹²

Participación femenina baja y relativamente constante: por último, hay un conjunto de departamentos en los que el proceso de cambio ha sido nulo (e. g. Boyacá, Nariño y Guaviare) o insignificante (e. g. Antioquia, Cundinamarca y Norte de Santander) (véase gráfico 3). Nosotros encontramos que el índice en estos departamentos comúnmente se ubica entre el primer y el segundo cuartil durante el periodo de estudio. Las mujeres no ganan mucho terreno en los escenarios de decisión política (véase gráfico 2).¹³ Muchos de los departamentos que adoptan esta trayectoria cuentan con un número considerable de cargos de elección popular. Es decir, institucionalmente es más fácil para las mujeres ingresar a la vida pública; pero, al parecer, hay procesos sociales y políticos que les impiden hacer parte de la toma de decisiones en el Estado. Los problemas de discriminación política hacia la mujer son entonces más fuertes en los departamentos que hacen parte de esta trayectoria.¹⁴

5. Posibles causas de la representación política femenina a nivel departamental en Colombia

El Irfed no solo permite observar los cambios temporales y espaciales de la representación descriptiva de las mujeres en Colombia, sino además analizar qué tipo de factores políticos inciden en su aumento. Por ese motivo, se estimó una regresión tobit con efectos aleatorios a nivel departamental, con el ánimo de

12 Los departamentos que hacen parte de esta trayectoria son: Bolívar, Caquetá, Córdoba, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Santander, Tolima, Casanare, Putumayo y Vaupés.

13 En algunos casos hay saltos en los niveles de participación, pero son inconstantes y extraños.

14 Tales departamentos son: Antioquia, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Cundinamarca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Arauca, Amazonas, Guaviare y Vichada.

analizar los elementos que pueden incidir en el aumento de la representación descriptiva femenina medida con el Irfed.

En la estimación, se evalúa cómo la mejora de las condiciones formales para la participación de las mujeres incide en el acceso a los cargos de elección popular (Schwindt-Bayer y Mishler 2005). Para ello, se tuvieron en cuenta tres procesos que promueven la discriminación positiva hacia las mujeres en los órganos de toma de decisión. Uno es la variable dicotómica llamada *mujeres en dirección*; esta asume el valor de uno (1) si está vigente la Ley 581 de 2000 y de cero (0) si no es así. Esta norma obliga a que los órganos decisorios del Estado estén compuestos por un 30 % de mujeres; y que, en circunstancias en las que la elección se realice por medio de ternas, al menos una de las personas sea mujer. Se espera, entonces, que se presente una participación femenina más alta desde que la Ley 581 de 2000 está operando que cuando no estaba vigente (Batlle 2016; Guzmán y Molano 2012).

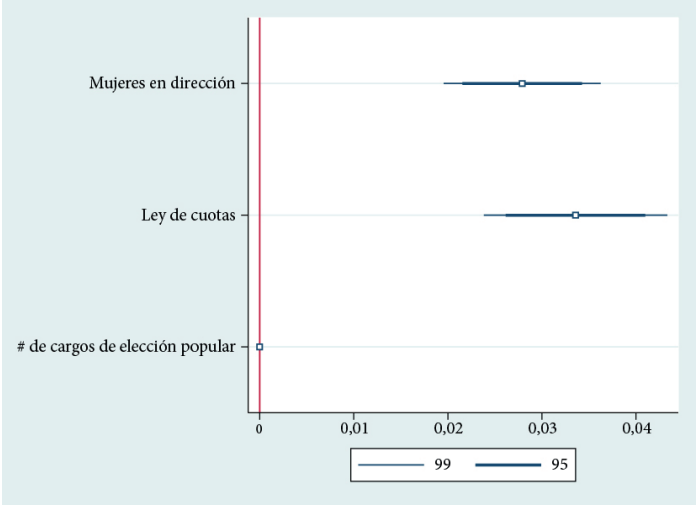
La segunda variable que se incluye es *ley de cuotas*. Esta asume el valor de uno (1) si está vigente la Ley 1475 de 2011, que obliga a que el 30 % de las listas al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales de los movimientos y partidos políticos estén compuestas por mujeres, y cero (0) si no es así. Se espera también que se presente una mayor participación femenina desde que la Ley 1475 de 2011 está operando que cuando no estaba vigente (Pachón y Aroca 2017).

Además, se tuvo en cuenta el *número de cargos de elección popular*¹⁵ en los que los ciudadanos pueden participar en cada departamento. Se espera que un aumento en el número de cargos elegibles incremente la representación política de las mujeres (Ortega y Camargo 2011).

Los resultados mostraron un fenómeno interesante. No todas las normas tienen un efecto significativo sobre la representación descriptiva de las mujeres. El análisis arrojó que la implementación de la Ley 581 de 2000 aumenta, en promedio, casi un 2,79 % el Irfed con respecto a los años en los cuales no estaba vigente tal norma y deja las demás variables constantes (véase gráfico 4). De la misma manera, el modelo encuentra que, desde que se puso en práctica la ley de cuotas, el Irfed es más alto en 0,034 que en los momentos en los cuales tal normatividad no estaba vigente. Por otro lado, el número de cargos a distribuir no tiene un efecto significativo sobre el Irfed.

15 Los departamentos de Colombia tienen una gran variación en el número de cargos de elección popular. San Andrés cuenta con 22 cargos de elección popular y Antioquia alcanzó los 1.602.

Gráfico 4. Estimación tobit de los efectos políticos, económicos y sociales sobre el Irfed, 1992-2016



Fuente: elaboración propia.

Dados estos resultados, hay dos asuntos que considerar: primero, la presencia de mujeres en escenarios de liderazgo y su inclusión en las listas que presentan partidos y movimientos políticos ejercieron un impacto positivo en la mayoría de los departamentos de Colombia. Sin embargo, el efecto sustantivo que han tenido ambas normas no ha sido muy elevado. Como se discutió unas líneas atrás, algunos departamentos experimentaron procesos de cambio a raíz de la implementación de la norma que obliga a los partidos y movimientos políticos a incluir mujeres en las listas para el Congreso, las asambleas y los concejos municipales, mientras que en otros departamentos no tuvo un mayor efecto. En ese sentido, habría que estudiar qué factores sociopolíticos permitieron que la norma tuviera un efecto mayor en ciertos departamentos en la representación política de las mujeres que en otros.

Ahora, hay que estudiar las razones por las cuales el número de cargos de elección popular no ejerce un efecto significativo sobre el Irfed. Tomemos los casos de Tolima y el Valle del Cauca. Ambos departamentos han tenido un número similar de cargos de elección popular, pero los niveles de representación

política de las mujeres son mucho más elevados en el Valle del Cauca.¹⁶ Esto podría indicar que, aunque ampliar el número de cargos puede llegar a mejorar la representación política de las mujeres, debe estar acompañado por otros procesos que catalicen prácticas políticas inclusivas.

Conclusiones

En los últimos años se ha implementado un conjunto de decisiones que tienen el propósito de darles acceso a las mujeres a los centros de decisión política. Generalmente, la mayoría de la atención se concentra en los cargos de elección popular a nivel nacional, pero poco se ha observado la manera como esas decisiones afectan la representación en los diferentes órganos de elección locales. Precisamente, el presente texto tiene como propósito construir una herramienta que permita hacer un seguimiento a la representación femenina en los distintos órganos de representación de las diferentes entidades territoriales.¹⁷

Gracias al Irfed se puede observar cómo la representación femenina varía espacial y temporalmente. A pesar de que las mujeres han ganado espacios de representación, como consecuencia de la implementación de ciertas normas, su nivel de participación no es suficiente para solventar la inequidad en el acceso a los puestos de toma de decisión. En particular, la situación es más grave en ciertas regiones del país. A pesar de las contribuciones invaluable que han hecho estudios coyunturales y focalizados en algunos cargos de elección popular (*e. g.* gobernaciones y concejos municipales), nuestro estudio hace un llamado para que se realicen análisis comparativos regionales que permitirían entender por qué los procesos políticos, económicos y sociales que acontecen en el orden regional fomentan u obstaculizan la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones. Al realizar tal esfuerzo, se podrá diseñar e implementar iniciativas focalizadas territorialmente, orientadas a mejorar el acceso de las mujeres al poder público en Colombia. De otro modo, se continuarán empleando estrategias que heterogéneamente promuevan la representación femenina.

Por otro lado, la representación en el ámbito institucional y legal de las mujeres no es el único escenario o factor a tener en cuenta para garantizar la incidencia política de las mujeres, su representación y el reconocimiento de sus

16 El promedio de cargos de elección popular que tiene el Tolima es de 575, pero el Irfed promedio de este departamento es de 0,107. El promedio de cargos de elección popular del Valle del Cauca es de 592, pero el Irfed promedio de este departamento es de 0,159.

17 La herramienta puede ser aplicada en otros países. En el material suplementario se muestra la manera como podría crearse el índice en Perú. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/1221/version/1221>

derechos. En ese sentido, es importante considerar múltiples fuentes y expresiones de la participación política, la trayectoria política y social del territorio, la agencia del movimiento social femenino y sus repertorios de acción, y los escenarios en los que se disputa el reconocimiento de derechos femeninos (e. g. el político-institucional, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, etc.).

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que una manera eficaz de hacerle un mejor seguimiento y monitoreo a la participación femenina en las regiones del país es mediante el Irfed. A partir de allí es posible determinar las razones por las cuales tal participación ha sido pobre en ciertas zonas del país, y que van más allá de las variables estudiadas en este documento; de esa manera, los órganos públicos, privados y sociales lograrán definir políticas diferenciadas para fortalecer los liderazgos femeninos en el país. Asimismo, este índice puede ser una de las herramientas que permitan determinar los efectos que tienen los liderazgos femeninos en el reconocimiento de derechos de la mujer y de la población en general.

Referencias

1. Alkire, Sabina, Ruth Meinzen-Dick, Amber Peterman, Agnes Quisumbing, Greg Seymour y Ana Vaz. 2013. “The Women’s Empowerment in Agriculture Index”. *World Development* 52: 71-91. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.06.007>
2. Batlle, Margarita. 2016. “Partidos políticos y participación de las mujeres en Colombia: ¿hacia estructuras más inclusivas?”. En *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, editado por Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian, 235-259. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú; Organización de los Estados Americanos; Universidad Nacional Autónoma de México; Sociedad Argentina de Análisis Político.
3. Batlle, Margarita. 2017. “Mujeres en el Congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la ley de cuota de género en las elecciones de 2014”. *Colombia Internacional* 89: 17-49. <https://doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.01>
4. Bernal, Angélica. 2006. “¿Qué es ganar y qué es perder en política?: los retos en la participación electoral”. *Análisis Político* 19 (56): 72-92.
5. Bernal, Angélica. 2011. “Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres”. *Colombia Internacional* 74: 89-118. <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint74.2011.05>
6. Bjørnskov, Christian y Martin Rode. 2020. “Regime Types and Regime Change: A New Dataset on Democracy, Coups, and Political Institutions”. *The Review of International Organizations* 15 (2): 531-551. <http://dx.doi.org/10.1007/s11558-019-09345-1>
7. Botero, Sandra. 2020. “Mujeres en los concejos colombianos: saldo en rojo”. *La Silla Vacía*, 16 de enero. Consultado el 20 de junio de 2021. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-las-mujeres/mujeres-en-los-concejos-colombianos-saldo-en-rojo/>

8. Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2017. *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
9. Charmes, Jacques y Saskia Wieringa. 2003. "Measuring Women's Empowerment: An Assessment of the Gender-related Development Index and the Gender Empowerment Measure". *Journal of Human Development* 4 (3): 419-435. <http://dx.doi.org/10.1080/1464988032000125773>
10. Cingranelli, David L. y David L. Richards. 2010. "The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project". *Human Rights Quarterly* 32: 401-424. <https://doi.org/10.1353/hrq.0.0141>
11. Cole, Elizabeth, Alyssa Zucker y Joan Ostrove. 1998. "Political Participation and Feminist Consciousness among Women Activists". *Political Psychology* 19 (2): 349-371. <http://dx.doi.org/10.1111/0162-895X.00108>
12. Cueva Beteta, Hanny. 2006. "What Is Missing in Measures of Women's Empowerment?". *Journal of Human Development* 7 (2): 221-241. <https://doi.org/10.1080/14649880600768553>
13. Drescsler, Denis, Johannes Jütting y Louka T. Katseli. 2008. "Social Institutions and Gender Equality: Introducing the OECD Gender, Institutions and Development Data Base". En *Statistics, Knowledge and Policy 2007: Measuring and Fostering the Progress of Societies*, editado por OECD, 465-477. París: OECD Publications. <https://doi.org/10.1787/7b6cfcfo-en>
14. Franceschet, Susan y Jennifer M. Piscopo. 2008. "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina". *Politics & Gender* 4 (3): 393-425. <https://doi.org/10.1017/S1743923X08000342>
15. Greco, Giulia. 2018. "Setting the Weights: The Women's Capabilities Index for Malawi". *Social Indicators Research* 135 (2): 457-478. <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1502-3>
16. Gutiérrez Sanín, Francisco. 2002a. "Fragmentación electoral en Colombia: piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones". *Perfiles Latinoamericanos* 20: 53-77.
17. Gutiérrez Sanín, Francisco. 2002b. "Historias de democratización anómala: el Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy". En *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, editado por Francisco Gutiérrez Sanín, 25-78. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
18. Guzmán, Diana y Paola Molano. 2012. *Ley de cuotas en Colombia: avances y retos, diez años de la Ley 581 de 2000*. Bogotá: DeJusticia.
19. Hausmann, Ricardo, Laura D. Tyson y Saadia Zahidi. 2006. *The Global Gender Gap Report 2006*. Ginebra: World Economic Forum.
20. Htun, Mala y Mark Jones. 2001. "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". En *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, editado por Nikki Crake y Maxine Molyneux, 32-56. Londres: Palgrave Macmillan. http://dx.doi.org/10.1057/9781403914118_2
21. Htun, Mala y Laurel Weldon. 2012. "The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005". *American Political Science Review* 106 (3): 548-569. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000226>
22. Inter-Parliamentary Union. 2022. "Parline Data", 25 de febrero. Consultado el 24 de marzo de 2022. <https://data.ipu.org/>

23. Kim, Jae-On y Charles W. Mueller. 1978. *Factor Analysis: Statistical Methods and Practical Issues*. Newbury Park: Sage.
24. Klasen, Stephan. 2006. "UNDP's Gender-related Measures: Some Conceptual Problems and Possible Solutions". *Journal of Human Development* 7 (2): 243-274. <http://dx.doi.org/10.1080/14649880600768595>
25. Long, Scott. 1983. *Confirmatory Factor Analysis*. Newbury Park: Sage.
26. Luna, Lola y Norma Villarreal. 1994. *Historia, género y política. Movimientos de mujeres y participación política en Colombia 1930-1991*. Seminario interdisciplinar Mujeres y Sociedad. Barcelona: Universidad de Barcelona.
27. Maldonado Polanco, Nathalia. 2021. *Violencia letal femenina y su abordaje a partir de la participación de las mujeres en la política local: una mirada desde la representación sustantiva*. Cali: Universidad Icesi.
28. Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
29. Melander, Erk. 2005. "Gender Equality and Intrastate Armed Conflict". *International Studies Quarterly* 49 (4): 695-714. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2478.2005.00384.x>
30. ONU Mujeres. 2021. "Hechos y cifras: liderazgo y participación política de las mujeres: qué hacemos". 15 de enero. Consultado el 20 de junio d 2021. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>
31. Ortega, Bibiana y Gabriel Camargo. 2011. "La nueva ley de cuotas en Colombia. El caso de las asambleas departamentales, 2007-2011". En *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia*, editado por Laura Wills-Otero y Margarita Battle, 197-220. Bogotá: PNUD; IDEA; NIMD.
32. Ortega, Bibiana y Gabriel Camargo. 2014. "Ley de cuotas en Colombia: elecciones al Congreso de la República 2014-2018". En *Elecciones en Colombia, 2014: ¿representaciones fragmentadas?*, editado por Freddy Barrero y Margarita Battle, 87-116. Bogotá: Konrad Adenauer.
33. Pachón, Mónica y María Aroca. 2017. "Effects of Institutional Reforms on Women's Representation in Colombia, 1960-2014". *Latin American Politics and Society* 59 (2): 103-121. <https://doi.org/10.1111/laps.12020>
34. Pachón, Mónica, Ximena Peña y Mónica Wills. 2012. "Participación política en América Latina: un análisis desde la perspectiva de género". *Revista de Ciencia Política* 32 (2): 359-381. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200002>
35. Pitkin, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520340503>
36. Schwindt-Bayer, Leslie. 2010. *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199731954.001.0001>
37. Schwindt-Bayer, Leslie y William Mishler. 2005. "An Integrated Model of Women's Representation". *The Journal of Politics* 67 (2): 407-428. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00323.x>
38. Sisma Mujer. 2016. *La implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación política de las mujeres en las elecciones locales de 2015*. Bogotá: ONU Mujeres; Usaid.

39. Social Watch. 2011. "Social Watch Poverty Eradication and Gender Justice". 23 de marzo. Consultado el 24 de marzo de 2022. <https://www.socialwatch.org/node/9280>
40. Sundström, Aksel, Pamela Paxton, Yi-Ting Wang y Staffan I. Lindberg. 2017. "Women's Political Empowerment: A New Global Index, 1900-2012". *World Development* 94: 321-335. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.01.016>
41. Tula, María. 2015. "Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia". *Opera* 16: 9-33. <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n16.03>
42. United Nations Development Programme. 2007. *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change, Human Solidarity in a Divided World*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
43. Vaz, Ana, Pierre Pratley y Sabina Alkire. 2016. "Measuring Women's Autonomy in Chad Using the Relative Autonomy Index". *Feminist Economics* 22 (1): 264-294. <http://dx.doi.org/10.1080/13545701.2015.1108991>
44. Wills-Otero, María. 2005. "Cincuenta años del sufragio femenino en Colombia 1954: por la conquista del voto. 2004: por la ampliación de la ciudadanía de las mujeres". *Análisis Político* 18 (53): 39-57.
45. Wills-Otero, María. 2007. *Inclusión sin representación: la irrupción política de las mujeres en Colombia (1970-2000)*. Bogotá: Editorial Norma.
46. World Bank. 2021. "World Development Indicators". 31 de diciembre. Consultado el 24 de marzo de 2022. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>



Carlos Moreno León es Ph. D. y máster en Ciencia Política de Binghamton University. Magíster en Estudios Políticos y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor asistente de la Pontificia Universidad Javeriana. Sus líneas de investigación son la resistencia e ideología en conflictos armados, la política subnacional y la representación femenina. Últimas publicaciones: "Migrate, Cooperate, or Resist: The Civilians' Dilemma in the Colombian Civil War, 1988-2010", *Latin American Research Review* 56 (2): 318-33, 2021, <https://doi.org/10.25222/larr.640>; y "Rebel Rivalry and the Strategic Nature of Rebel Group Ideology and Demands" (en coautoría), *Journal of Conflict Resolution* 65 (4): 729-758, 2021, <https://doi.org/10.1177/0022002720967411>. ✉ moreno.ce@javeriana.edu.co * <https://orcid.org/0000-0002-5169-8109>

Jackeline Cuenca Echeverry es trabajadora social, magíster en Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Icesi y magíster en Gerencia de Proyectos de la Universidad del Valle. Asociada técnica en Diálogo Democrático y Participación para el departamento del Cauca, en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sus líneas

de investigación son la participación política, el diálogo y la resolución de conflictos. Última publicación: “Trabajo social en contextos de formación política: la práctica transformadora. Prospectiva” (en coautoría), *Revista de Trabajo Social e Intervención Social* 29: 89-106, 2020, <https://doi.org/10.25100/prts.voi29.8707>. ✉ jackelinecuencacheverry@gmail.com * <https://orcid.org/0000-0001-6473-0502>