The image features a complex abstract background composed of various shades of blue (from light to dark) and white. The design includes overlapping rectangular blocks, curved lines, and a large, stylized white letter 'S' that dominates the right side of the frame. The overall aesthetic is modern and geometric.

**Derecho electoral
salvadoreño**

“Participación política de las mujeres”¹

Luisa Solano²

La poca participación de las mujeres en la política representa un déficit de los sistemas democráticos. La presencia femenina en cargos de elección popular ya sea en los parlamentos, gobiernos locales o en la presidencia, mantiene un estatus deficitario con relación a los puestos que obtienen los hombres. La brecha entre ambos segmentos responde a una desigualdad histórica en donde el rol de la mujer se ubica fuera de la esfera pública. Factores culturales, sociales, económicos e institucionales han condicionado el involucramiento de la mujer en la política partidaria y han reproducido ese patrón en las siguientes generaciones. La adopción de una normativa incluyente y mecanismos de acción afirmativa son herramientas eficaces para contrarrestar las barreras que siguen profundizado las diferencias de género.

En América Latina, la existencia de mujeres en los parlamentos presenta mejoras sustanciales. De acuerdo a datos de la Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres, para 2020 la representación femenina parlamentaria alcanzó un promedio global del 24.9% y del 31.3% para las Américas.

En los gobiernos locales, si bien se registra un aumento en la participación de las mujeres, la evolución no ha seguido el mismo ritmo. En el año 2018 el 15.5% de municipios eran gobernados por mujeres.

1. Las opiniones aquí expresadas pertenecen a la autora y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto Nacional Demócrata (NDI).

2. Es Licenciada en Economía y Negocios de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN). Posee una Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y una Maestría en Asuntos Electorales de la Universidad de Valencia, España. De 2012 a 2020 fue investigadora del Departamento de Estudios Políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Entre 2015 y 2020 también se desempeñó como Coordinadora Académica de la Escuela Centroamericana de Gobierno y Democracia (ECADE). Actualmente es Oficial de Programas de NDI- El Salvador.

Respecto a las concejales electas, el patrón de cambio se asemeja más al de las elecciones legislativas con un 29.6% en 2018.

Finalmente, la más alta magistratura del país ha sido ocupada por 11 mujeres en la historia reciente de América Latina. Para enero de 2020, en el mundo 20 mujeres eran jefas de Estado o jefas de gobierno de un total de 193 países. La elección de presidentas sigue siendo mínima a nivel global.

La cuota de género en El Salvador

El 14 de febrero de 2013, en el Decreto Legislativo No. 307³, los grupos parlamentarios aprobaron la Ley de Partidos Políticos (LPP). De acuerdo al artículo 1 la ley tiene como objeto “regular la institucionalidad de los partidos políticos, su interrelación con la ciudadanía y con otros entes, en el marco de las normas y principios de la democracia representativa establecida en la Constitución”. Dentro de los considerandos la normativa incluyó la ratificación por parte del Estado salvadoreño de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Este instrumento internacional define la práctica aludida en su artículo 1, como “toda distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o por resultado, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la mujer en un plano de igualdad real con el hombre”. Dicha argumentación ampara la incorporación de una medida de acción afirmativa: la cuota de género de un 30% en la integración de las planillas para diputados a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y miembros de los Concejos Municipales.

El alcance de la cuota de género es amplio. Aplica a la integración de planillas para la competencia electoral y a los procesos de elección internos, ya sea para autoridades o candidaturas. Si bien la ley dentro de la elección interna deja en libertad a cada partido político para la selección del mecanismo, sí establece un candado al forzar el cumplimiento de la cuota. En este sentido, valdría la pena revisar los procesos y uniformarlos por mandato legal para evitar arbitrariedades y abusos en la participación de las mujeres. La certidumbre en la aplicación de las normas y el resguardo de los derechos son elementos que pueden fomentar la inclusión de más mujeres.

La normativa aprobada no contempla la aplicación de la cuota de género en los comicios presidenciales. Es el único tipo de elección que no se encuentra bajo esta regulación. Siendo el cargo más alto al que puede aspirar una persona resulta importante discutir la necesidad de incorporar un mecanismo de acción afirmativa, que refuerce no solo la participación descriptiva sino también la incorporación de más mujeres en la toma de decisiones sobre la conducción del país.

3. Publicado en el Diario Oficial No. 40 Tomo 398 del 27 de febrero de 2013.

Las propuestas de reforma no se han restringido al trabajo deliberativo del órgano legislativo. El más reciente anteproyecto presentado por la Red Salvadoreña por una Democracia Paritaria⁴ tiene como objetivo garantizar la participación política en igualdad de condiciones para mujeres y hombres y propone la aprobación de la paridad en la integración de las planillas para los 3 tipos de elecciones aplicables, así como la incorporación del mandato de posición con alternancia⁵. Los cambios hacen referencia al articulado de la LPP y del Código Electoral. Sin embargo, resulta necesario ir más allá y tener en mente que la paridad es un principio y que por tanto su inclusión debe considerarse en la Carta Magna.

Analizando y midiendo la representación política de la mujer salvadoreña

La aplicación de la cuota de género se ha dado durante dos procesos electorales, (2015 y 2018) por lo que aún no es posible analizar con certeza el impacto de su aprobación en el impulso y mejora de la participación de la mujer en la política. Lo que se tiene, a partir de la lectura de los datos, es una inferencia sobre los primeros resultados bajo el sistema de cuota de género, sin embargo, bajo ninguna perspectiva pueden ser concluyentes del éxito o fracaso de la medida.

La interacción de la cuota con los elementos del sistema electoral varía según el tipo que se estudie. Desde un análisis comparado, y bajo la teoría de sistemas electorales favorables al género, pareciera que la incorporación de la cuota dentro de los comicios municipales podría tener un mayor impacto si se dieran algunos ajustes como el establecimiento del mandato de posición con alternancia. Al ser un sistema de listas cerrada y bloqueada se facilita la elección de más mujeres bajo las condiciones descritas. Por el contrario, los comicios legislativos y del PARLACEN, al coincidir ambos en un sistema de lista abierta y voto combinado, no son tan receptivos a incrementar la cantidad de mujeres a partir de la cuota y el mandato de posición. Al ser el votante el único responsable de definir a los candidatos electos, es importante estudiar el comportamiento y efectividad de los candidatos que ocupan las primeras posiciones para valorar la influencia del mandato de posición sobre la conformación. El tamaño de las circunscripciones legislativas también es un factor a considerar. Departamentos como San Salvador y La Libertad que eligen más diputados pueden ser más proclives a potenciar la participación de las mujeres.

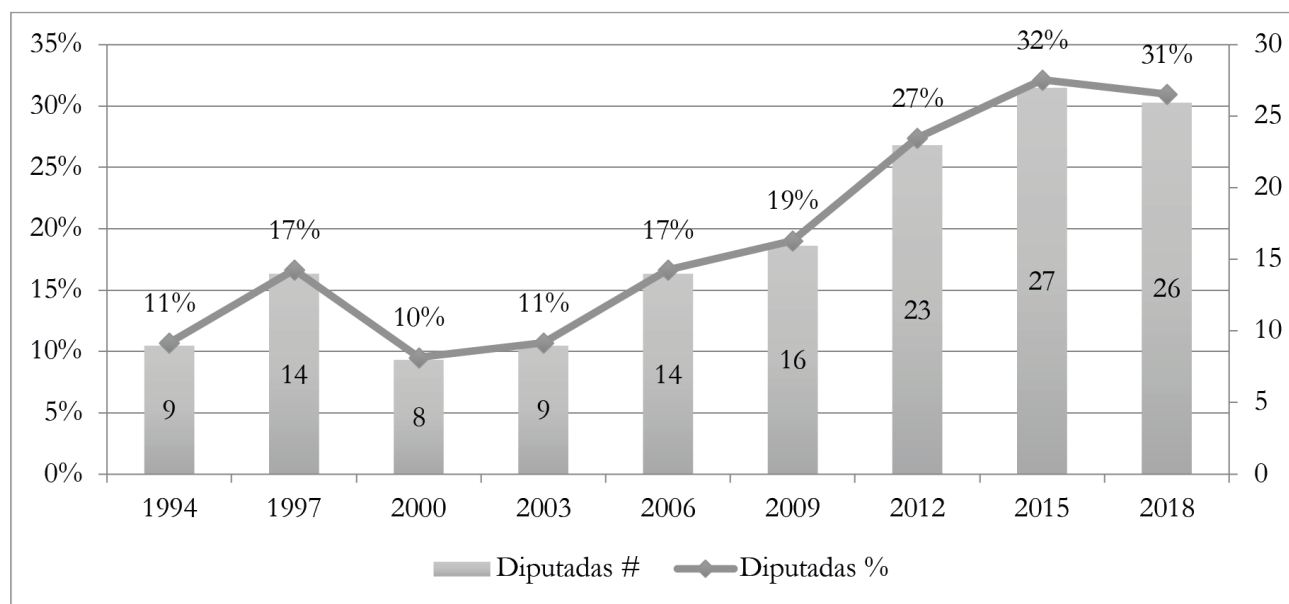
4. Un esfuerzo conjunto del GPM, conformado por todos los partidos políticos con representación legislativa; la Unidad de Género de la Asamblea Legislativa; la Comisión de las Mujeres e Igualdad de Género; la Asociación de Parlamentarias y ex Parlamentarias Salvadoreñas (ASPARLEXSAL); Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas Salvadoreñas (ANDRYAS); y otras organizaciones feministas de El Salvador.

5. El anteproyecto de reforma fue presentado en la Asamblea Legislativa el 9 de diciembre de 2019.

Asamblea Legislativa

Entre 1994 y 2012 se observan dos momentos en la participación de la mujer dentro de la Asamblea. Un primer período entre 1994 y 2000 con un comportamiento errático, con subidas y bajadas intercaladas. A partir de 2003 se observó un incremento constante, proceso tras proceso, en el número de diputadas propietarias electas (Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución del número de diputadas propietarias de la Asamblea Legislativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

En 2015, con la entrada en vigor de la cuota de género del 30% y con un sistema electoral que, bajo una concepción generalizada de la teoría, no favorece la inclusión de más mujeres, se mantuvo el crecimiento de diputadas. Sin embargo, bajo el mismo escenario, la tendencia se revirtió en 2018 reduciéndose en un escaño la participación de las mujeres, se eligieron 26 diputadas lo cual representa un 31% del total de diputados que conforman el Órgano Legislativo. Con dos procesos de aplicación de la cuota de género aún es muy pronto para medir su impacto real y comprobar si esta acción afirmativa cumple su objetivo. La elección de más mujeres podría estar condicionada por planillas predominantemente masculinas, un factor cultural como la predisposición del electorado a elegir más hombres y la dinámica de los elementos del sistema electoral.

Dentro de la oferta partidaria, los partidos políticos juegan un rol fundamental para promover la participación de más mujeres. Al estudiar la contribución histórica desde cada instituto político, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) ha sido el que más ha facilitado la inclusión

de diputadas propietarias. Del total de mujeres electas, entre 1994 y 2018, 88 han pertenecido al FMLN lo que representa el 67%. A partir de 2012, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) ha incrementado su número de diputadas alcanzando la mayor cantidad en 2018 (cuadro 1). El resto de los partidos políticos no tienen un aporte significativo en la incorporación de mujeres dentro de la Asamblea Legislativa.

Cuadro 1. Diputadas propietarias electas por partido

Partido	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
ARENA	3	4	1	2	5	4	9	11	12
FMLN	5	9	7	7	8	11	13	15	13
PCN	-	-	-	-	1	0	1	1	1
PDC	1	-	-	-	-	1	-	-	-
PLD	-	1	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del TSE.

Vale la pena concentrarse en los datos de inscripción de candidaturas. Para los años 2015 y 2018, ya con la cuota de género en vigencia, se observa una mayor cantidad de hombres participando en la contienda, es decir que los electores tienen una menor cantidad de opciones para escoger mujeres diputadas. En 2015, un total de 501 mujeres participaron como candidatas mientras que 685 hombres compitieron. Para 2018, la cantidad de mujeres crece levemente a 554 y los hombres inscritos totalizan 618. Las diferencias son más reveladoras, al desagregar los datos por el tipo de cargo. En ambos períodos, se registra una mayor proporción de mujeres compitiendo como diputadas suplentes; es más, para 2018 el 54.1% de los suplentes fueron llenados con mujeres candidatas versus 45.9% de hombres (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Inscripción de mujeres y hombres candidatos (as) para diputados (as)

Cantidad de mujeres y hombres inscritos				
Cargo	Elecciones 2015		Elecciones 2018	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Propietario	228	365	237	349
Suplente	273	320	317	269
Porcentaje de mujeres y hombres inscritos				
Propietario	38.4%	61.6%	40.4%	59.6%
Suplente	46.0%	54.0%	54.1%	45.9%

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

Continuando con el estudio de los procesos electorales de 2015 y 2018, las candidaturas se traducen en un promedio de 69% de hombres propietarios electos versus un 31% de mujeres. Los números cambian al analizar las candidaturas suplentes, si bien los hombres siguen dominando, un promedio de 45% de mujeres fueron electas como suplentes (ver cuadro 3). Los datos muestran que se tiene una razón de 2 a 1 en la elección de hombres y mujeres para los cargos propietarios. Lo anterior evidencia la brecha y desigualdad existente entre ambos géneros y el uso de las candidaturas suplentes para cumplir con el porcentaje del 30% de postulación de mujeres. De los datos también se concluye que los partidos políticos han interpretado la cuota como un techo y no como un piso, tal como lo plantea el deber ser de su concepción original. Lo anterior se presenta con más fuerza en las candidaturas propietarias.

Cuadro 3. Mujeres y hombres electos para la Asamblea Legislativa

Cantidad de mujeres y hombres inscritos				
Cargo	Elecciones 2015		Elecciones 2018	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Propietario	27	57	26	58
Suplente	27	57	49	35
Porcentaje de mujeres y hombres inscritos				
Propietario	32.1%	67.9%	31.0%	69.0%
Suplente	32.1%	67.9%	58.3%	41.7%

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

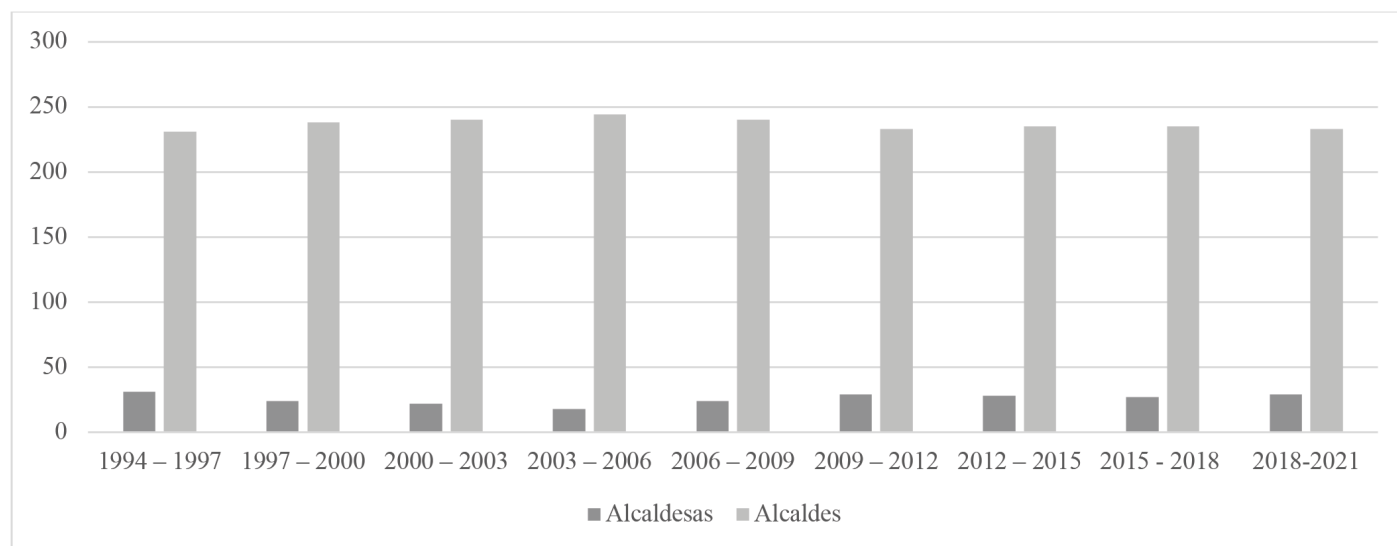
Para que los electores estén más dispuestos a votar por mujeres también la oferta partidaria debe renovarse y postular tanto mujeres como hombres en condiciones equitativas. La brecha de género es un hecho que no puede negarse. En 2018 se revirtió la tendencia de crecimiento que se observaba desde 2003; de no apoyar las candidaturas femeninas el establecimiento por ley de la cuota de género no tendrá los efectos esperados, más aún, bajo una combinación de elementos del sistema electoral, que teóricamente, no potencian la inclusión de la mujer en el espacio público.

Concejos municipales

La participación de las mujeres dentro de los gobiernos locales sigue siendo uno de los mayores desafíos. Entre 1994 y 2018 la elección de alcaldesas, en promedio, se ha mantenido en un 10% dentro de los 262 municipios, es decir que por cada 9 hombres alcaldes se elige 1 mujer como jefa edilicia

(ver gráfico 2). El patrón de comportamiento ha sido constante aún con el inicio de la aplicación de la cuota de género. En 2015 se eligieron 27 alcaldesas y en 2018 solo dos mujeres más lograron este espacio, con un total de 29 lo que equivale al 11% del total de municipios. Las mujeres continúan estando subrepresentadas en el máximo cargo de los concejos municipales.

Gráfico 2. Evolución de alcaldesas y alcaldes electos entre 1994 y 2018



Fuente: Información oficial publicada por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador y el TSE.

Si bien el cargo de alcaldesas es el de máxima jerarquía dentro de los gobiernos locales, también resulta relevante estudiar la distribución del resto de puestos dentro de los concejos municipales. El cuadro 12 presenta la cantidad de mujeres electas en los distintos cargos a partir de la aplicación de la cuota de género. Con relación al segundo cargo de importancia, un 25% de mujeres fueron electas en el puesto de síndica para 2018. Un porcentaje similar de mujeres participan como concejales propietarias; este pasó de 28% en 2015 a 30% en 2018.

La participación crece para las concejales suplentes. En 2015 un 42% de mujeres ocupaban estos cargos y en 2018 un 43%. El acceso a espacios de poder para la mujer tiene un patrón similar en las elecciones legislativas como en las municipales. Las mujeres principalmente están ocupando las suplencias y no los cargos propietarios. Sin embargo, en los territorios la brecha entre el máximo puesto de responsabilidad entre hombres y mujeres es más amplia que a nivel legislativo. Respecto al aporte de los partidos en la incorporación de más mujeres a nivel local. Para los procesos de 2015 y 2018 ARENA es el instituto político que más mujeres alcaldesas tiene, seguido del FMLN y la misma situación se observa en el resto de los cargos (ver cuadro 4). La cantidad de mujeres guarda una correlación con el número de gobiernos locales en los que dichos partidos han obtenido la mayoría de los votos⁶.

6. Hay que recordar que a partir de 2015 los concejos municipales se eligen por una fórmula de representación proporcional y se integran por representantes de diversos partidos políticos, acabando así con una tradición de representación única potenciada por la fórmula de mayoría simple que dominó estos comicios hasta 2012.

Cuadro 4. Participación de la mujer en gobiernos locales

27	2015				2018			
	Alcaldesas	Síndicas	Concejales	Suplentes	Alcaldesas	Síndicas	Concejales	Suplentes
ARENA	14	24	144	184	15	29	159	199
FMLN	7	32	187	175	6	22	166	143
GANA	3	5	37	45	5	10	46	54
PCN	1	3	29	25	2	4	44	43
PDC	2	0	9	7	1	0	13	7
CD	0	0	1	3	0	0	0	1
DS	0	0	0	1	0	0	0	1
PSD	0	0	1	1	0	0	1	1
FPS	-	-	-	-	0	0	0	2
Total	27	64	408	441	29	65	429	451

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

Siguiendo con el análisis de los años de vigencia de la cuota de género, los datos de inscripción de candidaturas reflejan una mayor proporción de hombres compitiendo, es decir que los electores tienen una menor cantidad de opciones para escoger mujeres en los gobiernos locales. En 2015, el 14.3% de las aspirantes a alcaldesas fueron mujeres versus el 85.7% de hombres. Para 2018, el porcentaje de mujeres sube levemente a 16.3% y los hombres inscritos representaron el 83.7%. La brecha se disminuye al estudiar la composición de la competencia para el resto de los cargos. Sin embargo, sigue registrándose, en ambos períodos, una mayor proporción de mujeres compitiendo como regidoras suplentes; es más, para 2018 la participación en este cargo casi alcanza la paridad (ver cuadro 5). A pesar que los gobiernos locales ofrecen un contacto más cercano entre el representante y el representando, siguen existiendo barreras de selección de parte de los partidos y de elección en el caso de los votantes.

Cuadro 5. Inscripción de mujeres y hombres dentro de los gobiernos locales

Cantidad de mujeres y hombres inscritos								
Elección	Alcaldes		Síndicos		Regidores propietarios		Regidores suplentes	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
2015	191	1,146	408	929	3,308	4,604	2,481	2,867
2018	186	953	365	774	2,874	3,858	2,208	2,348
Porcentaje de mujeres y hombres inscritos								
2015	14.3%	85.7%	30.5%	69.5%	41.8%	58.2%	46.4%	53.6%
2018	16.3%	83.7%	32.0%	68.0%	42.7%	57.3%	48.5%	51.5%

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial publicada por el TSE.

Oportunidades de reforma

El equiparar las condiciones del ejercicio del poder político entre hombres y mujeres, implica la pérdida de prerrogativas obtenidas por los hombres a costa de la subrepresentación de las mujeres. Este tipo de reformas, además de dolorosas para los que ostentaban el monopolio de la representación, requieren del involucramiento del Estado, de la ciudadanía y de los partidos políticos. Sin estos tres actores lo único que se obtienen son cambios cosméticos que no abordan de raíz el problema y que no permiten alcanzar una democracia paritaria.

La implementación de la cuota de género tiene un impacto limitado en los resultados electorales. Las debilidades de este mecanismo solo serán corregidas con el pleno reconocimiento del principio de paridad en la Constitución de la República y de los ajustes normativos en los correspondientes cuerpos legales.

Conclusiones

Desde la firma del Acuerdo de Paz, la cantidad de mujeres dentro de la Asamblea Legislativa se ha incrementado. Para el mismo período, en el caso de los concejos municipales, las cifras muestran una baja participación sostenida de mujeres como alcaldesas. Además, desde 1992, ninguna mujer ha ocupado el cargo de presidenta y se registra una sola vicepresidenta. Al margen de la elección que se analice, todavía falta mucho trabajo por lograr un ejercicio de la política en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres. La dimensión local merece una especial atención. Es la unidad del territorio más cercana al ciudadano y la que menor participación de mujeres tiene a nivel de alcaldesas.

El trabajo de asociaciones que luchan por los derechos de las mujeres, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales han sido un factor clave para poner el tema en la agenda y empujar la necesidad de reformas en pro de la participación de la mujer en la política. La creación de redes como el Grupo Parlamentario de Mujeres (GPM) de la Asamblea Legislativa es otro elemento positivo que visibiliza las brechas y promueve legislación a favor de las mujeres. La conjunción de distintas iniciativas, en la Red Salvadoreña por una Democracia Paritaria, se vislumbra como una estrategia exitosa para impulsar la aprobación del principio de democracia paritaria en El Salvador. La voluntad política, indispensable para lograr una reforma, debe basarse en una máxima: no hay democracia sin mujeres. La inclusión de grupos vulnerables es un derecho y un deber. El trabajo por una democracia paritaria debe ser constante y necesita del apoyo de todos los sectores para concretarse.

El derecho electoral, aunque no en forma institucionalizada, comienza a fijar raíces dentro de las ciencias jurídicas en El Salvador. Se trata de una rama autónoma del derecho, con sus propias fuentes y con el desarrollo cada vez más claro de su especialización. La legislación electoral, la jurisprudencia del Tribunal Supremo Electoral y la de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, su abordaje en algunas universidades del país aunque no todavía como asignatura obligatoria dentro del pensum de la carrera de Derecho, las investigaciones y el seguimiento de diversos centros de pensamiento sobre la reforma electoral, las etapas que conforman el ciclo electoral y las acciones para garantizar la integridad electoral, lo posicionan como un área de estudio del derecho en continua evolución. La obra: “Derecho electoral salvadoreño” se decanta por el concepto amplio del derecho electoral pues abarca el tratamiento y la descripción de “aquellos aspectos organizativos y administrativos indispensables para que unas elecciones con sufragio universal sean realmente democráticas, es decir, libres y honestas”.