



## Promoción de la participación política de la mujeres en El Salvador

*Consultor nacional:  
Carlos Rafael Urquilla Bonilla\**

- \* Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de El Salvador y Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Ha realizado estudios de Maestría en Derechos Humanos (Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica). Asimismo, ha realizado estudios especializados de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho de los Refugiados en la Universidad de Oxford (New College, UK), y sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la Universidad DePaul (Chicago, USA). Ha fungido como consultor para diferentes entidades no gubernamentales, instituciones gubernamentales y organizaciones internacionales. Se ha especializado en prácticas de litigio jurídico en el ámbito constitucional así como en asuntos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Durante los años 2009 a 2014, se desempeñó como Subsecretario Presidencial de Inclusión Social, teniendo a su cargo, entre otras responsabilidades, la coordinación de la ejecución de la operación de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo que facilitó la implementación del programa “Ciudad Mujer”, así como sus asistencias técnicas vinculadas con la prevención comunitaria de la violencia de género y con su evaluación de impacto. Durante los años 2001 a 2009, desarrolló experiencia docente en la asignatura de Derecho Constitucional (Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” y Universidad de Costa Rica) y de Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica). Actualmente es postulante al título de Máster en Estadística Aplicada a la Investigación (Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”).

## Contenido

Resumen ejecutivo .....	21
1. Contexto de los derechos políticos .....	25
1.1. Marco jurídico e institucionalidad electoral .....	25
1.1.1. Constitución .....	27
1.1.2. Tratados de derechos humanos y otras normas internacionales .....	35
1.1.3. Código Electoral.....	47
1.1.4. Jurisprudencia constitucional en materia electoral.....	53
1.2. Características generales del sistema electoral.....	65
1.3. Mecanismos para la inclusión política de las mujeres e incremento de su liderazgo.....	67
1.3.1. Cuota de participación (medida concreta).....	68
1.3.2. Acciones de promoción de la igualdad (medidas abstractas).....	71
1.4. Marco jurídico, políticas públicas e institucionalidad para la igualdad .....	73
2. Derechos políticos y participación política de las mujeres.....	76
2.1. Los escenarios de representación legislativa y municipal .....	76
2.2. Aplicación de los mecanismos para la inclusión de las mujeres .....	86
2.3. Características de la incursión política de las mujeres en los gobiernos locales..	91
2.4. Obstáculos y desafíos para la participación y representación política de las mujeres .....	94
3. Buenas prácticas .....	104
3.1. En la jurisprudencia .....	104
3.2. En monitoreo, evaluación y sanción.....	104
3.3. En los partidos políticos .....	105
3.4. Articulación de agendas para la igualdad .....	105

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

4. Reformas electorales.....	106
4.1. Estudio de las propuestas en la corriente legislativa .....	106
4.2. Descripción de las propuestas aprobadas en los últimos cinco años.....	106
5. Conclusiones generales y recomendaciones para la acción.....	106
5.1. En cuanto a derechos políticos y participación política de las mujeres.....	106
5.2. En cuanto a buenas prácticas .....	108
5.3. En cuanto a reformas electorales .....	109

## Resumen ejecutivo

En los últimos años, y como resultado de una amplia actividad jurisprudencial, El Salvador ha experimentado la más grande transformación política de su historia, luego de los Acuerdos de Paz, en el ámbito electoral. El sistema electoral salvadoreño está definido constitucionalmente en sus más importantes rasgos y elementos. Sin embargo, se trata de una Constitución marcada por el signo del conflicto armado interno y en el cual, ante un proceso insurgente de búsqueda del poder del Estado, se constitucionalizó un férreo sistema de monopolio a favor de los partidos políticos.

Por la vía interpretativa, y basada en un proceso de lectura desde los derechos humanos, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia interpretó que el derecho a la participación política es tan relevante para la consolidación democrática, que cuando la Asamblea Constituyente estableció la relevancia de los partidos políticos como el único medio para la representación del pueblo en el gobierno, lo hizo con el único fin de evitar que otras expresiones asociativas jugaran ese rol y, así, el riesgo de un Estado corporativo o corporativista. Pero que tal norma constitucional no podía limitar ni excluir el derecho de toda ciudadana y todo ciudadano salvadoreño de participar en la representación política, dando lugar así a la habilitación de las llamadas candidaturas no partidarias.

Al poco tiempo, la misma entidad de control constitucional consideró que las elecciones legislativas realizadas bajo la modalidad de listas cerradas y bloqueadas, implicaba un cercenamiento de la libertad electiva del ser humano que era suplantada por la decisión de las cúpulas partidarias, generando así las condiciones para que la Asamblea Legislativa diera un cambio hacia la modalidad de listas cerradas y desbloqueadas. Éstas, también, fueron consideradas como una limitación desproporcionada de los derechos políticos de las ciudadanas y los ciudadanos, impulsando una nueva transformación hacia la modalidad de listas abiertas y desbloqueadas.

En el centro de toda esa intensa actividad jurisprudencial hay una filosofía de amplio liberalismo político. Pero está ausente en él la perspectiva de igualdad entre los sexos y, concretamente, la participación política de las mujeres. De manera contemporánea a tales cambios jurisprudenciales, la Asamblea Legislativa aprobó normativas que se impulsan bajo el propósito de potenciar la participación política de las mujeres, en sintonía con los tratados de derechos humanos vigentes para El Salvador. Del mismo modo, se potenció la conformación de Concejos Municipales integrados por representación proporcional, llamados Concejos Municipales Plurales.



---

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

De manera específica, se dispuso una cuota de participación política, en el sentido de asegurar el 30% de participación mínima de las mujeres en las listas de cargos sometidos a la elección popular, particularmente en las listas para la Asamblea Legislativa y los Concejos Municipales. Pero tan pronto como nació a la vida jurídica fue sometida a modificaciones que la volvieron laxa a tal exigencia de participación mínima, y que esencialmente diluyeron ese nivel de participación para que no se tratara sólo de cargos en propiedad, sino también de cargos suplentes.

Como resultado, los más recientes procesos electorales, realizados en 2015, dirigidos a renovar el pleno de la Asamblea Legislativa y los Concejos Municipales, estrenaron prácticamente nuevas reglas de juego. El uso del nuevo paradigma electoral deja muy claro algunos desafíos. Por ejemplo, que el costo de la maximización de la libertad individual electiva se plantea como un desafío para la potenciación de la participación política de las mujeres. Así, como la experiencia internacional comparada demuestra, cuando las listas son bloqueadas y cerradas, las acciones dirigidas a promover la participación política de las mujeres se ven potenciadas, pero en los casos de listas abiertas y desbloqueadas dicha participación requiere no sólo del convencimiento u obligación de las cúpulas, sino también del convencimiento de la sociedad entera, que si no es debidamente instruida sobre las virtudes de dicha participación, puede actuar movida sólo por la impronta masculinizante.

Por otro lado, la puesta a prueba de las normas anteriormente mencionadas ha evidenciado que se incrementó el número de mujeres, pero esencialmente en cargos de suplencia, lo cual no es un hecho que favorezca que las mujeres tomen la decisión de participar en asuntos políticos.

El acercamiento práctico a las alcaldesas permite advertir que las mujeres que participan en la política tienen antecedentes familiares de participación política. Igualmente, y de manera mayoritaria, aunque reconocen la importancia de las cuotas de participación, entienden que la aplicación de las mismas tiende a instrumentalizar a las mismas mujeres, colocándolas en listados para efectos de “relleno” y sin considerar sus méritos y capacidades.

Adicionalmente, las mujeres participantes en política que ejercen una jefatura de gobierno municipal suelen involucrarse en la política con una finalidad de transformación positiva de su entorno, contribuyendo a generar mejores condiciones de vida, y consideran que su capital político descansa en la buena apreciación que sobre ellas tiene la comunidad, por la manera en la que han conducido su familia, por sus méritos académicos y personales.

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

---

A pesar de ello, reconocen que enfrentan dificultades que no son enfrentadas por los hombres, principalmente, que sus vidas son sometidas a un escrutinio público más intenso y que de ellas se esperan mejores desempeños y resultados que los que se esperan de los hombres.

Los cambios alcanzados para lograr la cuota de participación política de las mujeres han sido el resultado de un importante proceso de sinergia entre las agendas de múltiples entidades y personas comprometidas ampliamente con la igualdad entre los hombres y las mujeres. Pese a la fuerza política considerable que representan, aún faltan muchas cosas por realizar.

Se considera que la buena lectura del principio de igualdad establecido en la Constitución salvadoreña debe pasar de una visión de igualdad de oportunidades hacia una de igualdad de resultados y, con ello, que se debe avanzar hacia la paridad plena de participación política.

También se propone la corrección de la fórmula actual indicando que el 30% que hoy se exige sea para listas de candidaturas en propiedad, y otro 30%, diferente de aquél, lo sea para listas de candidaturas suplentes. Asimismo, que se reconceptualice la deuda política para generar estímulos financieros a los partidos políticos que avancen significativamente en la promoción de la participación de la mujer en la política. Otras propuestas son igualmente generadas.

Como fórmula de avance hacia la paridad, se propone un incremento trianual –las elecciones legislativas y municipales se realizan cada tres años– del 5% en el monto de la cuota, para que en veinte años se logre la paridad.

Por otro lado, se considera relevante potenciar la labor de las entidades que ya han trabajado bastante sobre la temática para impulsar la iniciativa de un observatorio sobre la participación política de las mujeres, iniciativa que, también, puede ser impulsada a nivel interamericano.

Finalmente, el consultor desea agradecer de manera especial el apoyo brindado por la Licenciada Susana Marcela Castillo Nolasco, por su contribución en la investigación de campo y la recopilación de la información estadística. Asimismo, el apoyo del Tribunal Supremo Electoral y, en particular, del Magistrado Presidente, Doctor Julio Olivo Granadino, y de la Magistrada Propietaria, Licenciada Ana Guadalupe Medina, y a la Jefa de la Unidad de Género, Licenciada Cristina Rivera, principalmente en el cotejo de

---

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

datos y en la realización del *focus group* involucrado en la metodología establecida por los términos de referencia.

## 1. Contexto de los derechos políticos

En esta sección se provee información sobre los sistemas electorales salvadoreños en términos de su marco jurídico, institucionalidad y funcionamiento, poniendo luego interés en los mecanismos existentes para estimular que más mujeres ejerzan representación política y el incremento de su liderazgo. De igual manera, se realiza un somero perfil sobre el marco jurídico, las políticas públicas y la institucionalidad existente en materia de igualdad. Se espera que tras su lectura pueda tenerse una aproximación sobre los aspectos principales que delimitan el contexto dentro del cual son ejercidos los derechos políticos de índole electoral por las mujeres salvadoreñas.

### 1.1. Marco jurídico e institucionalidad electoral

Para todo régimen democrático, la existencia de un sistema electoral es un asunto sustantivo. Si bien la democracia no puede reducirse a la reiteración de procesos electorales, éstos son valiosas oportunidades que se emplean para legitimar a las personas que adoptarán las principales decisiones del Estado por medio de sus órganos de actuación principal, tanto en el ámbito funcional como territorial. Por supuesto que esta es una legitimación política, pues la legitimación jurídica proviene de la obediencia y sujeción al marco jurídico vigente. Mientras el proceso electoral legitima al **quién** de las decisiones públicas, la observancia al marco jurídico legitima el **qué** y el **cómo** de dichas decisiones.

De lo anterior surgen dos conclusiones para toda democracia. En primer lugar, la regla de la mayoría no debe entenderse como una mera fórmula procedimental para adoptar decisiones, pues su obediencia aporta legitimidad, aunque por lo dicho se entiende que no es una legitimidad absoluta sino limitada, de ahí que la democracia no sea un **cheque en blanco** para cualquier mayoría y, en tal sentido, no toda decisión adoptada por mayoría es válida. Por tanto, la regla de la mayoría es condición necesaria pero no suficiente para integrar una democracia<sup>1</sup>. En segundo lugar, toda decisión adoptada mayoritariamente se presume legítima en términos jurídicos, pero siempre cabe la posibilidad de que la misma

---

1 Otros componentes de la democracia descansan también en una distribución adecuada de la riqueza que se produce en la sociedad. En tal sentido, Elías Díaz subraya que: “La democracia exige participación real de las masas en el control de las decisiones y en los rendimientos de la producción; sin esa participación real no hay sociedad democrática. Frente a ella, una participación ficticia, en diferentes grados y niveles (desde absolutamente irreal a claramente insuficiente) aparece como característica central de las sociedades no democráticas”. Díaz García, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Taurus Humanidades ed., 1991, pág. 125.



sea deslegitimada y, por tanto, rechazada, por los controles de la jurisdicción constitucional, que operan usualmente *ex post facto*<sup>2</sup>.

Sin embargo, lo anterior no disminuye la importancia de lo electoral<sup>3</sup>. Al final de las cuentas la mitad de la legitimidad es aportada por el resultado de los eventos electorales. Adicionalmente, lo electoral es también el escenario de un conjunto de derechos fundamentales y libertades públicas. Este último elemento incide directamente en la manera como deben configurarse los sistemas electorales, pues no puede obviarse en su estudio el enfoque de derechos humanos, *i.e.* a través del prisma que ofrecen las obligaciones jurídicas generales de respetar y garantizar, además de las otras obligaciones jurídicas específicas que se deriven de la regulación normativa de los derechos políticos. Conviene destacar que las obligaciones de respeto y garantía se ejercen sobre una base de no discriminación, y de ahí que el sistema electoral deba proveer salvaguardas necesarias y contar con la suficiente **ingeniería y arquitectura** para asegurar la proscripción de toda forma de discriminación.

La discriminación es un fenómeno complejo, tanto en su identificación como en su análisis. Y lo es más cuando se trata de discriminación contra las mujeres, pues generalmente nunca se presenta como una discriminación univariada sino como una discriminación multivariada o agravada<sup>4</sup>. No obstante, el enfoque que principalmente se

- 2 En los sistemas de jurisdicción constitucional inspirados a partir del denominado *modelo kelseniano*, ha sido típica la utilización de los controles previos de constitucionalidad en las leyes – excluyo deliberadamente el caso que antecede a la aprobación legislativa de tratados. Pero la tendencia, iniciada por Alemania y seguida por una considerable cantidad de países, ha sido la eliminación de dicho procedimiento debido a que bajo la idea del control de constitucionalidad se filtraban mecanismos de parálisis de la corriente legislativa regular, impidiendo o al menos retrasando considerablemente, la formulación de consensos, siendo así “un instrumento eficaz al servicio del filibusterismo parlamentario”. Villaverde Menéndez, Ignacio, “El control previo de constitucionalidad de las normas con rango de ley. Crónica de un escéptico”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 49, diciembre de 2014, pág. 29.
- 3 La importancia de lo electoral es ineludible. Sin embargo, las decisiones de mayoría no garantizan por sí mismas un contenido democrático. Precisamente fueron decisiones constitucionales las que, en su oportunidad, establecieron que los derechos de participación política se configuraran como derechos de ejercicio exclusivo para los hombres. Es ahí donde surge la cuestión de los valores democráticos prevalentes, que son hacia los que debe ajustarse una Constitución. ¿Es válida una norma constitucional adoptada por mayoría que instaure el genocidio o el apartheid? A esa pregunta finalmente, se aproxima la afirmación de García de Enterría, sustentada en la obra de Bachof –*Der Verfassungsrichter zwischen Recht und Politik*– en la que apunta: “Contra el Derecho, el juez no puede decidir jamás [...] El juez puede enjuiciar la ley sólo sobre el parámetro de la Constitución, quizá inclusive sobre principios jurídicos fundamentales presupuestos por la Constitución pre o superconstitucionales; en todo caso, sólo sobre el parámetro de un *Derecho superior*”. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas ed., 2001, pág. 184.
- 4 La Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (OAS, A-69) recientemente adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, introduce una adecuada definición de la discriminación agravada, siendo esta “cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados en el artículo 1.1 u otros reconocidos en instrumentos internacionales que tenga por objetivo o efecto anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, en cualquier ámbito de la vida pública o privada”.

sigue en este estudio se centraliza en la discriminación basada en género, particularmente en la discriminación contra la mujer.

El marco jurídico electoral salvadoreño se rige esencialmente por cuatro instrumentos normativos: la Constitución, normas provenientes del Derecho Internacional—esencialmente de derechos humanos—, el Código Electoral y la jurisprudencia constitucional en materia electoral.

### 1.1.1. Constitución

Sin duda alguna, el principal instrumento normativo en materia electoral es justamente la Constitución, que incorpora, a su vez, cuatro pilares para que se asienten los diferentes sistemas electorales existentes en El Salvador, que se describirán a continuación. Previo a ello es importante destacar un par de notas eminentemente históricas que permiten comprender el contexto en el que se aprueba la Constitución salvadoreña vigente y posteriormente sus primeras reformas, que a su vez implicaron una primera generación de modificaciones electorales.

La actual Constitución entró en vigencia el 20 de diciembre de 1983, en el contexto de una guerra civil en la cual diferentes organizaciones político-sociales adscritas a los movimientos revolucionarios de izquierda, habían implementado un alzamiento de índole militar con el propósito de asumir el control del aparato estatal, el cual también reaccionó por la vía militar a través de sus cuerpos de seguridad y defensa. Los prolegómenos de la guerra civil estuvieron siempre marcados por un proceso constante y creciente de represión y de cierre de espacios de participación política, que hicieron del fraude electoral un **freno de mano** para evitar alternancias peligrosas —lo que en aquella época era visto como tal— en la dirección de la conducción estatal. Justo antes de que estallara el conflicto armado, un grupo de militares condujo un golpe de Estado con miras a introducir reformas que permitieran evitar el desenlace bélico. Sin embargo, las circunstancias tanto endógenas como exógenas, en los ámbitos políticos, sociales y económicos, truncaron cualquier esfuerzo motivado en la no instalación del conflicto bélico.

Como es generalmente normal luego de un golpe de Estado, se estableció una Asamblea Constituyente que estuvo integrada principalmente por partidos políticos de derecha o muy próximos a ella<sup>5</sup>, mientras que los movimientos de izquierda incrementaban su organización

---

5 Las elecciones para integrar la Asamblea Constituyente se realizaron el 28 de marzo de 1982. Compuesta de

y operatividad militar, y ampliaban así la posibilidad de un triunfo por dicha vía. De esta manera, siempre se ha afirmado que la Constitución salvadoreña es contrainsurgente, y algunas de sus disposiciones están marcadas aún por el aroma de la pólvora, habiendo instaurado un monopolio de participación política a favor de los partidos políticos como un mecanismo de resguardo **desde** y **para** el sistema político<sup>6</sup>. Desde esta tesitura resulta icónica la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 85 de la Constitución, que posee el siguiente texto:

*El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.*

Esta disposición surgió con otras dos más que, igual que aquella, carecen de antecedentes normativos en la historia constitucional salvadoreña. Una de esas dos disposiciones adicionales es la existencia de la Sala de lo Constitucional, caracterizada porque su integración es realizada por la Asamblea Legislativa<sup>7</sup>, y porque su Presidente –electo también por la Asamblea Legislativa– se convertía *ipso iure* en el Presidente del Órgano Judicial, además de Presidente de la Corte Suprema de Justicia. La otra disposición se ubica en el artículo 211 y en el segundo inciso del artículo 212 de la Constitución, conforme al cual, los órganos fundamentales del Gobierno –*i.e.*, el Ejecutivo, el Legislativo y el **Judicial**– tienen la potestad de disponer de las Fuerzas Armadas para hacer efectivas las disposiciones que hayan adoptado, en el marco de sus competencias, y con el propósito de hacer cumplir la Constitución, destacándose que ellas velarán principalmente porque se mantenga la forma republicana de Gobierno y el régimen democrático representativo, porque no se viole la norma de alternabilidad en la Presidencia de la República y porque se garantice la libertad del sufragio. De esta manera se construía la garantía para que cualquier

---

60 diputados y diputadas, su distribución fue la siguiente: Partido Demócrata Cristiano (PDC), 24; Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), 19; Partido de Conciliación Nacional (PCN), 14; Partido Acción Democrática (PAD), 2; Partido Popular Salvadoreño (PPS), 1. El PDC inspiraba su carta ideológica a partir de la doctrina social de la iglesia; ARENA era un partido reciente surgido como reacción anticomunista; el PCN era el partido político que servía para viabilizar a la dictadura militar; el PAD integrado por intelectuales de derecha guiados por un pensamiento constitucionalista, y el PPS era un partido en decadencia que reunía a algunos agricultores y terratenientes muy conservadores y personas descontentas con el PCN.

6 Sobre el monopolio partidario construido como defensa contrainsurgente **desde** y **para** el sistema político, ver: Urquilla Bonilla, Carlos Rafael, “Regulación jurídica de los partidos políticos en El Salvador”, en: AA.VV., *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. IDEA-UNAM ed., 2006, pág. 456.

7 En las constituciones anteriores a la de 1983, la Asamblea Legislativa elegía a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y era ésta la que determinaba la integración subjetiva de cada una de sus Salas, incluyendo a la extinta Sala de Amparos. En la Constitución de 1983, aún las otras Salas de la Corte Suprema de Justicia se integran por decisión de la Corte Suprema de Justicia.

eventual acceso al poder por un proceso no electoral o por medio de un ente que no fuera un partido político legalmente constituido e inscrito como tal, fuera prontamente declarado inconstitucional y que, por vía militar, se restituyera el orden constitucional violado.

El proceso de negociación que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992 implicó varios acuerdos parciales, siendo uno de ellos el Acuerdo Político de México de 1991, en el que se pactó la incorporación de varias reformas a la Constitución, entre ellas las que modificaron las normas de la institucionalidad electoral y las competencias de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, no se eliminó ni enmendó el referido artículo 85, con lo cual el mecanismo contrainsurgente se preservó. El entonces ejército guerrillero salvadoreño se transformó en un partido político y ha participado en todos los eventos electorales realizados desde 1994, siendo que su presencia dentro del ejercicio del poder político paulatinamente se fue incrementando<sup>8</sup>. Desde el 1 de junio de 2009 ejerce el gobierno de la República y desde febrero de 2011 preside la Asamblea Legislativa<sup>9</sup>.

#### a. Prohibición de la discriminación

El artículo 3 de la Constitución de El Salvador, en lo pertinente, dispone:

*Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión.*

Aunque no hay una cláusula que expresamente prohíba la discriminación, esta disposición contempla el **principio** de igualdad ante la ley. La Sala de lo Constitucional ha indicado en su jurisprudencia que, además de estatuir un principio, también estatuye un auténtico **derecho fundamental**, consistente en poder exigirle al Estado y a los particulares que

8 En las elecciones legislativas realizadas durante los años 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015, el FMLN obtuvo 21, 27, 31, 31, 32, 35, 31 y 31 escaños de 84 que integran el pleno legislativo. En las elecciones municipales realizadas durante los mismos años obtuvo 15, 54, 79, 74, 59, 96, 94 y 82 de los 262 Consejos Municipales que hay a lo largo del territorio salvadoreño.

9 El FMLN ganó las elecciones presidenciales de 2009 con un candidato no orgánico, Mauricio Funes, y en 2014 volvió a ganarlas, esta vez con Salvador Sánchez Cerén, quien se desempeñó durante el conflicto armado como Comandante de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), una de las cinco organizaciones político-militares que integraron el FMLN. La presidencia de la Asamblea Legislativa es el producto de un pacto interpartidario en el cual se acuerdan los cargos de la junta directiva así como los de las comisiones legislativas. El pacto interpartidario que sostiene la actual legislatura (2015-2018) divide la presidencia de la Asamblea Legislativa en dos etapas, la primera de 18 meses, que culminaría en noviembre 2016, a cargo del FMLN y la segunda a cargo del partido político Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), con el cual el FMLN sostiene un entendimiento para la gobernabilidad.

brinden un trato igual frente a situaciones jurídicas idénticas o equiparables, y un trato desigual frente a situaciones totalmente diferentes o que no sean equiparables<sup>10</sup>.

La disposición constitucional citada da el contenido necesario para reconocer que las diferencias entre hombres y mujeres no son diferencias que puedan plantear o justificar un tratamiento discriminatorio *inter alia* en cuanto al ejercicio de los derechos políticos.

### **b. Reconocimiento de derechos políticos**

En cuanto a los derechos políticos, la Constitución contiene algunas disposiciones dirigidas a su reconocimiento, así:

*Art. 72.- Los derechos políticos del ciudadano son:*

*1º- Ejercer el sufragio;*

*2º- Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos;*

*3º- Optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes secundarias.*

El derecho a ejercer el sufragio también es considerado constitucionalmente como un deber (artículo 73.1). En lenguaje no técnico sufragio es sinónimo de voto, pero desde una perspectiva jurídica orientada a la interpretación constitucional, tal equiparación es muy forzada. En realidad, el sufragio es el acto de manifestar, ya sea pública o privadamente, la opción a favor de una preferencia, mientras que el voto es un instrumento o, más exactamente, una modalidad para ejercer el sufragio. Así, el sufragio está más asociado al derecho –y al deber– de las ciudadanas y los ciudadanos para manifestar una preferencia electiva en todo aquello que se someta a su decisión, mientras el voto es una técnica que se emplea para hacer operativo el sufragio. Por eso la Constitución también prescribe que el ejercicio del sufragio comprende, además, el derecho a votar en la consulta popular directa que regula la Constitución (artículo 73, inciso segundo).

De acuerdo con la Constitución, para ejercer el sufragio se deben cumplir otras condiciones. En particular, siendo un derecho político, sólo pueden gozar de él las personas de nacionalidad salvadoreña –ora por nacimiento, ora por naturalización– que hayan cumplido dieciocho años y que se encuentren inscritas en el registro electoral que elabora el Tribunal Supremo Electoral.

---

<sup>10</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Inconstitucionalidad 2-2006*, Sentencia definitiva, del 22 de junio de 2011, párr. IV.1.A *in fine*.



## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

---

Los derechos políticos pueden ser suspendidos (artículo 74) y pueden perderse (artículo 75). La diferencia entre ambas situaciones está en la manera de su recuperación. La suspensión desaparece al desaparecer la causa que la provoca, siendo su recuperación automática. Por su parte, la recuperación de los derechos políticos debe ser antecedida por una rehabilitación.

Las causas de suspensión de los derechos políticos son el auto de prisión formal —es decir, la detención preventiva—, la enajenación mental, la interdicción judicial y la negativa a desempeñar un cargo de elección popular. Las causas de pérdida de los derechos políticos son la posesión de conducta notoriamente viciada, la condena por delito, la compra o venta de votos en las elecciones, la suscripción de actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación presidencial o el empleo de medios encaminados a tal fin, y, respecto de los funcionarios y agentes de autoridad, la realización de actos que coarten la libertad del sufragio.

### **c. Fundamentos esenciales de los sistemas electorales**

Los sistemas electorales poseen fundamentos mínimos establecidos constitucionalmente, a partir de los cuales se despliega la libertad de configuración del legislador para definir otras de sus características. De esta manera, los sistemas electorales no están determinados a ser estáticos, pudiendo por tanto modificarse para lograr su adaptación a las diferentes exigencias que plantea la realidad.

Para todos los sistemas electorales, la Constitución define el cuerpo electoral, es decir, el ámbito subjetivo del sufragio activo, definido como el conjunto de ciudadanas y ciudadanos capaces de emitir el voto (artículo 76). Conforme con lo expuesto anteriormente, el cuerpo electoral es un subconjunto que engloba a la totalidad de las ciudadanas y los ciudadanos, del cual se ha excluido a aquellos que no están inscritos en el registro electoral y a quienes tienen suspensión o pérdida de los derechos políticos.

Del mismo modo, la Constitución determina los ámbitos subjetivos del sufragio pasivo, es decir, define cuáles son los funcionarios de elección popular, siendo ellos el Presidente y Vicepresidente de la República, los diputados a la Asamblea Legislativa, los diputados al Parlamento Centroamericano y los miembros de los Concejos Municipales. Paralelamente, desde que la Constitución prevé la consulta popular, tiene sentido hablar del ámbito objetivo del sufragio pasivo. Al respecto conviene destacar que existe una discusión muy relevante en el ámbito constitucional salvadoreño que versa sobre los alcances de tal consulta popular, pues de manera expresa la Constitución (artículo 89) dispone que ella recaerá sobre “el



## INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

proyecto y bases” de una eventual República de Centroamérica, ya sea como entidad unitaria, federal o confederada. Esto ha dado lugar a una línea de interpretación restrictiva conforme a la cual la consulta popular sólo puede recaer sobre dicha decisión, la que se contrapone a una interpretación expansiva que entiende que tal decisión es la que define expresamente la Constitución, pero no la única que puede someterse a consulta popular, pues ella misma (artículo 83) señala que la soberanía del Estado reside en el pueblo, con lo cual no parece tener sentido que la consulta popular únicamente pueda hacerse sobre un tema o aspecto.

La Constitución también define las características del voto, que es libre, directo, igualitario y secreto.

La normativa constitucional igualmente define que para todas las elecciones que se realicen en El Salvador, las circunscripciones electorales serán definidas por vía legal. El cuarto componente está vinculado con las jurisdicciones electorales para las elecciones legislativas y presidenciales y el sistema de elección aplicable a las mismas. El artículo 79 de la Constitución establece que sobre el territorio nacional la ley establecerá las jurisdicciones electorales y que la base del sistema electoral es la población. La misma disposición establece que para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa se adoptará el sistema de representación proporcional, sin indicar cuál de los sistemas proporcionales identificados doctrinariamente es el que debe seguirse:

- **Sistema proporcional en circunscripción plurinominal variable**, donde la proporcionalidad depende del tamaño de la circunscripción. En estos casos la circunscripción elige varios representantes, pero cada circunscripción no necesariamente tiene el mismo número, de manera que la proporcionalidad se genera *ad intra* de la circunscripción, pero *ad extra* se rompe la proporcionalidad, produciéndose sobre o subrepresentaciones.
- **Sistema proporcional compensatorio**, en el cual primero se adjudican escaños siguiendo esquemas mayoritarios y luego siguiendo esquemas proporcionales, con lo que se permite la consolidación de las mayorías y la participación de grupos que de otra manera no podrían obtener representación.
- **Sistema proporcional personalizado con o sin barrera legal**, en el cual los escaños son distribuidos proporcionalmente, aunque el elector tiene la posibilidad de escoger la persona a la que se le asignará el escaño, saliendo así del orden de la lista propuesta

- **Sistema proporcional con voto único transferible**, el cual es similar al sistema proporcional personalizado, pero con un efecto de transferencia del voto personalizado cuando se alcanza el valor o cuota de elegibilidad de ese candidato, hacia los siguientes candidatos competidores en el orden de la preferencia que ha establecido el elector.

Adicionalmente, respecto a la elección presidencial el artículo 80 de la Constitución señala lo siguiente:

*Cuando en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República ningún partido político o coalición de partidos políticos participantes, haya obtenido mayoría absoluta de votos de conformidad con el escrutinio practicado, se llevará a cabo una segunda elección entre los dos partidos políticos o coalición de partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos válidos; esta segunda elección deberá celebrarse en un plazo no mayor de treinta días después de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección.*

De acuerdo con esa disposición, se adopta el modelo mayoritario de dos vueltas, utilizando como umbral de la primera vuelta la mayoría absoluta de los votos de la circunscripción electoral. La Constitución no define el umbral de la segunda vuelta, aunque el Código Electoral, en el artículo 216 *in fine*, establece que se declarará ganador al partido político o coalición que obtenga el mayor número de votos.

La elección de los Concejos Municipales está regulada exclusivamente por el Código Electoral. En cuanto a la elección de diputados al Parlamento Centroamericano, ésta se realiza conforme a la elección de diputados a la Asamblea Legislativa, por disponerlo así el artículo 6 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas.

#### **d. Institucionalidad electoral**

La Constitución reconoce la existencia del Tribunal Supremo Electoral como la máxima autoridad en materia electoral (artículo 208), sin perjuicio de la autoridad de la Sala de lo Constitucional para defender la Constitución.

El Tribunal Supremo Electoral se integra por cinco magistrados propietarios e igual número de suplentes. Tres magistrados propietarios y sus respectivos suplentes son nombrados por la Asamblea Legislativa, por mayoría absoluta, de entre las respectivas ternas que proponen los tres partidos políticos o coaliciones que hayan obtenido la mayor

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

cantidad de votos dentro de la última elección presidencial<sup>11</sup>. Los dos restantes magistrados propietarios y sus suplentes son igualmente nombrados por la Asamblea Legislativa, con mayoría calificada de dos terceras partes, de entre las respectivas ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

Desde su creación en 1992, la participación de mujeres al interior del Tribunal Supremo Electoral ha sido marginal. Sólo en la última integración (2014-2019) se ha nombrado una Magistrada propietaria, y desde la integración 2004-2009 han comenzado a elegirse Magistradas suplentes, pero aún en tal caso no han sido mayoría:

	Magistratura en Propiedad		Magistratura en Suplencia	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
1992-1994	5	0	5	0
1994-1999	5	0	5	0
1999-2004	5	0	5	0
2004-2009	5	0	4	1
2009-2014	5	0	3	2
2014-2019	4	1	3	2

**Tabla 1. Distribución por sexo de magistraturas propietarias y suplentes del Tribunal Supremo Electoral desde 1992.**

**Elaboración propia a partir de los Decretos Legislativos de Elección y Memorias de Labores.**

La Constitución reconoce que la legislación establecerá otros organismos electorales para la recepción, recuento y fiscalización de los votos y de cualquier otra actividad electoral, reconociendo además que los partidos políticos tienen derecho a la vigilancia del proceso electoral en su plenitud.

Finalmente, la Constitución dispone la existencia de una deuda política a favor de los partidos políticos, encaminada a la promoción de su libertad e independencia, conforme con las disposiciones legales correspondientes.

11 La jurisprudencia constitucional ha indicado que los partidos políticos son sólo entes con función propositiva y que la jurisdicción electoral, como toda expresión de la jurisdicción, debe ser independiente e imparcial, y tales categorías deben también caracterizar al juez electoral, de manera que no pueden estar afiliados a partidos políticos. Ver: Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Proceso de Inconstitucionalidad 18-2014*, Sentencia definitiva, del 13 de junio de 2014, párr. IV.4.

## 1.1.2. Tratados de derechos humanos y otras normas internacionales

### a. Organización de los Estados Americanos (Sistema Interamericano)

El Salvador es un Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La OEA es una organización internacional regional que de acuerdo con su tratado constitutivo –la Carta de la Organización de los Estados Americanos– reconoce que la democracia representativa es **condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región**, según dispone en su parte preambular. Por otra parte, uno de sus propósitos esenciales, es la promoción y la consolidación de la democracia representativa (artículo 2.b).

Para garantizar la preservación del sistema democrático representativo, el artículo 9 de la Carta establece la posibilidad de suspender a uno de sus miembros cuando su gobierno, electo democráticamente, sea derrocado por la fuerza, y se propiciarán las gestiones diplomáticas correspondientes para lograr el restablecimiento de la democracia. Otro de los principios en los que se asienta el comportamiento de los Estados miembros de la OEA es la proclamación de los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción por razón de, *inter alia*, sexo.

Debe destacarse que en el marco de la IX Conferencia Internacional Americana –la misma que en 1948 aprobó la Carta de la OEA y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre–, esta organización internacional adoptó la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, mediante la cual se dispuso que el derecho a votar y a ser elegido no debía negarse o restringirse por razones de sexo. Tal convención no fue suscrita por El Salvador pero se adhirió a ella el 17 de enero de 1951, aunque el reconocimiento del derecho a votar fue expresamente reglamentado en el artículo 21 de la Constitución de 1939 y la plenitud de la ciudadanía quedó finalmente incorporada en el artículo 22 de la Constitución de 1950.

En el seno de la OEA se adoptó, dentro de la Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual El Salvador es un Estado parte, y que establece los siguientes derechos políticos<sup>12</sup>:

---

12 Con excepción del párrafo 2, su contenido es equiparable al del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

*1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

*a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*

*c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.*

Cabe destacar que los derechos políticos son conceptualizados como derechos de un ciudadano o de una ciudadana, dejando para el derecho doméstico lo que debe entenderse por tales conceptos. Sobre los derechos políticos así reconocidos se imponen las obligaciones generales de respetar y garantizar, **sin discriminación alguna por motivos de sexo**.

En junio de 1994, la Asamblea General de la OEA adoptó y abrió a la firma la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, cuyo instrumento de ratificación fue depositado por El Salvador en enero de 1996. En este instrumento se identifica un catálogo esencial de derechos de las mujeres, entre ellos el artículo 4.j incluye:

*[...] el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.*

En el mismo ámbito territorial, la Asamblea General de la OEA aprobó en 2011 la declaración denominada Carta Democrática Interamericana, la cual destaca, moderniza y amplifica la noción de democracia representativa. En su artículo 28 determina que:

*Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.*

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

En 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos incluyó en su informe anual a la Asamblea General de la OEA, un capítulo dedicado a expresar sus consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, indicando que<sup>13</sup>:

*La representación minoritaria de la mujer en el gobierno en todos los países de las Américas demuestra la necesidad de acciones adicionales por parte del Estado, juntamente con iniciativas de la sociedad civil, para lograr un verdadero respeto al derecho de la mujer de participar en la vida política, en cumplimiento de las normas internacionales. Como lo han reconocido las comunidades regional e internacional, la consecución de una participación libre y plena de la mujer en todas las esferas de la vida pública es una obligación que bien podría exigir la adopción de medidas especiales de acción afirmativa concebidas para hacer realidad la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.*

Una década antes del pronunciamiento anterior, en 2001, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había desplegado un interesante acercamiento a la temática de la participación política de las mujeres al expresar su reconocimiento al acuerdo de solución amistosa logrado en el caso Merciar di, que permitió corregir la aplicación de la técnica matemática del redondeo que conspiraba contra la cuota del 30% que desde 1991, se había establecido en la legislación federal argentina<sup>14</sup>. Para el año 2002 se admitió a trámite el

13 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 1999, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3, 13 de abril de 2000, Capítulo VI, *in fine*.

14 En 1991 el Código Electoral Nacional fue modificado por medio de la Ley 24.012. Ahí se prescribió que las listas para la inscripción de candidaturas debían integrarse con mujeres en una proporción no menor del 30% de los cargos a elegir, determinando además que las candidaturas ocupadas por mujeres debían tener posibilidades de ser electas. El Decreto Presidencial 379/93, mediante el cual se reglamentó la Ley 24.012, estableció el concepto de **cantidad mínima** para administrar el problema aritmético que provoca el hecho de la multiplicación por 0.3 frente a los números que no ofrecen un resultado entero. La **cantidad mínima** se integraba utilizando la técnica del redondeo ascendente, conforme a la cual si la parte decimal del resultado de la división es mayor o igual a 0.5 el resultado total de la división cambia hacia el valor entero siguiente respecto de la parte entera del resultado original; y si la parte decimal es menor a 0.5 entonces toda la parte decimal del resultado se elimina y el resultado total de la división será exclusivamente la parte entera del resultado original. En las disposiciones reglamentarias también se indicó que si el tamaño de la candidatura era uno, quedaba en la voluntad del postulante que tal candidatura recayera en un hombre o en una mujer. Finalmente, en las mismas disposiciones se establecía que por cada dos candidatos debía seguir una candidata. El caso Merciar di se originó porque en las elecciones nacionales de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical de la Provincia de Córdoba había inscrito una lista de seis candidatos, y conforme con la **cantidad mínima**, 2 de las 6 candidaturas debían recaer en mujeres, las que fueron colocadas en las posiciones tercera y sexta de la lista. La denunciante original –María Merciar di de Morini– impugnó la inscripción de las candidaturas ante las autoridades electorales provinciales y luego ante las autoridades electorales federales, pero fue rechazada porque tales autoridades estimaron que carecía de legitimidad procesal por no tener un interés o agravio propio. El caso fue posteriormente puesto en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que admitió la denuncia y se puso a disposición de las partes litigiosas para encontrar



---

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

caso Espinoza Feria y otras, promovido contra el Estado peruano debido a que la Junta Nacional de Elecciones adoptó una decisión por la cual generaba un efecto de reducción en la participación política de las mujeres al interpretar la ley electoral de tal manera que se producía, en la práctica, y en particular en algunos distritos electorales plurinominales, una disminución de la cuota establecida legalmente, según la cual no menos del 30% de las candidaturas a elegir debían ser ocupadas por mujeres<sup>15</sup>.

Para 2011 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió su emblemático informe denominado *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*, en el cual, luego de un minucioso estudio sobre las normativas y las experiencias prácticas en los Estados de las Américas, concluyó *inter alia* que el involucramiento de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política es una condición necesaria para: i) garantizar una sociedad más igualitaria y consolidar la democracia en la región; ii) generar un efecto multiplicador en la protección de los derechos de las mujeres incluso más allá de las esferas públicas; iii) promover las voces y los intereses de las mujeres en la dinámica política, la rendición de cuentas hacia ellas, y alienta una mayor participación política de las mujeres en general<sup>16</sup>.

---

una solución amistosa. El acuerdo amistoso implicó la derogatoria del Decreto Presidencial 379/93 y la emisión del Decreto Presidencial 1246/00 que lo sustituye mediante el cual se modificó la técnica subyacente de redondeo ascendente por la de redondeo muestral, conforme a la cual cualquier fracción decimal, siempre que sea diferente a 0, debe aproximarse al entero siguiente. Adicionalmente, aunque la posición inicial de la lista puede ser utilizada indistintamente por un candidato o candidata, la segunda posición debe ser ocupada por una candidatura del sexo opuesto, y luego puede aplicarse la regla según la cual luego de dos candidatos sigue una candidata, siempre que el tamaño de la candidatura lo permita.

15 En 2000 se emitió en Perú la Ley 27387, por medio de la cual se introdujeron reformas a la Ley Orgánica de Elecciones (Ley 26859) y se estableció que las listas de los candidatos al Congreso, en cada distrito electoral, debía incluir un número no menor al 30% “de mujeres **o varones**”. En cumplimiento de esa disposición, el Jurado Nacional de Elecciones emitió la resolución 068-2001-JNE, mediante la cual fijó el número de candidatos a elegir por cada distrito y el mínimo de “mujeres **o varones**” que debía incluirse en las listas de candidatos que se inscribieran. En los distritos electorales Ica y Callao se debía elegir a 4 Congresistas y en el distrito La Libertad se debía elegir a 7 Congresistas; sin embargo, en la resolución citada el Jurado Nacional de Elecciones dispuso que el mínimo de “mujeres **o varones**” que debían integrar las listas de candidatos en Ica y Callao era de 1, y en La Libertad de 2, valores que matemáticamente representaban menos del 30% exigido legalmente. El Jurado Nacional Electoral se guiaba por el redondeo ascendente. Luego que el Defensor del Pueblo y el Movimiento “Manuela Ramos” recurrieran ante el Jurado Nacional de Elecciones, éste respondió con la resolución 122-2001-JNE ratificando su actuación y justificándola esencialmente con el argumento que la Ley Orgánica de Elecciones, con la reforma del año 2000, no estableció una cuota para mujeres de manera exclusiva. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos admitió la denuncia que se le presentó, decidiendo continuar el análisis de fondo. Sin embargo las partes, desde que se emitió la admisibilidad, han estado en conversaciones para lograr una solución amistosa. Hasta el momento el Jurado Nacional Electoral ha elaborado una propuesta en la cual se sustituye el redondeo ascendente por el redondeo muestral.

16 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79, 18 de abril de 2011, párrs. 171-172, pág. 73.

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

---

La Comisión Interamericana de Mujeres, que es un foro político regional intergubernamental sobre los derechos de las mujeres, presentó en 2010 un estudio realizado por Ana Elena Townsend titulado *Leyes de cuota: estado del arte, buenas prácticas y desafíos pendientes en la región andina*. En dicho documento se hace una afirmación que es aplicable *mutatis mutandis* incluso para el análisis sobre la situación salvadoreña, así<sup>17</sup>:

*Un aspecto fundamental a tomar en cuenta al momento de analizar el desarrollo y la efectividad de las leyes de cuotas electorales por género y de otras normas que las complementan, es el de la cultura política tradicional imperante en América Latina [...] Dicha cultura se refleja en una centralización del poder partidario en manos de hombres sin una cultura favorable a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, ni a los procesos participativos de toma de decisiones, lo cual influye en el incumplimiento de las normas.*

Recientemente, en 2013, la Comisión Interamericana de Mujeres publicó la investigación titulada *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas*, dentro de la cual, analizando los aportes del feminismo a la democracia, la ciudadanía y al quehacer del Estado, se hace la siguiente afirmación:

*La institucionalidad de género, aun con todas sus limitaciones, se ha constituido en un polo de tensión e innovación dentro del Estado. Sus marcos interpretativos proponen una nueva conceptualización de la igualdad, entendida como producto de procesos sociales atravesados por conflictos de poder [...] Las estrategias implementadas por esa institucionalidad de género en el Estado, en coordinación con otros actores estatales y de la sociedad civil, han dado lugar a nuevas legislaciones y políticas públicas promotoras y protectoras de los derechos humanos de las mujeres en igualdad y no discriminación. También han propiciado procesos de planificación, presupuestarios y de evaluación en el ámbito público desde una perspectiva de género, que aun cuando requieren de fortalecimiento y asentamiento, introducen aspectos nunca antes contemplados en la administración del Estado.*

Y justamente uno de tales aportes ha sido el cuestionamiento y la transformación del sistema electoral para garantizar –y no sólo aceptar– la representación de las mujeres en el ejercicio del poder político, para lo cual las cuotas de mínimos de participación son muy relevantes.

---

17 Comisión Interamericana de Mujeres (Ana Elena Townsend), *Leyes de cuota: estado del arte, buenas prácticas y desafíos pendientes en la región andina*, Washington 2010, pág. 19.

Finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, si bien ha tenido la oportunidad de expresarse sobre los derechos de participación política y sobre los derechos de las mujeres, no ha tenido aún la oportunidad de pronunciarse de manera específica sobre la participación política de las mujeres. Sin embargo, su aporte jurídico más relevante, con absoluta incidencia en esta materia, fue la de declarar que la igualdad ante la ley y la obligación de no discriminación son normas jurídicas que pertenecen al dominio del *ius cogens*<sup>18</sup>.

### **b. Organización de las Naciones Unidas (Sistema Universal)**

El Salvador también es un Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Muchos aspectos jurídicos sobre la participación política de las mujeres existentes en el ámbito de la OEA son coincidentes con diferentes pronunciamientos o normativas aplicables en el contexto de la ONU y de sus agencias y organismos especializados. Si bien la cobertura mundial tan amplia de la misma no le permite asumir un común modelo de organización política –lo que por razones históricas es mucho más simple de realizar en un ámbito geopolítico reducido–, la preferencia por la democracia es ineludible. Así, lo primero que conviene tener presente es que la primera regulación sobre la materia tuvo lugar en 1954, cuando en el seno de la ONU se aprobó la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, cuyos artículos II y III se referían al derecho de las mujeres para ser elegibles en cargos electivos, o para ejercer cargos públicos, en igualdad de condiciones con los hombres y sin ninguna discriminación. Si bien esta Convención fue suscrita por El Salvador en junio de 1954, su ratificación –más exactamente, debería ser adhesión– tuvo lugar hasta el 26 de marzo de 2008.

La regulación genérica sobre los derechos políticos en el ámbito del Sistema Universal se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 25 dispone lo siguiente:

*Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

*a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, opinión consultiva OC-18/03, Serie A No. 18, del 17 de septiembre de 2003, párr. 101.

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

---

*b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*

*c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

Posee mucha utilidad un alto en este momento para identificar cuáles son las **distinciones mencionadas en el artículo 2** del referido Pacto. En concreto, el artículo 2 es el frontispicio de las obligaciones a los Estados, precisamente porque en él se establecen las obligaciones generales de respetar y garantizar todos los restantes derechos que el Pacto menciona. Pero estas obligaciones son sometidas a una modalidad, y es que tal respeto y garantía debe hacerse sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Este Pacto fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966, aunque su vigencia inició en 1976. El Salvador se convirtió en Estado parte del Pacto por medio de ratificación, cuyo instrumento fue depositado el 30 de noviembre de 1979.

En diciembre de ese mismo año la Asamblea General de la ONU adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; El Salvador se convirtió en Estado parte de la misma en agosto de 1981. En su artículo 7 esta Convención dispone la siguiente prescripción:

*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:*

*a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*

*b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*

*c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Esta Convención contempla la existencia de un Comité que posee una doble competencia. La primera, derivada de la propia Convención, obliga a los Estados a presentar informes periódicos en los que se especifican las acciones desarrolladas para dar cumplimiento a la Convención. La segunda dimensión competencial está determinada por un Protocolo Facultativo, del cual El Salvador no es aún Estado parte, y permite al Comité el conocimiento de denuncias individuales contra las acciones u omisiones de los Estados.

Vistas las cosas desde la perspectiva de los informes periódicos, el Comité siempre ha mostrado preocupación por la situación de la participación política de las mujeres<sup>19</sup>. Desafortunadamente el Comité no ha tenido un caso contencioso para pronunciarse sobre los alcances de los derechos políticos de las mujeres. Sin embargo, en su labor interpretativa el Comité ha emitido la observación general 23, conforme con la cual<sup>20</sup>:

*Ningún régimen político ha conferido a la mujer el derecho y al mismo tiempo el beneficio de la participación plena y en condiciones de igualdad. Si bien los regímenes democráticos han aumentado las oportunidades de participación de la mujer en la vida política, las innumerables barreras económicas, sociales y culturales que aún se le interponen han limitado seriamente esa participación. Ni siquiera las democracias históricamente estables han podido integrar plenamente y en condiciones de igualdad las opiniones y los intereses de la mitad femenina de la población. No puede llamarse democrática una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones. El concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual. El examen de los informes de los Estados Partes demuestra que dondequiera que la mujer participa plenamente y en condiciones de igualdad en la vida pública y la adopción de decisiones mejora el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de la Convención.*

19 Sobre el primer informe presentado por El Salvador, ver: Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, A/41/45, párrs. 324-337. Sobre el segundo informe presentado por El Salvador, ver: Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, A/47/38, párrs. 285-286. Sobre el tercero y cuarto informes combinados, y los informes quinto y sexto, ver: Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, A/58/38, párrs. 273-274. Sobre el séptimo informe presentado por El Salvador, ver: Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (El Salvador), CEDAW/C/SLV/CO/7, párrs. 27-28. En junio de 2015 El Salvador presentó los informes octavo y noveno, incluyendo varios párrafos sobre la participación política de las mujeres, aunque de momento el Comité no ha emitido sus observaciones finales.

20 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *La mujer en la vida pública*, Observación General No. 23, A/52/38 Rev.1, pág. 63 *et seq.*, párrs. 14 y 22.



[...]

*El sistema electoral, la distribución de escaños en el Parlamento y la elección de la circunscripción inciden de manera significativa en la proporción de mujeres elegidas para el Parlamento. Los partidos políticos deben hacer suyos los principios de igualdad de oportunidades y democracia para lograr un equilibrio entre el número de candidatos hombres y mujeres.*

Por otra parte, el Comité de Derechos Humanos, que es el órgano de monitoreo internacional previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la participación política de la mujeres, a partir de la prohibición de discriminación establecida en dicho tratado. De esta manera, en su Observación General No. 28 (que sustituye a la Observación General No. 4, en la que por primera vez se analizó la implicación de la no discriminación entre hombres y mujeres), el Comité afirmó<sup>21</sup>:

*El derecho a participar en la vida pública no se materializa plenamente y en condiciones de igualdad en todas partes. Los Estados Partes deberán cerciorarse de que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25 en pie de igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluidas las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos.*

Finalmente, en el marco de la ONU, la reforma producida en 2006 dio lugar a la extinción de la Comisión de Derechos Humanos y al surgimiento del Consejo de Derechos Humanos, el cual tiene a su cargo entre otras responsabilidades, la realización del examen periódico universal que los Estados deben presentar cada lustro. El Salvador se ha sometido por dos ocasiones al mencionado examen, y aunque en el primer informe no se menciona nada sobre la participación política de las mujeres, en el segundo hay un reconocimiento positivo por las reformas introducidas en la Ley de Partidos Políticos<sup>22</sup>. El Consejo de Derechos Humanos, por medio de su Resolución 15/23, estableció un grupo de trabajo para estudiar la cuestión de la discriminación contra la mujer, en la legislación y en la práctica<sup>23</sup>. En dicho informe se destaca que<sup>24</sup>:

---

21 Comité de Derechos Humanos, *La igualdad de derechos entre el hombre y la mujer (Artículo 3)*, Observación General No. 28, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, párr. 29.

22 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (El Salvador)*, A/HRC/28/5, del 17 de diciembre de 2014, párr. 43.

23 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Consejo de Derechos Humanos*, A/65/53/Add.1, pág. 14, párr. 18.

24 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la Legislación y en la Práctica*, A/HRC/23/50, del 19 de abril de 2013, pág.11, párrs. 38-40.



*Para lograr la igualdad entre hombres y mujeres en la vida política y pública y contrarrestar la desventaja estructural subyacente de que es objeto la mujer, deben adoptarse medidas especiales, como las cuotas de participación de la mujer y otras medidas de carácter temporal, como exigen el artículo 4, párrafo 1, de la Convención y las Recomendaciones generales N° 23 (1997) y N° 25 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. El aumento más significativo en el número de mujeres en los parlamentos nacionales en los últimos años se ha producido en los países donde se han elaborado y aplicado efectivamente medidas especiales, como las cuotas de género. El recurso a las cuotas para promover la representación y participación política de la mujer ha aumentado en las últimas tres décadas y ha producido resultados significativos cuando se ha adaptado adecuadamente a las condiciones específicas de los sistemas electorales y políticos.*

*Muchos de los sistemas de cuotas se adoptaron en el marco de la reestructuración de los sistemas e instituciones políticas tras años de conflicto y/o autoritarismo. Las cuotas funcionan mejor cuando están acompañadas de sanciones y son estrechamente supervisadas por órganos independientes con perspectiva de género, como los organismos electorales y las instituciones de derechos humanos nacionales. Según los estudios realizados, en general, las posibilidades de que las mujeres obtengan escaños en las elecciones parlamentarias aumentan en los sistemas de representación proporcional.*

*Las cuotas introducidas en el nivel local son poco frecuentes, pero importantes para los avances en materia de igualdad sobre el terreno [...] La exigencia de que las mujeres ocupen puestos de dirección cambia las actitudes de los votantes y mejora las percepciones sobre la eficacia del liderazgo de la mujer.*

El 5 de febrero de 2015, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo publicó su informe sobre lecciones aprendidas sobre la promoción de la igualdad de género en la asistencia electoral. En él se acota<sup>25</sup>:

*El marco normativo ha sentado las bases para promover cambios de las leyes electorales y otras que garanticen una mayor presencia de las mujeres en la adopción de decisiones, en línea con las metas internacionales. La adopción de leyes de paridad electoral o que introducen reformas como las cuotas de género*

---

25 PNUD, *Promoción de la igualdad de género en la asistencia electoral: lecciones aprendidas en perspectiva comparada, 2011-2013*, pág. 32.

*han sido eficaces para aumentar el equilibrio de género en las instituciones electivas.*

De igual forma, el pasado 29 de junio el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, presentaron el informe conjunto denominado Procesos Electorales Incluyentes, en el cual se brindan importantes recomendaciones para la acción de los órganos de gestión electoral en cuanto a la promoción de la igualdad de género y la participación de las mujeres en los procesos electorales, a partir de interpretaciones creativas de las leyes que establecen cuotas mínimas de participación política de las mujeres, y hace una afirmación muy potente, destacando que<sup>26</sup>:

*En América Latina ha surgido una tendencia interesante con los tribunales electorales, que interpretan firmemente la legislación de cuotas electorales para asegurar su cumplimiento por parte de los partidos políticos [...] [H]oy día se entiende un rol más activo del Estado en la eliminación de las barreras a los derechos políticos de las mujeres bajo el supuesto de que la mera adopción de cuotas electorales de género equivale sólo a un “cumplimiento parcial” con la [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer]. En este contexto, los tribunales electorales se han vuelto guardianes en asegurar el cumplimiento de las leyes de cuotas.*

Por otra parte, los órganos previstos en la Carta de la ONU también han realizado un importante esfuerzo para estimular que los Estados viabilicen la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres. Así, la Asamblea General, en su Resolución 58/142 sobre la participación de la mujer en la política, instó a los Estados a<sup>27</sup>:

*Eliminar las leyes, reglamentos y prácticas que de modo discriminatorio impiden o limitan la participación de las mujeres en el proceso político, y aplicar medidas positivas que aceleren el logro de la igualdad entre los hombres y las mujeres.*

*Examinar los diferentes efectos de sus sistemas electorales en la representación política de la mujer en los órganos electivos y ajustar y reformar esos sistemas, según proceda.*

---

26 PNUD y ONU MUJERES, *Procesos electorales incluyentes: guía para los órganos de gestión electoral sobre la promoción de la igualdad de género y la participación de las mujeres*, pág. 68.

27 A/RES/58/142, párr. 1.b.

Posteriormente, en la Resolución 66/130, instó a los Estados para que<sup>28</sup>:

*[Adopten] todas las medidas que corresponda para eliminar los prejuicios basados en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos o en la atribución de papeles estereotipados al hombre y a la mujer, que obstaculizan el acceso de la mujer a la esfera política y su participación en ella, y [...] enfoques inclusivos respecto de su participación política.*

El Consejo de Seguridad, en el ámbito de la prevención de conflictos y las misiones de paz, también ha instado a los Estados para que:

*[Velen] por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos.*

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer elaboró como uno de sus productos más importantes la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, como una agenda con visión de futuro, dedicando un capítulo a la participación de la mujer en la política. En él se puede leer lo siguiente<sup>29</sup>:

*El hecho de que haya una proporción tan baja de mujeres entre los encargados de adoptar decisiones económicas y políticas a los niveles local, nacional, regional e internacional obedece a la existencia de barreras tanto estructurales como ideológicas que deben superarse mediante la adopción de medidas positivas.*

Y en el objetivo estratégico G.1, dirigido a garantizar a la mujer igualdad de acceso y plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones, formuló diferentes medidas que deben adoptarse por una diversidad de actores. A los Estados, entre otros elementos, les requirió<sup>30</sup>:

*Adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres.*

---

28 A/RES/66/130, párr. 6.b.

29 Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Declaración y Plataforma de Acción, párr. 186.

30 Ibidem, párr. 190.b.

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

En el marco del Consejo Económico y Social, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer mantiene un diálogo intergubernamental del cual surgen, anualmente, conclusiones convenidas. En 1997 las conclusiones convenidas denominadas La Mujer en el Ejercicio del Poder y la Adopción de Decisiones, establecieron que<sup>31</sup>:

*A fin de acelerar el logro de la igualdad de género es necesario que se adopten medidas positivas, incluidos mecanismos como el de establecer un porcentaje mínimo de representación para ambos sexos, o medidas y procesos que tengan en cuenta el género, los cuales pueden ser un eficaz instrumento de política para mejorar la posición de la mujer en sectores y niveles en los que está insuficientemente representada. Todos los agentes responsables del gobierno, el sector privado, los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales deberían revisar los criterios y procedimientos de contratación y nombramiento para órganos asesores y adopción de decisiones, incluidas las estructuras de dirección, a fin de velar porque se aplique una estrategia amplia para lograr la igualdad de género.*

### 1.1.3. Código Electoral

Sin duda, el Código Electoral es la norma que mejor concretiza al sistema electoral, complementando normativamente a la Constitución y desplegando un desarrollo sobre la base de sus principios. Así, en lo que atañe a la elección de diputados a la Asamblea Legislativa, el artículo 13 del Código Electoral dispone que la Asamblea Legislativa se integrará por 84 diputados, los que serán electos a través de tantas circunscripciones como departamentos haya en la división territorial de El Salvador –actualmente 14–, indicando que cada circunscripción elige no menos de tres diputados<sup>32</sup>.

31 Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Conclusiones Convenidas 1997/2, *La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones*, párr. 6.

32 El texto es el siguiente:

#### **Artículo 13**

*La Asamblea Legislativa estará compuesta por ochenta y cuatro Diputados o Diputadas propietarios e igual número de suplentes.*

*Habrá tantas circunscripciones electorales, como Departamentos, en que se divide el territorio de la República para la administración política.*

*Cada circunscripción se integrará con al menos tres Diputados o Diputadas propietarios e igual número de suplentes.*

*Se establecerá un cociente nacional de población, resultante de dividir el número de habitantes, según el último*

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Posteriormente, la misma disposición establece que se calculará un **cociente nacional de población** que es resultante de dividir el total poblacional –según los datos del último censo– entre el número de diputados de la Asamblea Legislativa.

$$\text{Cociente Nacional de Población (CNP)} = \frac{\text{Total de Población}}{84} = \frac{5,744,113}{84} = 68,382.29762$$

Este dato se puede interpretar como el nivel de representación que tiene, hipotéticamente, cada Diputado o Diputada. Debido a que el denominador –el total de diputados y diputadas que componen la Asamblea Legislativa– es fijado por ley, y a que el censo de población rápidamente se desfasa ante los cambios demográficos y ante una tasa positiva de fecundidad, rápidamente el cociente nacional de población se amplifica. Por otra parte, ninguna ley salvadoreña obliga a la realización periódica de censos poblacionales, de manera que es prácticamente inevitable que exista un déficit de representación. Adicionalmente, la migración interna cambia la distribución de población en las circunscripciones electorales,

---

*censo nacional de población, entre el número de Diputados o Diputadas que conformarán la Asamblea Legislativa.*

*Para establecer el número de Diputados o Diputadas por circunscripción, se dividirá el número de habitantes de cada circunscripción, entre el cociente nacional de población.*

*Si faltaren una o más diputaciones que asignar del total de los componentes de la Asamblea Legislativa, éstos se asignarán a las circunscripciones electorales de mayor residuo de población, hasta completar el número de ochenta y cuatro Diputados o Diputadas.*

*Según este método y en base al último Censo Nacional de Población, las circunscripciones electorales quedarán conformadas de la siguiente manera:*

- a. San Salvador, veinticuatro Diputados o Diputadas;*
- b. Santa Ana, siete Diputados o Diputadas;*
- c. San Miguel, seis Diputados o Diputadas;*
- d. La Libertad, diez Diputados o Diputadas;*
- e. Sonsonate, seis Diputados o Diputadas;*
- f. Usulután, cinco Diputados o Diputadas;*
- g. Ahuachapán, cuatro Diputados o Diputadas;*
- h. La Paz, cuatro Diputados o Diputadas;*
- i. La Unión, tres Diputados o Diputadas;*
- j. Cuscatlán, tres Diputados o Diputadas;*
- k. Chalatenango, tres Diputados o Diputadas;*
- l. Morazán, tres Diputados o Diputadas;*
- m. San Vicente, tres Diputados o Diputadas; y*
- n. Cabañas, tres Diputados o Diputadas.*

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

lo que también puede incidir en incrementar el déficit de representación. En la estadística existen técnicas para lograr estimaciones de población en el tiempo, las cuales podrían ser utilizadas por el Tribunal Supremo Electoral para tratar de disminuir el déficit de representación.

Una vez obtenido el cociente nacional de población, se divide el total de la población de cada Departamento entre el mismo, con lo cual se estima el total de diputados que cada circunscripción debe elegir. La parte entera resultante de este cociente se suma y, si faltan diputados para llegar al total de 84, se comienzan a asignar a razón de uno por cada Departamento con el mayor residuo.

Circunscripción departamental	Población	Población/ CNP	Escaños según CNP	Escaños ajustados según Ley	Escaños establecidos por la Ley
Ahuachapán	319,503	(3) 4.67231	4	5	4
Santa Ana	523,655	(5) 7.65776	7	7	7
Sonsonate	438,960	(9) 6.41921	6	6	6
Chalatenango	192,788	(2) 2.81927	2	3	3
La Libertad	660,652	(4) 9.66116	9	10	10
San Salvador	1,567,156	(1) 22.91757	22	23	24
Cuscatlán	231,480	(10) 3.38509	3	3	3
La Paz	308,087	(7) 4.50536	4	4	4
Cabañas	149,326	(13) 2.18369	2	3	3
San Vicente	161,645	(11) 2.36384	2	3	3
Usulután	344,235	(14) 5.03398	5	5	5
San Miguel	434,003	(12) 6.34672	6	6	6
Morazán	174,406	(6) 2.55046	2	3	3
La Unión	238,217	(8) 3.48361	3	3	3
<b>Total</b>			<b>77</b>	<b>84</b>	<b>84</b>

**Tabla 2. Definición del tamaño de las circunscripciones electorales utilizadas en la elección de los diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa.**

Los datos de población corresponden al V Censo de Población, realizado en 2007.

Tal y como se observa, paradójicamente, la Asamblea Legislativa, al dictar el Código Electoral, se desobedece a sí misma. El reparto de escaños conforme con la propia regla dispuesta en el Código Electoral daría la distribución de la columna denominada “Escaños



ajustados según Ley”. Sin embargo, la distribución final, recogida en la columna “Escaños establecidos por la Ley”, presenta problemas de sobre y subrepresentación. El problema comienza con la decisión legislativa de colocar un tamaño mínimo en las circunscripciones electorales, lo cual es un factor de sobrerrepresentación. Adicionalmente se observa que “pretorianamente”, el Código Electoral agrega un escaño en San Salvador a cambio de suprimir uno en Ahuachapán. De esta manera, San Salvador está sobrerrepresentado y Ahuachapán subrepresentado.

La elección de diputadas y diputados se realiza siguiendo, de alguna manera, el sistema proporcional personalizado sin barrera legal, utilizando el método de resto mayor por medio del cociente de Hare, en listas abiertas y desbloqueadas. De esta manera, luego del escrutinio se identifica el cociente electoral de cada circunscripción electoral, dividiendo el total de votos válidos entre el número de escaños a elegir, lo que representa el número de votos que se debe alcanzar para obtener un escaño. Posteriormente, en cada circunscripción electoral, los votos válidos de cada partido político son divididos entre el cociente electoral respectivo. De esta manera, la parte entera del resultado indica el número de escaños que se les asignarán. Tratándose de candidatos independientes considerados individualmente, si sus votos válidos son al menos de igual magnitud que el cociente electoral de la circunscripción, se les asigna uno de los escaños. Si luego de esa repartición todavía resultaren escaños sin asignar, se termina la asignación en función de los residuos electorales ordenados de mayor a menor. Sin embargo, la determinación exacta sobre cuál candidato asume el escaño –en el caso de los partidos políticos– no sigue un orden predeterminado en la lista de candidatos, sino que se realiza por medio de marcas de preferencia que libremente pueden colocar las y los electores al momento de votar. Lógicamente, los candidatos con más número de marcas de preferencias serán asignados en los escaños correspondientes. Se eligen diputadas y diputados suplentes en la misma cantidad y forma que los diputados y diputadas propietarios, aunque sólo se vota sobre estos últimos.

En la actualidad los diputados y diputadas suplentes operan como una suerte de *pool* partidario, de donde cada grupo parlamentario echa mano de los que se eligieron bajo su bandera, sin respetar el orden de su nominación. En la actualidad, la Sala de lo Constitucional tiene pendiente resolver una acción de inconstitucionalidad en la que se determine si los diputados y diputadas suplentes son electos para ejercer una suplencia específica o si ejercen una suplencia genérica.

Tratándose de los Concejos Municipales, la jurisdicción territorial de los municipios sirve también como circunscripción electoral, y el tamaño de dichas circunscripciones también es proporcional con la población, conforme con la siguiente tabla<sup>33</sup>:

---

33 El artículo 12 del Código Electoral dispone:

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

Población municipal	Alcaldesa o Alcalde a elegir	Síndica o Síndico a elegir	Regidoras o regidores Propietarios a elegir	Tamaño Circ. Electoral	Regidoras o regidores suplentes a elegir
Hasta 5 mil habitantes	1	1	2	4	4
De 5 mil a 10 mil habitantes	1	1	4	6	4
De 10 mil a 20 mil habitantes	1	1	6	8	4
De 20 mil a 50 mil habitantes	1	1	8	10	4
De 50 mil a 100 mil habitantes	1	1	10	12	4
Más de 100 mil habitantes	1	1	12	14	4

**Tabla 3. Cargos electivos para los Concejos Municipales.**

A diferencia de lo que sucede con las elecciones legislativas, la definición del total de regidoras o regidores propietarios a elegir la realiza el Tribunal Supremo Electoral, utilizando como base el último censo de población. Nuevamente, el problema de utilizar la información censal es que desconoce los movimientos de población posteriores, lo que puede generar problemas de representación en los gobiernos municipales.

### **Artículo 12**

*En cada municipio se elegirá un Concejo Municipal, compuesto por un alcalde o alcaldesa, un síndico o síndica, dos regidores o regidoras propietarios y cuatro suplentes, para sustituir preferentemente a las o los propietarios del mismo partido, en caso de ausencias.*

*Los regidores y regidoras se elegirán en proporción a la población de la manera siguiente:*

*Dos concejales o regidores, o concejalas o regidoras en los municipios que tengan hasta diez mil habitantes;*

*Cuatro concejales o regidores, o concejalas o regidoras en los municipios que tengan más de diez mil hasta veinte mil habitantes;*

*Seis concejales o regidores, o concejalas o regidoras en los municipios que tengan más de veinte mil hasta cincuenta mil habitantes;*

*Ocho concejales o regidores, o concejalas o regidoras en los municipios que tengan más de cincuenta mil hasta cien mil habitantes; y*

*Diez concejales o regidores, o concejalas o regidoras en los municipios que tengan más de cien mil habitantes.*

*El Tribunal establecerá el número de concejales o regidores, o concejalas o regidoras en cada municipio, en base al último censo nacional de población, y lo notificará a los partidos políticos y coaliciones inscritas, con cuarenta y cinco días de anticipación a la convocatoria de elecciones; todo lo cual deberá consignar en el decreto que menciona el artículo 170 de este Código.*

## INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

La asignación del funcionariado municipal electivo se realiza siguiendo un modelo que puede considerarse como una vertiente del sistema proporcional compensatorio, pues los cargos de Alcaldesa o Alcalde y de Síndica o Síndico, se asignan conforme al sistema de mayoría, utilizando la regla de la mayoría relativa. Sin embargo, los cargos de regidoras o regidores, tanto propietarios como suplentes, se asignan siguiendo el sistema proporcional, con las siguientes adaptaciones:

- a) Si un partido político alcanza mayoría relativa de votos, se le asignan tantas regidoras o regidores propietarios como sean necesarios para que logre alcanzar mayoría absoluta dentro del Concejo Municipal, es decir, uno, dos, tres, cuatro, cinco o seis regidoras o regidores, según lo dispuesto en la tabla 3. Recuérdese que el Concejo Municipal tiene tantos miembros como los que se indican en la tabla dentro de la columna que refiere al tamaño de la circunscripción electoral, y la Alcaldesa o el Alcalde, y la Síndica o el Síndico, cada uno, no tienen más que un voto en las decisiones que corresponden al Concejo Municipal respectivo.
- b) Si un partido político alcanza mayoría absoluta de votos, el número de regidores que se le asignarán se determina utilizando el cociente municipal según la fórmula de Hare y luego tomando la parte entera resultante de la división de sus votos válidos entre el cociente municipal como el total de regidoras o regidores que le corresponden.
- c) Los regidores o regidoras aún pendientes de asignar conforme a la tabla 3 se distribuyen también mediante el cociente municipal según la fórmula de Hare, respecto de los demás partidos políticos y luego tomando la parte entera resultante de la división de sus votos válidos entre el cociente municipal, como el número de regidoras o regidores que les corresponden.
- d) Si luego de lo anterior aún quedaren regidoras o regidores pendientes de asignación, ésta se hará a partir del residuo electoral de cada partido político siguiendo el orden de mayor a menor.
- e) Los regidores o regidoras suplentes se asignan del mismo modo descrito en el literal c).
- f) Si en algún momento sucediera un empate, entonces se resolvería por sorteo.

Conviene destacar que, a diferencia de lo que sucede en las elecciones legislativas, el orden en el que son asignados los regidores y regidoras, tanto propietarios como suplentes, está predeterminado por cada partido político por medio de listas cerradas y bloqueadas y no por los votantes. De esta manera, cada partido político inscribe dos listas, denominadas

en el argot electoral salvadoreño como **Lista A** y **Lista B**, siendo la primera la que contiene, además de la candidatura para Alcaldesa o Alcalde y para Síndica o Síndico, el orden de asignación de regidoras y regidores ante el supuesto de obtener mayoría relativa o absoluta; la segunda contiene el orden de asignación de regidoras y regidores ante el supuesto de no alcanzar ninguna de tales mayorías. Esto da la oportunidad a un partido político para que su candidata a Alcaldesa o su candidato a Alcalde, quien en definitiva hace mayormente la campaña electoral respectiva, pueda tener la posibilidad de ingresar como Regidora o Regidor, incluso si el partido no gana las elecciones, postulándole también ora como candidata a Regidora ora como candidato a Regidor, en la **Lista B** – y lo más lógico es que sea inscrita o inscrito en la primera posición de dicha lista, pero eso no está normativamente determinado.

En las elecciones a diputados al Parlamento Centroamericano se siguen las mismas reglas que para las elecciones a diputados a la Asamblea Legislativa, con la diferencia que sólo hay una circunscripción electoral nacional, cuyo tamaño es de veinte diputadas o diputados centroamericanos propietarios e igual cantidad de suplentes, de conformidad con el artículo 156 del Código Electoral.

Finalmente, respecto de la elección presidencial, el Código Electoral no agrega especiales regulaciones, dada la claridad del modelo de mayoría descrito en la Constitución.

#### 1.1.4. Jurisprudencia constitucional en materia electoral

La integración de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que inició en julio de 2009, y que posteriormente se ha reconfigurado en 2012, se ha caracterizado por una actividad jurisprudencial en materia electoral que carece de precedentes. Para los efectos de esta investigación interesa señalar cuatro grandes temas de pronunciamiento que han incidido en el desarrollo y funcionamiento del sistema electoral.

Precisamente el **pronunciamiento inaugural** de esta corriente ha descansado en la interpretación del ya mencionado artículo 85 de la Constitución. En particular, la Sala de lo Constitucional expresó en su oportunidad<sup>34</sup>:

*Enfocado en los cargos de elección popular, el derecho al sufragio pasivo consiste en el derecho a ser elegible. Ahora bien, como para ser elegible es necesario ser*

---

34 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Inconstitucionalidad 61-2009*, Sentencia definitiva, del 29 de julio de 2010, párr. III.4.

*proclamado candidato, el derecho en análisis supone primeramente el derecho a presentarse como candidato en las elecciones.*

*En todo caso, el aspecto central del sufragio pasivo y que lo hace democrático —al igual que en el sufragio activo— es que todos los ciudadanos, sin distinción alguna, tengan la oportunidad de ejercerlo. Ello no es incompatible con el cumplimiento de determinados requisitos de origen constitucional o legal. Pero, obviamente, tanto los requisitos a cumplir como la forma de acceder a los cargos varían, dependiendo del tipo de funciones a desempeñar en cada caso.*

*Establecido lo anterior, puede decirse que el reconocimiento constitucional del derecho al sufragio pasivo va encaminado a la protección, por un lado, de la oportunidad de todo ciudadano a participar en la gestión democrática de los asuntos públicos, y por otro lado, indirectamente, a la protección de la regularidad de los procesos electorales.*

Posteriormente, al interpretar los requisitos que se exigen para el ejercicio del sufragio pasivo, indicó<sup>35</sup>:

*[...] la intención de la norma que prescribe la mediación de los partidos políticos en la representación política —estatuada en la 1ª frase del inc. 2º del art. 85 Cn.—, actualmente, es la de excluir que grupos, asociaciones, organizaciones o cualquier otro tipo de entidades colectivas que de hecho posean o se hayan constituido jurídicamente con una finalidad diferente a la de los partidos políticos —que es la de alcanzar el poder político, ejercerlo y desarrollar un programa político—, sean utilizados como instrumentos para el ejercicio de la representación política. Y es que —como se dijo en la [sentencia de inconstitucionalidad] 16-99 citada (Considerando VI.3)— “cualquier asociación, trátase de partidos políticos o de otro tipo, deben cumplir con los estatutos o finalidades que antes de surgir a la vida jurídica sus integrantes acordaron desarrollar; esto es, el giro —o mejor, la finalidad— que deseaban les fuera autorizada por la autoridad correspondiente”.*

*Sin embargo, la 1ª frase del inc. 2º del art. 85 Cn. de ninguna manera excluye que los ciudadanos como tales, ya sea individualmente (candidaturas independientes) o colectivamente (movimientos cívicos), puedan optar al cargo de diputado sin la mediación de los partidos políticos.*

---

35 Ibidem, párr. IV.3.B.a.

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

---

*Primero, porque en tales casos la finalidad de dichos ciudadanos coincide plenamente con la de los partidos políticos. Segundo, porque la frase del inc. 2° del art. 85 Cn. excluye que otras entidades diferentes a los partidos políticos medien entre los ciudadanos y sus representantes; pero, cuando los ciudadanos ejercen su derecho al sufragio pasivo directamente, no existe mediación alguna.*

*El fundamento de esta apertura descansa en que el ciudadano y su participación en la vida pública constituyen la esencia de la democracia, por encima de los partidos políticos y de grupos con intereses particulares. Además, la Constitución asegura también la participación de los ciudadanos que no se sienten representados por los partidos políticos.*

Con la interpretación de la Sala de lo Constitucional, los partidos políticos perdieron la exclusividad de concurrir a la competencia electoral, al menos respecto de las elecciones para elegir diputadas y diputados tanto para la Asamblea Legislativa como para el Parlamento Centroamericano, que era sobre lo que versaban las demandas de inconstitucionalidad que dieron lugar al pronunciamiento. De ahora en adelante, cabe la posibilidad que para dichas elecciones exista otro ente postulador, que son los ciudadanos *per se*, bajo la modalidad de candidaturas no partidarias. Ahora bien, bajo una consideración de igualdad *–ubi eadem ratio idem ius–* este pronunciamiento debería extenderse también a los Concejos Municipales<sup>36</sup>.

Conviene aclarar que la Constitución no dispone que para ser candidata o candidato para los cargos de Diputada o Diputado, ya sea para la Asamblea Legislativa o para el Parlamento Centroamericano, se deba estar inscrito en un partido político. En sintonía con lo anterior, la legislación electoral secundaria tampoco adiciona tal requisito, aunque de la lectura de lo establecido en el artículo 160.c) del Código Electoral resultaría que los estatutos partidarios pueden agregar nuevos requisitos. No obstante, de conformidad con una interpretación *pro homine*, ningún estatuto partidario posee la legitimidad democrática para agregar requisitos que operen como auténticas restricciones al ejercicio de derechos fundamentales.

En la misma demanda se cuestionaba sobre la validez constitucional del sistema de lista cerrada y bloqueada, es decir, aquella lista en la cual la integración y el orden de preferencia está predeterminado por el partido político o coalición contendiente y el ciudadano carece de opción para modificarla. Al respecto, la Sala de lo Constitucional analizó si la utilización

---

<sup>36</sup> Tratándose de candidatas o candidatos a la Presidencia de la República el precedente no se puede aplicar, pues la Constitución requiere la inscripción en un partido político.



de la lista bloqueada y cerrada ejerce alguna restricción desproporcionada sobre el derecho al sufragio activo expresado mediante el voto, para lo cual, como es sabido, se estudia la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad estricta de la medida. **Sobre esto versó el segundo tema de pronunciamiento**<sup>37</sup>.

Con relación a la idoneidad, la Sala de lo Constitucional expresa<sup>38</sup>:

*[...] el juicio de idoneidad que realizan los tribunales constitucionales debe ser respetuoso con la libertad de configuración del legislador. Por ello, dichos tribunales sólo pueden llegar a la conclusión de que la medida impugnada no es idónea si ella no contribuye de ningún modo a la obtención de su fin inmediato.*

*El sistema de lista cerrada y bloqueada, considerado en abstracto, puede contribuir de alguna forma a que los partidos políticos planifiquen la integración de su grupo parlamentario, ya que estimando aproximadamente el número de escaños que van a conseguir (con base en encuestas, sondeos de opinión, etc.), pueden ubicar en los primeros lugares de las listas de las diferentes circunscripciones a aquellos candidatos que más les interesa que ganen una diputación, por distintos motivos: mejor preparación académica, más experiencia política, representación de alguna minoría (mujeres, personas con capacidades especiales, grupos étnicos, etc.) o de algún sector, gremio o grupo de presión, especialidad en algún tema complejo, trayectoria más larga en el partido político correspondiente, etc.*

*Como se dijo, basta que la medida impugnada fomente de alguna manera el fin inmediato que persigue para estimar satisfecho el juicio de idoneidad; por lo que, siendo así en el presente caso, se proseguirá con el siguiente paso del juicio de proporcionalidad.*

---

37 En el ámbito del Derecho de los Derechos Humanos las medidas de restricción, además de estar establecidas en una ley formal, deben ser proporcionales. El test que se emplea para medir la proporcionalidad de una medida requiere un análisis de tres variables: la idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta de la medida. La idoneidad se refiere a la certeza del fin que persigue la medida, y si la misma tiene la potencialidad de lograrlo; la necesidad supone que una medida restrictiva que se estima idónea produzca el mínimo nivel de restricción posible, de modo tal que se aplique la intensidad necesaria para lograr el fin propuesto, repudiándose aquellas medidas que exceden dicho mínimo; finalmente, el análisis de la proporcionalidad estricta analiza si la restricción generada agrega de manera efectiva un beneficio a la sociedad democrática.

38 *Ibidem*, párr. VI.2.B.b.(i). La Sala entiende que la medida de las listas cerradas y bloqueadas favorece a los partidos políticos, en particular permitiéndoles planificar la integración inmediata y futura de su composición en el seno legislativo y, por tanto, la lista bloqueada y cerrada es una medida idónea.

Con relación a la necesidad de la lista bloqueada y cerrada, la Sala señala<sup>39</sup>:

*Establecida la idoneidad de la medida impugnada, debe pasarse a comprobar si la misma era la menos lesiva para el derecho fundamental intervenido entre todas las medidas alternativas que tuvieran mayor o igual idoneidad para contribuir a la realización del fin perseguido.*

*Aplicado lo anterior al presente proceso, se trataría de suponer otras medidas alternativas al sistema de lista cerrada y bloqueada que tuvieran, por lo menos, una idoneidad equivalente a dicho sistema para que los partidos políticos pudieran planificar la composición de su grupo parlamentario y que interviniera con menor intensidad en el derecho a sufragar libremente.*

*De igual manera que en el juicio de idoneidad, el reconocimiento de un margen de apreciación al Órgano Legislativo supone que los Tribunales Constitucionales deben autorrestringirse en esta parte del test. Por ello, el juicio de necesidad no podría concluir en la inconstitucionalidad de la medida si existiera un medio menos lesivo que el impugnado, pero que ostentara una menor idoneidad para lograr el fin propuesto; ello implicaría que el tribunal constitucional efectuara una suerte de juicio de perfección.*

*Pues bien, en el asunto sub examine los sujetos intervinientes en el proceso no han alegado ningún medio alternativo al impugnado. Este Tribunal tampoco imagina alguna medida que, con mayor o igual idoneidad que el sistema de lista cerrada y bloqueada, permita que los partidos políticos planifiquen (con el obvio margen de error propio de todo evento electoral) la composición de su fracción.*

*Si la lista se desbloquea o, peor aún, si se abre –que son los medios alternos en cuanto a formas de candidatura que ofrece el Derecho Electoral comparado en la actualidad–, la dirigencia del partido perdería el control en cuanto a la integración concreta que desea lograr en el Parlamento. Los sistemas de lista cerrada desbloqueada y de lista abierta tienen precisamente el efecto contrario: la composición del grupo parlamentario depende de las preferencias de los electores, no de la cúpula partidaria.*

---

39 Ibidem, párr. VI.2.B.b.(ii).

*Por lo anterior, se concluye que la medida impugnada era necesaria para la obtención del fin propuesto; circunstancia que hace procedente verificar el cumplimiento del último subprincipio del juicio de proporcionalidad.*

Y así, en lo que respecta a la proporcionalidad en sentido estricto, la Sala afirma<sup>40</sup>:

*Habiendo admitido que la medida es idónea y necesaria, este Tribunal debe evaluar ahora si ella es proporcionada (en sentido estricto), es decir, si la importancia de la realización del fin mediato perseguido por la medida justificaba la intensidad de la intervención en el derecho fundamental correspondiente.*

*[...] la ponderación consiste en la comparación de la intensidad de la medida respecto del fin legítimo que ella persigue.*

*Como consecuencia del principio pro homine, que se deduce del Preámbulo y del [Artículo 1 de la Constitución], en la ponderación existe una carga argumentativa a favor de los derechos fundamentales. Por ello, cuanto mayor sea la intensidad de la intervención en un derecho fundamental, tanto mayor debe ser la intensidad con que se realiza el fin perseguido por la medida impugnada.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que son leves las ventajas que el sistema de lista cerrada y bloqueada supone para el fortalecimiento de los partidos políticos en su función de mediadores en la representación política, de acuerdo con el contenido que la jurisprudencia constitucional le ha atribuido al art. 85 inc. 2° Cn. (supra VI.2.B.b). En efecto, la disposición precitada se ha interpretado como atributiva a los partidos políticos de una función mediadora en la representación política. Esto significa que los partidos políticos tienen un carácter instrumental: están al servicio de los ciudadanos, quienes son los sujetos fundamentales de la democracia.*

*Por ello, si bien los partidos políticos son entes reconocidos constitucionalmente, su naturaleza instrumental explica que la determinación del orden de las candidaturas que hacen los partidos en las listas tiene una importancia leve para el fortalecimiento de su papel en el gobierno representativo, que acoge el art. 85 inc. 1° Cn. En otras palabras, su naturaleza instrumental no es realmente afectada si no pueden decidir el orden de las candidaturas en las elecciones,*

---

40 Ibidem, párr. VI.2.B.b.(iii).

*[...] En cambio, la intensidad de la afectación al derecho a ejercer el sufragio libremente que provoca el sistema de lista cerrada y bloqueada, es intermedia. A esta conclusión se llega por varias razones:*

*En primer lugar, recordemos que una de las exigencias constitucionales para considerar plenamente democrático al sufragio es su ejercicio en libertad (supra III.3.B.c). Tal requisito implica que el ciudadano pueda votar sin presión alguna y que el sentido de su decisión no sea objeto de castigo o premio. Nada de esto lo afectan las listas cerradas bloqueadas.*

*Pero el voto libre también implica que el ciudadano tenga plena capacidad de opción a la hora de votar, o sea, que pueda elegir entre uno u otro candidato. Esta dimensión del derecho se ve claramente anulada con la lista bloqueada, ya que el ciudadano no puede expresar preferencia o rechazo alguno por los candidatos, sino que está obligado a votar por las listas, tal como las ordenan los partidos políticos.*

*En segundo lugar, mientras el voto genuinamente libre (con plena capacidad de opción) da a los electores la posibilidad de expresar preferencias y potencia la autonomía de los individuos, el voto parcialmente libre (como el que supone el sistema de lista cerrada y bloqueada) anula esas propiedades de los electores.*

*Además, el sufragio como derecho fundamental contribuye a la preservación de un ámbito libre de intervenciones de terceros —en este caso, los partidos políticos— propio de una comunidad política que parte de la libertad de los individuos, en la que toda limitación es la excepción y, por ello, debe estar justificada.*

*En tercer lugar, entre las funciones del derecho al sufragio encontramos la de producir representación, es decir, garantizar procedimentalmente la representación política, y la de legitimar al Estado. Para el cumplimiento de ambas funciones es de vital importancia el reconocimiento del derecho al sufragio con plena capacidad de opción. No podemos hablar de verdadera representación política si el sufragio no se ejerce democráticamente, es decir, de manera libre y directa. Y, por otro lado, la afirmación de que la soberanía reside en el pueblo (art. 83 Cn.) se hace realidad en la medida en que se garantiza el derecho al sufragio genuinamente libre.*

*En cuarto lugar, el derecho al sufragio libre (con plena capacidad de opción) contribuye a la realización de otros principios constitucionales: (i) principio democrático (art. 83 Cn.), pues asegura mejor que los cargos públicos emanen directamente de la voluntad popular; (ii) democracia interna de los partidos políticos (frase 28 del inc. 2° del art. 85 Cn.), ya que impide que las cúpulas de los partidos decidan verticalmente e impongan a sus afiliados y bases qué candidatos deben tener prioridad en la asignación de escaños; y (iii) respeto y promoción del mandato representativo (art. 125 frase P Cn.), ya que, al gozar los candidatos del apoyo personal y directo de los electores, su vinculación con el partido político disminuye y, por ende, pueden tomar sus decisiones con mayor libertad.*

*Por todo lo anterior, se concluye que la afectación que el sistema de lista cerrada y bloqueada produce en el derecho a sufragar libremente es intermedia, mientras que la contribución que dicho sistema hace al fortalecimiento de los partidos políticos, en su función de mediadores en la representación política, es leve.*

*Según el juicio de ponderación, la realización leve de un fin no justifica una afectación intermedia en un derecho fundamental. En consecuencia, la intervención que el art. 262 inc. 6° del CE ocasiona en el derecho fundamental consagrado en el art. 78 Cn. es desproporcionada y, por ende, inconstitucional; debiendo así declararse en esta sentencia.*

Esencialmente, al considerar que el modelo de listas cerradas y bloqueadas es un modelo que si bien es idóneo y necesario para cumplir con la finalidad de fortalecimiento de los partidos políticos, es desproporcionado como medida debido a la alta restricción que provoca en el derecho al voto libre, frente a otras posibles opciones, la Sala de lo Constitucional expulsó del ordenamiento jurídico las normas regulatorias que habilitaban su uso tanto para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa como para el Parlamento Centroamericano. Con esto se generó un vacío jurídico de cara a las elecciones legislativas que se perfilaban para el año 2012.

Al enmendar tal vacío jurídico, la Asamblea Legislativa asumió el modelo de listas cerradas desbloqueadas, aunque no de manera perfecta. Las reformas al Código Electoral –que se publicaron en el Diario Oficial número 120, tomo 391, del 28 de junio de 2011– evidenciaron que la primera intención de enmendar el vacío jurídico acogió las listas



cerradas desbloqueadas, pero con limitaciones. En concreto el problema se planteaba por dos disposiciones del Código Electoral (los literales c y d del artículo 253-C inciso 4) conforme con las cuales si una ciudadana o un ciudadano marcaba conjuntamente la bandera partidaria y **contemporáneamente ejercía una marca de preferencia sobre un candidato o candidata de ese mismo partido**, la normativa asumía que su verdadera intención era la de apoyar la lista completa del partido, lo que se deducía del hecho de haber marcado la bandera partidaria (caso del artículo 253-C inciso 4.c). Asimismo, si una ciudadana o un ciudadano **marcaba conjuntamente a dos o más candidatas o candidatos del mismo partido político, independientemente de si marcaba de manera contemporánea o no la bandera partidaria**, la normativa asumía que su verdadera intención era la de apoyar la lista completa del partido, por no dejar claramente establecida su preferencia (caso del artículo 253-C inciso 4.d).

Evidentemente, en tales disposiciones subyacía la comprensión de que la marca de preferencia sólo podía ejercerse sobre una persona de manera exclusiva, lo cual no coincidía con lo expresado por la jurisprudencia constitucional. Con posterioridad a su primer y segundo pronunciamiento temático, la Sala de lo Constitucional fue nuevamente instada para revisar la constitucionalidad del nuevo mecanismo de votación y escrutinio que se pretendía emplear para las elecciones legislativas de 2012. **Aquí se generó el tercer posicionamiento temático sobre la materia electoral**. En concreto, se cuestionó que conforme con la propia jurisprudencia anteriormente citada, las listas cerradas y desbloqueadas diseñadas por la Asamblea Legislativa aún operaban como una restricción a la libertad electiva de las ciudadanas y los ciudadanos.

Conforme con el modelo legislativo, tras definir el número de escaños que correspondían al partido político –llamados votos sin preeminencia, siendo aquellos en los que se marcaba sólo la bandera, o en los que se marcaba la bandera y uno o más candidatas o candidatos del mismo partido, o en la que se marcaban uno o más candidatas o candidatos de un mismo partido político sin marcar bandera– se procedía a distribuir los escaños alcanzados por cada partido político. Con posterioridad, se identificaba a las candidatas o candidatos que ocuparían dichos escaños conforme con la siguiente regla que disponía el artículo 262.1.f), así: los votos sin preeminencia obtenidos por el partido político se distribuían de manera equitativa entre el número de escaños obtenidos, según la prelación propuesta por el propio partido político; a estas candidatas o candidatos posteriormente se les sumaban sus respectivos preeminencias; el resultado final se ordenaba de mayor a menor y así se presentaba el resultado final. Sin lugar a dudas, en términos prácticos, este modelo tenía un poder muy limitado de modificación del orden de la lista.



Al realizar este tercer pronunciamiento temático, la Sala de lo Constitucional expresó<sup>41</sup>:

*[...] se advierte que el art. 253-C inc. 4° letras c) y d) CE establece que, a pesar de que el electorado ha decidido votar por uno o más candidatos o candidatas de un partido político o coalición al marcar la papeleta de votación, los votos válidos se contabilizarán a favor del respectivo partido político o coalición al que pertenecen dichos candidatos, sin otorgarles preeminencia a éstos.*

*Lo anterior implica que, aun cuando se posibilite que el electorado elija libremente –por medio de una lista cerrada y desbloqueada– a los candidatos que lo representarán, la voluntad electoral es alterada por el Legislador y la desvía hacia un tipo de votos que no fueron la intención del ciudadano: es decir, hacia la lista completa de un partido político o coalición.*

*Asimismo, su voluntad sería tergiversada al momento de convertir los votos válidos en escaños, pues este tipo de votos que prescribe la disposición impugnada se contabilizarán a favor del partido o coalición a la que pertenece el candidato o candidata votado y –posteriormente– se trasladarían a los primeros lugares de la lista y según el orden de preferencia proporcionado por el partido, hasta el número de escaños que abstractamente haya logrado –art. 262 inc. 1° letra f) número 1 CE–.*

*[...] cuando el art. 253-C inc. 4° letras c) y d) CE prescribe que –en relación con los supuestos regulados en la misma disposición– los votos válidos serán contabilizados a favor del partido o coalición respectiva, y en el orden de precedencia previamente decidido por el partido, se vuelve a implementar una especie de lista bloqueada, contraria a la determinación del voto libre. Ya que si la representación la asumen personas concretas, y no los partidos políticos, el sujeto representado –el elector– debe tener la posibilidad de elegir directamente a sus representantes.*

*En efecto, la decisión del elector debe ser determinante y coherente con su voluntad, en el momento de contabilizarse los votos y distribuir los escaños que a cada partido correspondan, pues estos deben ser otorgados a los candidatos que han sido seleccionados por los ciudadanos y no alterar la voluntad de éstos para interpretar que ha optado por toda la lista, y luego trasladar sus votos hacia el orden propuesto por el partido o coalición correspondiente.*

41 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Inconstitucionalidad 57-2011*, Sentencia definitiva, del 7 de noviembre de 2011, párrs. III.2.B.c, III.2.B.e y III.2.B.g.

*De permitirse el traslado de los votos válidos emitidos para dos o más candidatos hacia los primeros lugares en la lista del partido, no existiría respeto a la libertad de elección de los ciudadanos para legitimar a sus representantes, y por tanto, se perdería el carácter libre del voto.*

*[...] con fundamento en las consideraciones que anteceden, es posible concluir que la afectación producida por la posibilidad de que los votos válidos emitidos en una contienda electoral se contabilicen a favor de los candidatos que los partidos o coaliciones proponen en orden de prelación, implica una intervención ilegítima en el ejercicio del derecho a sufragar libremente; motivo por el cual el art. 253-C inc. 4º letras c) y d) es inconstitucional al contradecir la garantía del voto libre, consagrada en el art. 78 Cn., y así debe declararse en esta sentencia.*

En buena medida, la regulación realizada por la Asamblea Legislativa testimoniaba una incomprensión del paradigma establecido jurisprudencialmente. Por tal razón, la Sala de lo Constitucional se aprontó a aclarar que<sup>42</sup>:

*La igualdad del sufragio reconocida en el [Artículo 78 de la Constitución] exige que, por una parte, cada sufragante tenga un voto y, por otra, que el voto posea el mismo peso en la obtención de los escaños legislativos.*

Esta afirmación de la Sala de lo Constitucional es muy breve pero intensamente poderosa en sus efectos. Como se desprende de lo expuesto, hasta el momento este modelo imperfecto de las listas cerradas y desbloqueadas nació como reforma al Código Electoral, pero nunca se aplicó debido a que la Sala de lo Constitucional lo consideró inconstitucional. Por otra parte, confundía conceptualmente una marca de preferencia con un voto; esa era la justificante para establecer que si una persona ejercía dos o más marcas en la papeleta –una bandera y uno o más rostros, o simplemente dos o más rostros, ambas dentro de una misma planilla, lógicamente– se interpretaba “la claridad de su intención” para evitar que su voto fuera nulo.

Consecuentemente, por segunda ocasión se presentaba un vacío jurídico de cara a las elecciones legislativa del año 2012, y la Asamblea Legislativa tuvo que emitir nuevas reformas al Código Electoral para implementar el voto mediante listas cerradas y desbloqueadas, en las cuales, finalmente, y tras el influjo de la jurisprudencia constitucional, se comprendió que votar y marcar preferencia no debía ser lo mismo. Con ello se permitió que una o un elector realizara válidamente y con plenos efectos cualquiera de las siguientes modalidades

---

42 Ibidem, párr. IV.1.A *in fine*.

de ejercicio del sufragio: trazar una marca sobre la bandera, la que se consideraría como un voto por el partido político sin expresión de preferencia; trazar una marca sobre uno o más de las candidatas o candidatos de una planilla, con o sin marcar la bandera, lo que se consideraría como un voto para el partido político, y tantas preferencias como determine la ciudadana o el ciudadano, siempre que no excediera el total de candidatas o candidatos de la respectiva planilla.

Bajo tales reformas, realizadas algunos meses antes del evento electoral, se definió también –en el nuevo artículo 253-C inciso 4– que para los efectos de formar el cociente electoral –aplicando la regla de asignación de escaños conforme con el método del resto mayor a través del cociente electoral de Hare– cada papeleta en la que existieran las marcas indicadas previamente sumarían, y, una vez definidos los escaños por cada partido político, la identificación de las candidatas y de los candidatos que los ocuparían se determinaría de mayor a menor según el total de preferencias que les correspondiera. En la misma reforma electoral, de manera expresa, se prohibió el voto cruzado, es decir, que el ciudadano pudiera votar por candidatos de diferentes partidos políticos o por candidatos partidarios y no partidarios<sup>43</sup>.

Disposiciones similares a las empleadas para las elecciones de 2012, en particular en cuanto a la prohibición del voto cruzado, se incorporaron en el tercer inciso del artículo 185 del nuevo Código Electoral, que rige desde julio de 2013. Dichas disposiciones fueron nuevamente impugnadas por motivos de inconstitucionalidad. **Aquí se generó el cuarto pronunciamiento temático.** En su sentencia, la Sala de lo Constitucional estableció<sup>44</sup>:

*[...] el voto libre significa tener plena capacidad de opción, lo cual permite al ciudadano optar por los cursos de acción [de votar por la bandera del partido o coalición de su preferencia, votar por la bandera de un partido o coalición de su preferencia y al mismo tiempo por uno o varios candidatos de la misma planilla o lista por la que se ha votado, votar por uno o varios candidatos de un solo partido político o coalición, votar por uno o varios candidatos no partidarios, votar por candidatos de distintos partidos políticos o coaliciones y votar por candidatos partidarios o no partidarios]; pero de tales acciones están prohibidas por el [artículo 185 inciso tercero del Código Electoral], las que implican un voto cruzado.*

---

43 Decreto Legislativo No. 940, del 30 de noviembre de 2011, publicado en el Diario Oficial No 234, Tomo 393, del 14 de diciembre de 2011.

44 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Inconstitucionalidad 48-2014*, Sentencia definitiva, del 5 de noviembre de 2014, párr. IV.3.

*En consecuencia, dado que en un conflicto entre el contenido normativo de un derecho fundamental y el de una norma legal, debe prevalecer el primero, [...] se concluye que el [artículo 185 inciso tercero del Código Electoral] es inconstitucional y así deberá declararse en el fallo.*

Como resultado de este nuevo pronunciamiento, los ciudadanos y ciudadanas estaban habilitados para distribuir su voto en tantas marcas como el tamaño de la circunscripción electoral respectiva y para distribuirlo también entre todos los candidatos y candidatas respectivos. Cada voto valdría lo mismo, pero su integración sería la suma de tantas partes como marcas haya realizado la ciudadana o el ciudadano, sin exceder del límite máximo, lo que permite a los electores y electoras potenciar deliberadamente a los candidatos o candidatas de su preferencia, pudiendo otorgar, v.gr.,  $\frac{1}{2}$ ,  $\frac{1}{4}$ , o cualquier otra fracción de su preferencia.

De esta manera, la jurisprudencia constitucional, en menos de cinco años, generó importantes cambios en el sistema electoral salvadoreño, pasando de un modelo de representación proporcional clásico a un modelo que podría considerarse como de representación proporcional personalizado sin barrera legal, en el cual, si bien se utiliza siempre el método de reparto a través del cociente de Hare, se ha autorizado la existencia de candidaturas no partidarias, habiendo transitado también jurisprudencialmente desde las listas cerradas y bloqueadas, donde se concede un intenso poder definitorio a las cúpulas partidarias, hacia listas cerradas y desbloqueadas y luego hacia listas abiertas y desbloqueadas, siendo estas últimas las que entregan a los electores y electoras la plena libertad para definir la integración de la Asamblea Legislativa.

## **1.2. Características generales del sistema electoral**

De lo expuesto se pueden construir las siguientes características generales del sistema electoral salvadoreño.

**Sistema electoral.** Para la elección presidencial es de mayoría; para las elecciones legislativas y del Parlamento Centroamericano es de representación proporcional personalizada; para las elecciones de Concejos Municipales es de representación proporcional compensatoria.

**Tipo de circunscripción.** Para la elección presidencial es uninominal; para las elecciones legislativas, del Parlamento Centroamericano y de Concejos Municipales, es plurinominal.

**Amplitud geográfica de la circunscripción.** Para las elecciones presidenciales y del Parlamento Centroamericano es nacional; para las elecciones legislativas es departamental, sumando catorce en todo el país; y para las elecciones de Concejos Municipales es municipal, sumando 262 en total.

**Tamaño de la circunscripción.** Para las elecciones presidenciales es unitaria; para las elecciones legislativas es variable según la relación resultante entre la población de la circunscripción respectiva y el cociente nacional de población, aunque por ley se dispone que el tamaño mínimo de la circunscripción es tres y sin límite superior; para las elecciones del Parlamento Centroamericano es de veinte; para las elecciones de los Concejos Municipales también se tiene un tamaño variable en función de la población de la circunscripción, con un límite inferior de seis cargos electivos, el cual crece según el crecimiento de la población hasta un total de catorce cargos electivos para municipios de más de 100 mil habitantes.

**Fórmula electoral.** Para las elecciones presidenciales es de mayoría absoluta en primera vuelta y, en caso de no lograrse, se habilita la segunda vuelta entre los dos partidos políticos que hayan alcanzado la mayor cantidad de votos, resultando ganador el que en dicha segunda vuelta obtenga al menos un voto más que su contrincante; para las elecciones legislativas y del Parlamento Centroamericano se utiliza el método del resto mayor a través del cociente de Hare; finalmente, en las elecciones de los Concejos Municipales, los cargos de Alcaldesa o Alcalde y de Síndica o Síndico se asignan por mayoría simple, pero los cargos de regidoras y regidores se distribuyen así:

- a) Si el partido político ha triunfado con mayoría simple no se hace distribución proporcional sino que se le asignan tantos cargos como sean necesarios para que pueda tener mayoría absoluta en el Concejo Municipal.
- b) Si el partido político ha triunfado con mayoría absoluta se le asignan a partir del método del cociente de Hare, tantas regidoras o tantos regidores como indique la parte entera de la división de sus votos válidos entre el referido cociente.
- c) Los cargos electivos restantes se asignan entre los demás partidos políticos siguiendo también el método de resto mayor a través del cociente de Hare.

**Forma de la candidatura.** En las elecciones presidenciales es nominal<sup>45</sup>; para las elecciones legislativas y del Parlamento Centroamericano se trata de listas para los partidos políticos y nominal para las candidaturas no partidarias; en las elecciones de Concejos Municipales se trata de listas.

**Tipo de lista.** En las elecciones legislativas y del Parlamento Centroamericano se trata de una lista abierta y desbloqueada. Además, los partidos políticos están obligados a inscribir listas completas, es decir, con tantas candidaturas como cargos electivos correspondan según el tamaño de la circunscripción electoral respectiva. En las elecciones municipales se trata aún de listas cerradas y bloqueadas, debiendo señalarse que los partidos políticos inscriben dos listas, la Lista A que se utiliza en el caso de resultar ganadores de la elección, y la Lista B para el resultado contrario.

**Tipo del voto.** En las elecciones presidenciales y de Concejos Municipales el voto se integra de una sola marca, que se ejerce sobre la bandera de los respectivos partidos políticos. En las elecciones legislativas y del Parlamento Centroamericano el voto se integra de tantas marcas de preferencia como sea el tamaño de la circunscripción electoral, de las cuales la electora o el elector pueden hacer uso con plena libertad; en ese sentido, los candidatos o candidatas partidarios se asignan a los escaños obtenidos por los partidos políticos en función del número de marcas de preferencia obtenidas. Respecto de las candidaturas no partidarias, se asignan escaños sólo si alcanzan el cociente electoral respectivo.

### **1.3. Mecanismos para la inclusión política de las mujeres e incremento de su liderazgo**

La participación política tiene múltiples manifestaciones, y no necesariamente se ejerce a través de los partidos políticos ni en los procesos electorales. La participación política también puede referirse a los ámbitos comunitarios y sociales, por ejemplo, a través de la organización local o la participación en movimientos sociales. Incluso, individualmente puede ejercerse participación política considerable. No obstante, es lamentablemente cierto que las diferencias de género que se han ido consolidando a través de la historia han implicado también diferencias en el ejercicio del derecho a la participación política, con importantes niveles de discriminación hacia la mujer.

---

45 En la misma oportunidad se elige también al Vicepresidente de la República. Los partidos políticos inscriben una fórmula con sus respectivas candidaturas a la Presidencia y la Vicepresidencia de la República



Con la finalidad de corregir esta situación, se han adoptado algunas medidas dirigidas a favorecer la inclusión de las mujeres en la representación e incremento de su liderazgo. Sin embargo, dichas medidas en realidad son una medida concreta y varias medidas que son esencialmente programáticas.

### 1.3.1. Cuota de participación (medida concreta)

El Artículo 37 de la Ley de Partidos Políticos obliga a que los partidos políticos integren, dentro de las listas para la Asamblea Legislativa, para el Parlamento Centroamericano y para los Concejos Municipales, una cuota no inferior al 30% de la planilla. Sin embargo, la formulación lingüística de la disposición normativa deja abierta la puerta para que la intencionalidad de la medida se diluya por la vía de los puestos suplentes.

En su tenor literal, la disposición reza:

*La elección de las autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular a ser postulados por los partidos políticos en las elecciones convocadas por el Tribunal Supremo Electoral, así como las decisiones de gobierno del partido, deben regirse por normas de democracia interna establecidas en la ley y en el estatuto partidario.*

*Los partidos políticos deberán integrar sus planillas para elección de Diputados a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y miembros de los Concejos Municipales, al menos con un treinta por ciento de participación de la mujer.*

*Dicho porcentaje se aplicará a cada planilla nacional, departamental y municipal, según la inscripción de candidatos y candidatas que cada partido político o coalición presente en las circunscripciones nacional, departamental y municipal. Cada planilla será considerada de manera integral, es decir, incluyendo candidaturas de propietarios y suplentes.*

*En el caso de las planillas con candidaturas a Concejos Municipales, el treinta por ciento mínimo de participación de mujeres, será exigible tanto en las planillas que presentan los partidos políticos o coaliciones en caso de resultar ganadores, como en las listas en que designan el orden de precedencia en caso de no obtener mayoría simple, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 165 inciso segundo del código electoral.*

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

---

*El Tribunal Supremo Electoral, a través de la Junta Electoral Departamental, deberá verificar que los partidos políticos o coaliciones cumplan con las disposiciones de este artículo, al momento de presentar sus planillas.*

La historia legislativa de esta disposición evidencia la dificultad que el sistema político ha percibido para poder dar cumplimiento pleno a una cuota mínima. En este sentido, es útil traer a cuenta que cuando la Ley de Partidos Políticos fue publicada en el Diario Oficial, el artículo 37 tenía una redacción más simple y bastante más directa normativamente, así:

*La elección de las autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular a ser postulados por el partido político en las elecciones convocadas por el Tribunal Supremo Electoral, así como las decisiones de gobierno del partido, deben regirse por las normas de democracia interna establecidas en el estatuto partidario.*

*Los partidos políticos deberán integrar sus planillas para elección de Diputados a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y miembros de los Concejos Municipales, al menos con un treinta por ciento de participación de la mujer.*

Lógicamente esa disposición, a la luz de toda la normativa constitucional e internacional que puede invocarse sobre la participación política de la mujer, no tendría más que el único sentido de considerar que en la integración de las listas de candidaturas propietarias y de candidaturas suplentes, debía alcanzarse, en cada una, un mínimo de 30% de candidaturas de mujeres. Sin embargo, en septiembre de 2014 se aprobó una reforma a la Ley de Partidos Políticos, la cual se publicó en el Diario Oficial del 23 de octubre de 2014, y respecto del artículo 37 se le agregaron tres incisos, generando la siguiente redacción:

*La elección de las autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular a ser postulados por el partido político en las elecciones convocadas por el Tribunal Supremo Electoral, así como las decisiones de gobierno del partido, deben regirse por las normas de democracia interna establecidas en el estatuto partidario.*

*Los partidos políticos deberán integrar sus planillas para elección de Diputados a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y miembros de los Concejos Municipales, al menos con un treinta por ciento de participación de la mujer.*

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

*Dicho porcentaje se aplicará a cada planilla nacional, departamental y municipal, según la inscripción de candidatos y candidatas que cada partido político o coalición presente en las circunscripciones nacional, departamental y municipal. Cada planilla será considerada de manera integral, es decir, incluyendo candidaturas de propietarios y suplentes.*

*En el caso de las planillas con candidaturas a Concejos Municipales, el treinta por ciento mínimo de participación de mujeres, será exigible tanto en las planillas que presentan los partidos políticos o coaliciones en caso de resultar ganadores, como en las listas en que designan el orden de precedencia en caso de no obtener mayoría simple, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 165 inciso segundo del Código Electoral.*

*El Tribunal Supremo Electoral deberá verificar que los partidos políticos o coaliciones cumplan con las disposiciones de este artículo, de manera que los concejos municipales electos alcancen en su conformación, la participación efectiva de por lo menos un treinta por ciento de mujeres.*

Esta reforma produce un efecto dual en la intencionalidad de la cuota.

Por una parte, al considerar que las listas son integrales cuando implican candidaturas propietarias y suplentes, permite que el 30% mínimo de participación de las mujeres quede confinado exclusivamente en el lado de las candidaturas suplentes, o que dicho porcentaje se distribuya entre ambas listas, con lo cual también se reduce la posibilidad de alcanzar el mínimo de la cuota. Si las cosas son vistas desde la perspectiva de las listas de candidaturas propietarias, el 30% mínimo de participación de mujeres se convierte en un porcentaje aún menor a condición que el complemento para alcanzar dicho umbral se encuentre en las listas de candidaturas suplentes.

Sin embargo, al mismo tiempo que generaba este contrapunto en el progreso de la implementación de la cuota, introdujo una disposición bastante desafiante. El último inciso del nuevo artículo 37 obligaba al Tribunal Supremo Electoral a verificar que en el caso de las elecciones de Concejos Municipales el 30% de la cuota no debía entenderse como una cuota de oportunidad, sino también como una cuota de resultado, lo cual no es particularmente difícil de lograr siempre que las listas de dichas elecciones –que son cerradas y bloqueadas– se conformaran de tal manera que el mínimo del 30% de participación de las mujeres se distribuyera en posiciones de alta probabilidad de éxito en la elección.

Ni bien pasaba un mes desde la realización de esta reforma cuando la Asamblea Legislativa volvió a introducir nuevas reformas en el artículo 37 de la Ley de Partidos Políticos. Así, mediante el Decreto Legislativo 843 del 31 de octubre de 2014, publicado en el Diario Oficial del 24 de noviembre del mismo año, se modificó el último inciso de tal artículo, el cual ahora prescribía:

*El Tribunal Supremo Electoral, a través de la Junta Electoral Departamental, deberá verificar que los partidos políticos o coaliciones cumplan con las disposiciones de este artículo, al momento de presentar sus planillas.*

Con esta reforma la pretendida consideración de que el 30% de participación de la mujer en las listas para la elección de los Concejos Municipales fuera también un mínimo de resultado y no sólo de oportunidad, se eliminó, limitándose nuevamente a cumplir el rol de mínimo de oportunidad.

Finalmente, el 21 de enero de 2015 se modificó nuevamente la Ley de Partidos Políticos, debido a que la Sala de lo Constitucional había identificado omisiones legislativas respecto del principio constitucional que establece la democracia **intrapartidaria**. En tal sentido, entre otras medidas correctivas de dicha omisión se modificó el inciso primero del citado artículo 37, y se utilizó tal oportunidad para consolidar las reformas anteriores, siendo entonces que el nuevo texto del artículo 37 de la Ley de Partidos Políticos es tal y como se citó al inicio de este acápite.

Finalmente, en comparación con lo prescrito normativamente en otros países, en El Salvador existe un mecanismo diseñado para incrementar la participación política de las mujeres en los órganos de representación política, aunque se trata de un sistema de cuotas *ma non troppo*.

### 1.3.2. Acciones de promoción de la igualdad (medidas abstractas)

El artículo 22 de la Ley de Partidos Políticos genera una obligación a los partidos políticos para que se establezca en sus estatutos los procedimientos para promover la participación de las mujeres (y de jóvenes) en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargo de elección popular.

El artículo 20 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres dispone que se promoverán la igualdad de mujeres y hombres en el ejercicio de

---

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

los derechos políticos, incluidos, entre otros, los derechos al voto, la elegibilidad, el acceso a todas las instancias y niveles de toma de decisiones, así como la libertad de organización, participación y demás garantías civiles y políticas.

El artículo 21 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres dispone que los partidos políticos legalmente establecidos, a fin de garantizar la mayor participación democrática en los procesos de elección de sus autoridades y de candidatos y candidatas para las diferentes elecciones en que participen, promoverán acciones que permitan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres establecida en esta ley, a fin de asegurar la no discriminación de las mujeres en las instancias internas y de representación.

El artículo 22 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres dispone que se fomentará en los procesos electorales la participación política de la mujer en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la equidad de género en el país y sobre las políticas públicas que las garantizan.

El artículo 23 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres dispone que todas las instituciones y organizaciones acreditadas por el gobierno –en principio se entiende cualquier forma asociativa, independiente de la persecución de un fin de lucro– deberán promover y sensibilizar sobre la participación en igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en las posiciones y en los procesos de toma de decisiones, en especial en sus órganos de dirección.

La distinción anterior entre medidas concretas y programáticas descansa en el hecho de que las primeras prescriben una meta mínima por medio de operadores deontológicos<sup>46</sup> y disponen medidas de verificación, mientras que las segundas tienen una estructura normativa principalística y, por ende, el control de su cumplimiento es un aspecto bastante más complejo y difícil, toda vez que no hay ilicitud por no lograr determinada meta y la única responsabilidad de incumplimiento descansaría en, literalmente, no haber realizado algo suficiente para intentar dar cumplimiento a su sentido jurídico. Es un problema de la estructura normativa empleada para regular este aspecto. Conviene destacar que los principios son mandatos de optimización, pero bajo ningún punto de vista son obligaciones de resultado.

---

46 Los operadores deontológicos son empleados en la formulación de las reglas jurídicas, pues ellos son los que mandan, permiten o prohíben. Las normas que carecen de operadores deontológicos no pueden concretizar conductas y son, en tal sentido, disposiciones que se comportan como principios, es decir, como normas de optimización de la conducta.

#### 1.4. Marco jurídico, políticas públicas e institucionalidad para la igualdad

La igualdad entre hombres y mujeres, y la consecuente interdicción de la discriminación por razón de sexo e identidad de género, cuenta con un marco jurídico muy sólido. La declaratoria de la igualdad —y la prohibición de discriminación— posee un reconocimiento constitucional, con un texto bastante perfectible, pero con la suficiente fuerza normativa como para tornar en inconstitucional cualquier discriminación contra la mujer. El artículo 3 de la Constitución dispone:

*Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión.*

La jurisprudencia constitucional ha interpretado lo siguiente<sup>47</sup>:

*Con la finalidad de determinar el carácter igualitario o discriminatorio de un régimen normativo respecto a otro es que se realiza el juicio de igualdad. Dentro de éste se considera el juicio de razonabilidad de las medidas legislativas. La función de este juicio es la de determinar si la clasificación que el legislador hace de determinadas situaciones jurídicas, respecto a las consecuencias previstas, evidencia diferencias relevantes en cuanto a su fundamento y, por tanto, la norma correspondiente es constitucional.*

*Así, el juicio de razonabilidad de la clasificación normativa trata en síntesis de determinar si, con base en la razón de ser de dicha categorización (es decir, su fundamento), la situación jurídica impugnada admite distintas consecuencias jurídicas. Esto debido a que el principio de igualdad implica la prohibición de establecer diferenciaciones o equiparaciones arbitrarias entre situaciones que carezcan o posean —según el caso— disimilitudes relevantes, partiendo del fundamento que sea perceptible en la disposición.*

*Una categorización se convierte en irrazonable y, por ende, en inconstitucional cuando los parámetros bajo los cuales se realizó la clasificación normativa de determinadas situaciones, carecen de un fundamento racional proveniente de la naturaleza de los sujetos, objetos o situaciones. También la clasificación será inconstitucional cuando es inadecuada, innecesaria o desproporcionada respecto a un derecho fundamental.*

47 Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Inconstitucionalidad 91-2007*, Sentencia definitiva, del 24 de septiembre de 2010, párr. VII.2.B.a.



## INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

*Por tanto, el principio de igualdad en la ley se vulnera cuando un sector destinatario de una norma, en comparación con otro que posee las mismas características y sin que existan diferencias relevantes que así lo justifiquen, es tratado de manera distinta, o bien cuando un sector, en comparación con otro que posee distintas características, injustificadamente es tratado de manera igual.*

Conforme con esta interpretación es el escenario situacional, lo que permite abrir un juicio destinado a identificar si existe o no una situación de trato desigual –primer nivel del análisis– y si tal trato es o no razonable y, por ende, conforme con la Constitución. La complementariedad entre la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es aquí de máxima relevancia. En tal sentido, la definición de discriminación contra la mujer que contiene la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se vuelve perfectamente operativa en la Constitución de El Salvador.

Se debe llamar la atención al hecho de que la descripción sobre el concepto discriminación no implica intencionalidad –a diferencia de lo que sucede con el concepto tortura, verbigracia– de manera que la discriminación se configura incluso por un resultado aleatorio.

La Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIEEDM) dispone el marco jurídico que desarrolla tanto el principio de igualdad como el derecho de las mujeres a no ser discriminadas por esa condición. Establece como órgano rector para la promoción y el apoyo a la implementación de sus prescripciones normativas, al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), para lo cual se indica que el Estado deberá fortalecerlo política, administrativa y técnicamente, y dotarlo de recursos estructurales y financieros para su funcionamiento.

Dicha legislación no crea una política de igualdad y erradicación de la discriminación. Lejos de eso dispone la aplicación transversal de los principios de igualdad y erradicación de la discriminación en todas las políticas, normativas, procedimientos y acciones que desarrollen las instituciones públicas en el marco de su competencia. Esta aplicación transversal debe hacerse conforme a los siguientes criterios: en primer lugar, se debe realizar una perspectiva conceptual, metodológica y técnica del enfoque de género, que persigue el descubrimiento y reconocimiento de desigualdades y discriminaciones creadas sobre la base de las diferencias sexuales; en segundo lugar, se aplicará de forma progresiva

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas estatales y de los otros instrumentos coadyuvantes de las políticas públicas.

Sin embargo, es obligación del ISDEMU la elaboración del Plan Nacional de Igualdad donde se contengan los lineamientos para el cumplimiento de la LIEEDM. Además de lo anterior, son atribuciones del ISDEMU la evaluación, diseño, propuesta y apoyo a iniciativas dentro del Estado y de la sociedad que conduzcan a la construcción y consolidación de una cultura social y política de erradicación de la discriminación contra la mujer y a favor de la igualdad y equidad; coordinar la incorporación sistemática del principio de transversalidad anteriormente mencionado en el diseño y formulación de políticas públicas, y cooperar técnicamente con el fortalecimiento de las instancias públicas obligadas por la ley. En tal sentido, corresponde al ISDEMU ejercer un rol de coordinación entre instituciones estatales, conocer sobre situaciones de discriminación contra la mujer y remitirlas a las instituciones correspondientes y gestionar y proporcionar apoyo técnico para el establecimiento de Unidades de Género en las instancias del Estado.

Conviene destacar que la existencia del Plan Nacional de Igualdad no exime la existencia de los planes municipales de igualdad, que estarán bajo la responsabilidad, tanto de diseño como de implementación, de los gobiernos locales. Por otra parte, el Plan Nacional de Igualdad se debe aprobar en cada período administrativo, de manera que su duración no debe exceder de cinco años.

En materia de participación política, el Plan Nacional de Igualdad dispone lo siguiente:

<b>Objetivo general:</b>	
<i>Garantizar la igualdad real o sustantiva entre mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos políticos y ciudadanos a nivel nacional, municipal y comunitario.</i>	
<b>Objetivos estratégicos:</b>	<b>Acciones:</b>
<i>Institucionalizar mecanismos y herramientas que contribuyan a la eliminación de obstáculos para la participación política de las mujeres.</i>	<i>Armonizar la normativa nacional electoral y el marco jurídico municipal con la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres.</i>
	<i>Diseñar e implementar una estrategia de promoción y sensibilización dirigida al sistema político sobre la participación de las mujeres y los hombres en los cargos públicos y en los procesos de toma de decisiones, en especial en los órganos de dirección a nivel central y local.</i>
<i>Garantizar la participación ciudadana de las mujeres en los procesos de desarrollo local y nacional.</i>	<i>Incluir criterios de igualdad de género en las políticas públicas, programas y proyectos para la participación ciudadana de las mujeres.</i>
	<i>Establecer mecanismos de monitoreo para medir el avance de la participación ciudadana de las mujeres a nivel municipal y nacional.</i>

**Tabla 4. Plan Nacional de Igualdad. Participación Política y Ciudadana de las Mujeres.**

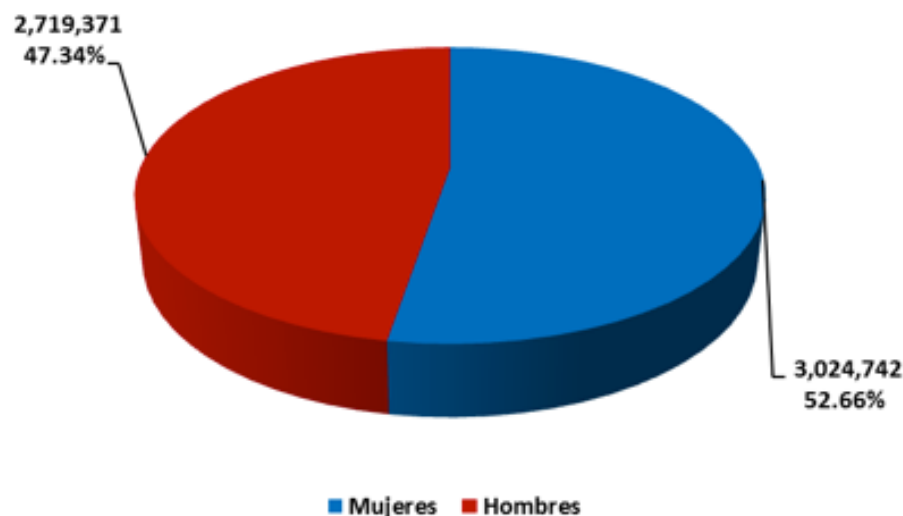
## 2. Derechos políticos y participación política de las mujeres

Una vez que se ha hecho la descripción del contexto en el cual operan y se desarrollan los derechos políticos, es conveniente hacer un recuento del comportamiento real de la participación política de las mujeres.

### 2.1. Los escenarios de representación legislativa y municipal

Las elecciones legislativas y municipales se desarrollan siempre en la misma fecha. De alguna manera los actores políticos reconocen que el trabajo municipal y el liderazgo local es muy importante para acrecentar votos de cara a la integración de la Asamblea Legislativa.

La sociedad salvadoreña tiene una distribución demográfica con mayor presencia femenina, lo que se observa tanto en los datos totales de población como en los desagregados por departamento.



Gráfica 1. Distribución de la población nacional por sexo.  
Elaboración propia a partir de datos del V Censo de Población y Vivienda (2007).

En todos los departamentos el patrón de mayor presencia de mujeres respecto de la presencia de hombres se repite.

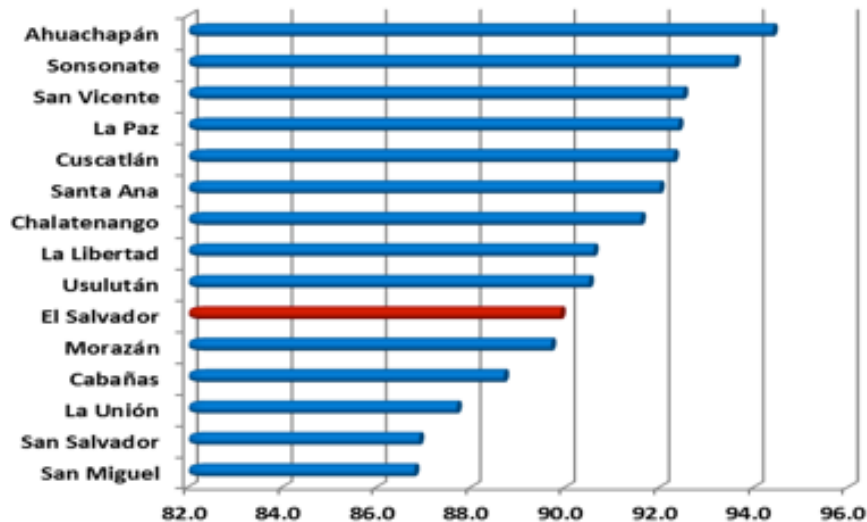
DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

	Hombres		Mujeres	
	No.	Porcentaje	No.	Porcentaje
Ahuachapán	155,159	49%	164,344	51%
Santa Ana	250,969	48%	272,686	52%
Sonsonate	212,252	48%	226,708	52%
Chalatenango	92,175	48%	100,613	52%
La Libertad	314,066	48%	346,586	52%
San Salvador	728,797	47%	838,359	53%
Cuscatlán	111,096	48%	120,384	52%
La Paz	147,996	48%	160,091	52%
Cabañas	70,204	47%	79,122	53%
San Vicente	77,687	48%	83,958	52%
Usulután	163,555	48%	180,680	52%
San Miguel	201,675	46%	232,328	54%
Morazán	82,453	47%	91,953	53%
La Unión	111,287	47%	126,930	53%

**Tabla 5. Distribución de la población nacional por sexo y departamento.**  
Elaboración propia a partir de datos del V Censo de Población y Vivienda (2007).

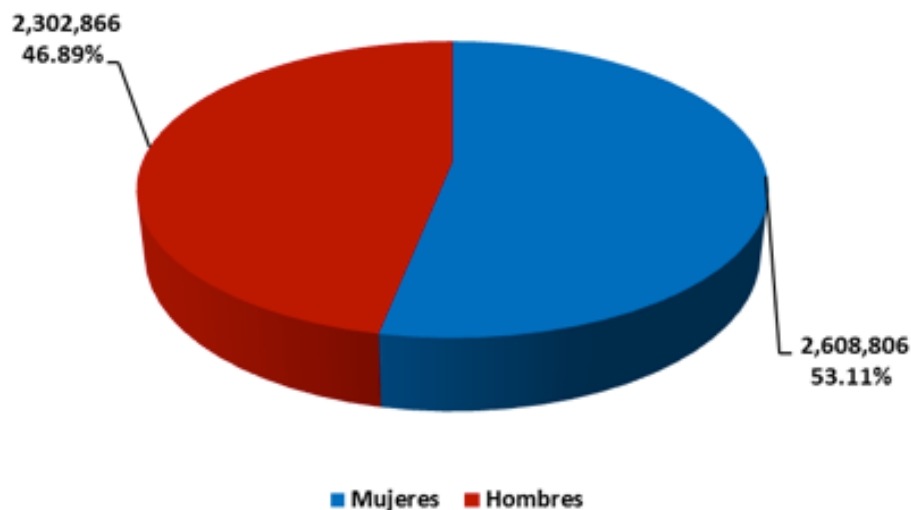
El índice de masculinidad nacional es de 89.9, presentando Ahuachapán el índice de masculinidad más elevado (94.4) y San Miguel el índice de masculinidad de menor magnitud (86.8). No obstante, hay sólo algunos municipios que presentan un índice de masculinidad superior a 100 y, por tanto, que se caracterizan por una mayor cantidad de población de hombres respecto de la población de mujeres. Éstos son: San Lorenzo (Ahuachapán, 102.6), Caluco (Sonsonate, 105.8), Cuisnahuat (Sonsonate, 101.8), Arcatao (Chalatenango, 101.6), Cancasque (Chalatenango, 102.4), Las Flores (Chalatenango, 104.5), Nueva Trinidad (Chalatenango, 105.3), San Francisco Morazán (Chalatenango, 102.8), Comasagua (La Libertad, 101.1), Chiltiupán (101.3), Mercedes La Ceiba (La Paz, 104.2), Santa María Ostuma (La Paz, 100.1), Cinquera (Cabañas, 104.3), y Torola (Morazán, 102.4).

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS



Gráfica 2. Índice de masculinidad nacional y por departamentos.  
Elaboración propia a partir de datos del V Censo de Población y Vivienda (2007).

Ahora bien, desde la perspectiva del sufragio activo la distribución por sexo a nivel nacional es idéntica a la existente respecto de la población total, lo que permite advertir que el conjunto de los ciudadanos y ciudadanas, como extracción muestral de la población salvadoreña total, reproduce fielmente sus parámetros.



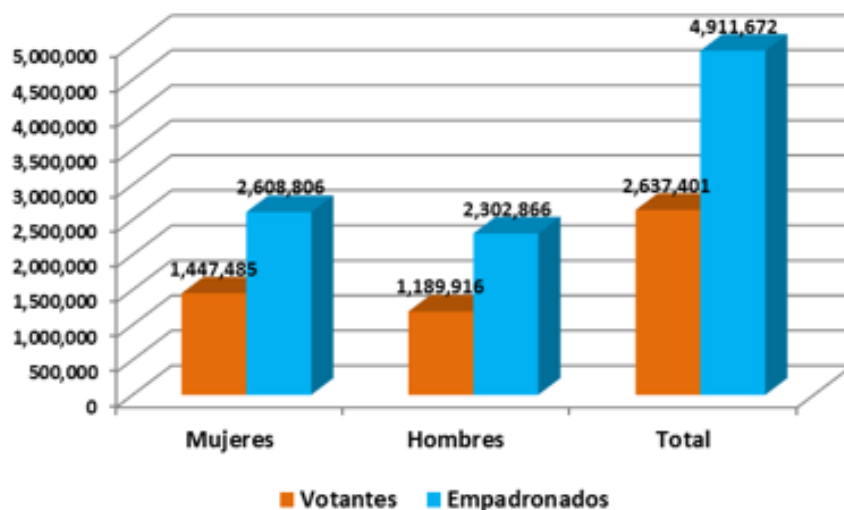
Gráfica 3. Distribución por sexo del padrón electoral 2015.  
Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

Como se observa en la gráfica, el padrón electoral está integrado mayoritariamente por mujeres que por hombres, siguiendo una proporción muy similar a la de la distribución poblacional total del país.

La información disponible ofrece una visión general de lo sucedido en las elecciones de 2015, pues del total de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral (empadronados), efectivamente votaron únicamente el 53.70%. Vistas las cosas desde la distribución por sexo, se observa que el 55.48% de las mujeres empadronadas votó, mientras que de los hombres empadronados el 51.67% ejerció el voto.

De lo expuesto hasta el momento se puede extraer una conclusión muy significativa, y es que en El Salvador las mujeres, que constituyen la mayoría de la población, son igualmente la mayoría del padrón electoral, y son también la mayoría de las electoras. Así las cosas, desde la perspectiva del sufragio activo las mujeres ejercen su derecho en una magnitud mayor que la de los hombres. Aunque aún existe una importante cantidad de mujeres que no ejercen el derecho a votar, queda un espacio importante para continuar realizando esfuerzos dirigidos a promover su participación política y elevar, así, el total de mujeres que estando empadronadas ejercen de manera efectiva su derecho a votar.

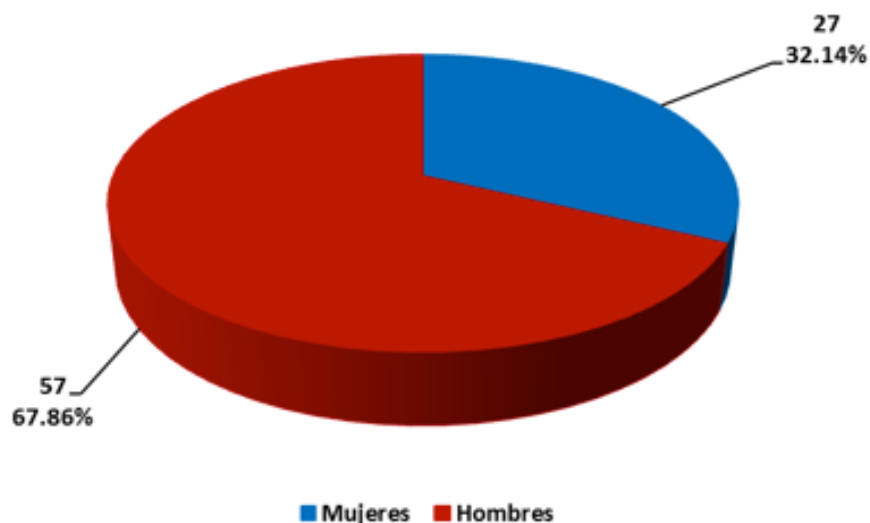


Gráfica 4. Elecciones 2015: ejercicio efectivo del voto distribuido por sexo.  
Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

Sin embargo, esa presencia mayoritaria de las mujeres en el ejercicio del sufragio activo no se corresponde con lo que sucede por el lado del ejercicio del sufragio pasivo y con



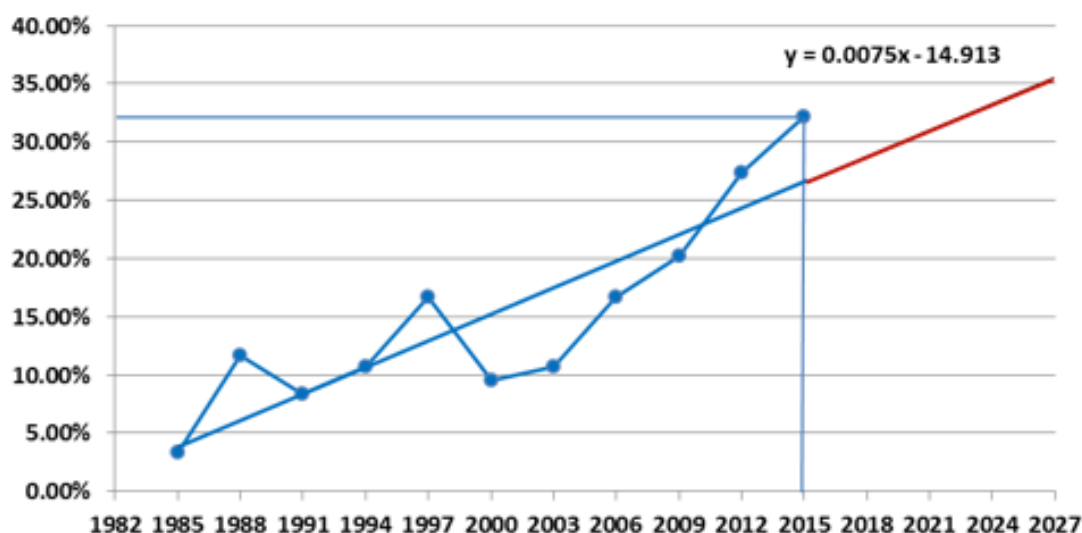
la representación política, tanto en la vertiente municipal como legislativa. Así, en las elecciones de 2015 la representación legislativa de mujeres, medida como la relación de mujeres diputadas propietarias entre el total de integrantes del pleno legislativo, arroja los siguientes valores:



**Gráfica 5. Distribución por sexo de la integración de la Asamblea Legislativa (escaños en propiedad).**  
Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

Un poco menos de la tercera parte del pleno legislativo está integrado por mujeres, existiendo por tanto un déficit de representación en tal grupo poblacional. La elección de 2015 es la primera que se realiza con la vigencia de un mecanismo de cuota establecido legalmente. Si se trata de medir su impacto en términos de representación, se debe comparar la evolución histórica de la presencia de mujeres en escaños legislativos en propiedad. No obstante, se observa un crecimiento frente a la integración legislativa del período anterior (2012-2015), donde la representación de mujeres era de 23, equivalente al 27.4% del pleno legislativo. El incremento en términos absolutos de cuatro diputadas se inscribe en la tendencia histórica hacia el crecimiento de la participación de la mujer, aunque el ritmo de crecimiento parece todavía muy lento. A pesar de ello, dada la distribución de población de El Salvador, la actual presencia de mujeres ejerciendo diputaciones propietarias, en términos cuantitativos, supone una subrepresentación.

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR



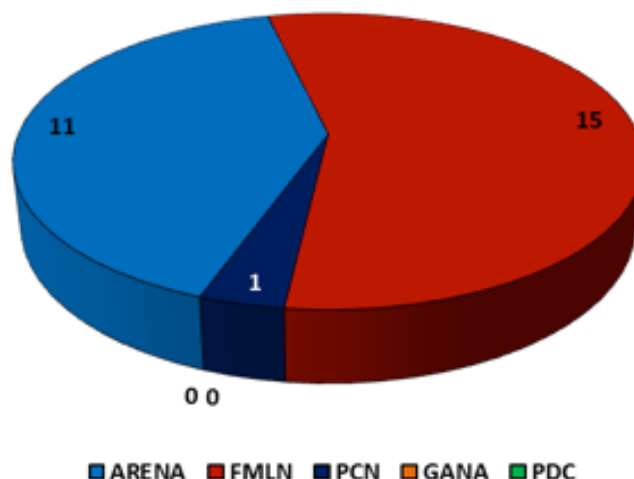
**Gráfica 6. Evolución histórica de los porcentajes de diputadas propietarias (tendencia y extrapolación a doce años).**  
Elaboración propia a partir de datos del Grupo Parlamentario de Mujeres

Vistas las cosas desde la perspectiva de las suplencias, en cuanto a la elección 2015, los valores no distan respecto de los que se encuentran para los cargos propietarios. La proporción de hombres y mujeres ejerciendo diputaciones suplentes es exactamente la misma a la de las diputaciones en propiedad.

Desde un punto de vista cualitativo es importante destacar que la Presidencia de la Asamblea Legislativa recae en una mujer. No obstante, de catorce integrantes de la Junta Directiva, sólo tres son mujeres – una Vicepresidenta y una Secretara, además de la Presidente, lógicamente.

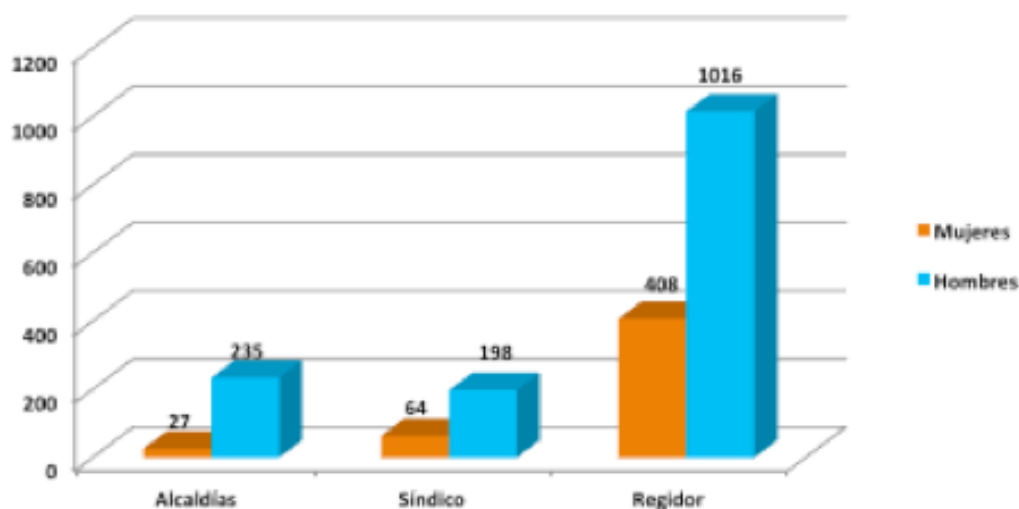
Por otra parte, en términos de la afiliación partidaria, la distribución de diputadas propietarias es la siguiente:

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS



Gráfica 7. Número de diputadas propietarias por partido político.  
Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

En cuanto a la representación dentro de los gobiernos municipales, también se encuentra un importante déficit. Los gobiernos locales se ejercen por medio de un Consejo, integrado por la jefatura edilicia –Alcalde o Alcaldesa–, la sindicatura –la o el Síndico– y un número predeterminado de regidores establecido por ley. En El Salvador existen 262 gobiernos locales y esto se traduce en 262 alcaldes, 262 síndicos, 1426 regidores y 1048 regidores suplentes. La distribución por sexo de tales cargos políticos municipales es la siguiente:



Gráfica 8. Distribución por sexo de los cargos políticos de los gobiernos locales.  
Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

La mejor cercanía a la idea de paridad se encuentra en la situación que describe a los regidores suplentes, como se observa a continuación:



**Gráfica 9. Distribución por sexo de los regidores suplentes.**  
Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

Lo expuesto sigue siendo evidencia para sostener que los derechos políticos de los hombres y de las mujeres no son ejercidos de igual manera, existiendo diferencias ostensibles y notorias que provocan un déficit de representación en el contexto de una sociedad que tiene una distribución de población, en razón del sexo, bastante paritaria.

La distribución de los cargos electivos municipales ejercidos por mujeres se refleja en la siguiente tabla:

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Partido político o coalición	Alcaldesas	Síndicas	Regidoras	Regidoras suplentes
ARENA	13	22	133	172
FMLN	6	31	184	171
GANA	3	5	37	45
PCN	1	3	26	19
PDC	1	0	7	4
PSD	0	0	1	1
CD	0	0	1	3
DS	0	0	0	1
ARENA/PCN	1	2	6	9
ARENA/PDC	0	0	5	2
PDC/ARENA	1	0	1	5
PDC/PCN	0	0	1	0
FMLN/CD	1	0	0	1
FMLN/PSP	0	1	1	1
FMLN/GANA	0	0	2	2
PCN/ARENA	0	0	1	2
PCN/PDC	0	0	2	3

**Tabla 6. Distribución de cargos electivos municipales ocupados por mujeres (por partido político o coalición).  
 Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.**

Lo que resulta especialmente llamativo es que no hay un cambio sustantivo en este ámbito respecto de la situación existente en el período 2012-2015, aunque durante ese período entraron en vigencia la LIEEDM y la LPP, que precisamente son la innovación legislativa por medio de la cual se impulsa una tendencia que idealmente debería llegar a la paridad representativa. El cotejo de información se exhibe en la siguiente tabla.

Cargo público municipal	2012-2015	2015-2018	Saldo de participación
Alcaldesas	28	27	-2
Síndicas	48	64	+16
Regidoras	374	408	+34
Subtotal Propietarias	450	498	+48
Regidoras Suplentes	332	441	+109

**Tabla 7. Cotejo del nivel de participación política de mujeres en cargos públicos municipales. Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral y de la Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas Salvadoreñas.**

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

Los datos históricos sobre la participación de las mujeres en el cargo público municipal de mayor relevancia –Alcaldesa– desde 1988, es la siguiente:

Período municipal	Número de alcaldesas
1988-1991	25
1991-1994	30
1994-1997	30
1997-2000	24
2000-2003	24
2003-2006	17
2006-2009	22
2009-2012	29
2012-2015	28
2015-2018	27

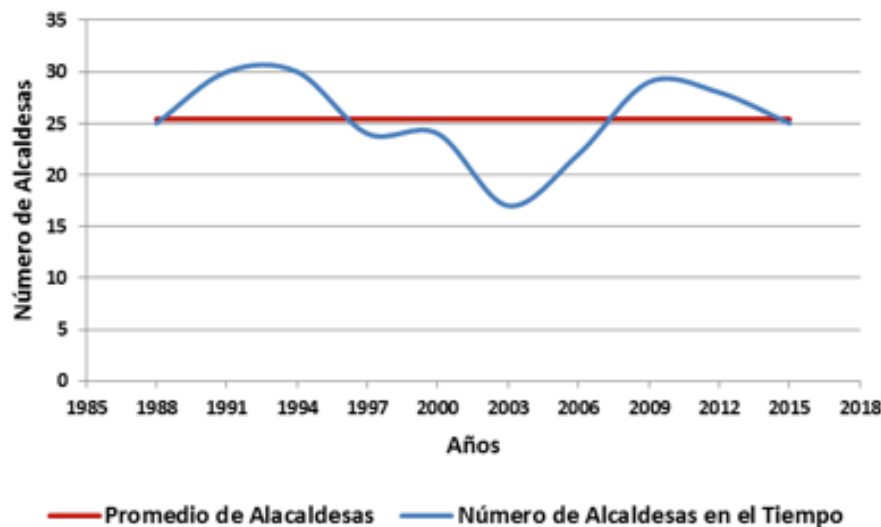
**Tabla 8. Histórico del nivel de participación política de mujeres en cargos de alcaldesas.**  
Elaboración propia a partir de datos del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.

El número de alcaldesas electas desde 1988 hasta la fecha, permite observar que en términos generales, en los últimos 30 años de elecciones municipales no hay un crecimiento significativo en la participación de las mujeres. El comportamiento de la serie establecida por el número de alcaldesas electas a lo largo del tiempo posee un nivel prácticamente constante, definido por el valor de la esperanza matemática muestral, en torno al cual los restantes valores han girado.

Si la esperanza matemática muestral fuera inconstante se observaría que la media aritmética, al menos, tendría cambios de nivel visibles, que demostrarían la existencia de una tendencia de disminución o de aumento del promedio de mujeres alcaldesas. Lamentablemente, aunque el sistema no posee una conciencia que permita explicar su comportamiento como un acto de voluntad, pareciera que ha encontrado un punto de equilibrio respecto de la participación de la mujer en la representación política municipal, en particular desde la posición de la jefatura edilicia (alcaldesas).



## INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS



Gráfica 10. Número de alcaldesas a lo largo del tiempo según resultados electorales desde 1988  
Elaboración propia a partir de datos del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.

### 2.2. Aplicación de los mecanismos para la inclusión de las mujeres

Resulta sorprendente que pese a la vigencia del marco jurídico descrito en esta investigación, no se aprecia un incremento en la participación de las mujeres, particularmente en el ámbito de los gobiernos locales. Por ello, se considera importante identificar si dichas medidas han sido aplicadas y si existen otros factores que pudieran estar dificultando el propósito de incrementar o ampliar la participación política de las mujeres.

Lo primero que hay que advertir es que el mecanismo que contiene la medida concreta opera por la vía de la oferta electoral y no por el aseguramiento de su resultado. De esta manera, el requisito del 30% mínimo es un problema del partido político frente al Tribunal Supremo Electoral.

La siguiente tabla resume la inscripción de candidatas a diputadas y el cumplimiento de la condición de cuota del 30% mínimo.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

	ARENA	FMLN	GANA	PCN	PDC	PSD	CD	DS	PCN/ DS	ARENA /PCN	PCN /PDC
Ahuachapán	37.50	37.50	37.50	N/A	N/A	50.00	50.00	N/A	N/A	N/A	37.50
Santa Ana	35.71	42.86	50.00	42.86	35.71	64.29	50.00	50.00	N/A	N/A	N/A
Sonsonate	33.33	41.67	33.33	N/A	41.67	41.67	41.67	N/A	50.00	N/A	N/A
Cabañas	33.33	50.00	50.00	50.00	33.33	N/A	33.33	N/A	N/A	N/A	N/A
Chalatenango	33.33	50.00	50.00	50.00	33.33	66.67	33.33	N/A	N/A	N/A	N/A
La Libertad	30.00	45.00	45.00	45.00	45.00	N/A	40.00	N/A	N/A	N/A	N/A
La Paz	N/A	50.00	37.50	N/A	62.50	37.50	37.50	N/A	N/A	37.50	N/A
San Salvador	31.25	50.00	35.42	54.17	39.58	31.25	54.17	39.58	N/A	N/A	N/A
San Vicente	33.33	33.33	33.33	N/A	N/A	N/A	50.00	N/A	N/A	N/A	33.33
Cuscatlán	50.00	33.33	33.33	50.00	66.67	N/A	33.33	N/A	N/A	N/A	N/A
La Unión	N/A	33.33	50.00	N/A	33.33	33.33	50.00	50.00	N/A	33.33	N/A
Morazán	33.33	50.00	33.33	50.00	33.33	66.67	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
San Miguel	50.00	50.00	41.67	33.33	41.67	41.67	41.67	50.00	N/A	N/A	N/A
Usulután	30.00	50.00	40.00	40.00	30.00	30.00	40.00	N/A	N/A	N/A	N/A

**Tabla 9. Porcentaje de candidatas a diputadas inscritas por jurisdicción departamental y partido o coalición.**  
 Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

Si bien la tabla anterior evidencia que en todas las circunscripciones se logró al menos el cumplimiento del valor base de la cuota de participación de mujeres para la elección legislativa que tuvo lugar en marzo de 2015, la revisión más profunda de la información permite advertir que, en muchas ocasiones, el mínimo fue cubierto mediante la incorporación de candidatas en la lista de suplentes. La exposición de todos los datos puede resultar incómoda para su comprensión, así que se construyó la relación de suplentes a propietarios, que indica cuántos suplentes están siendo utilizados por cada propietario para cumplir con la exigencia de la cuota. Por supuesto que un valor unitario significa que hay igual número de candidatas a suplentes que de propietarios. Si la relación ofrece por resultado un número mayor a la unidad significa evidentemente que hay más suplentes que propietarios, y un valor inferior a la unidad indica que hay una mayor presencia de propietarios que de suplentes. El valor cero significa que no hay candidatas suplentes en la integración de la cuota de la planilla, y la utilización del operador  $\varepsilon$  indicará que no existen candidatas propietarias en la integración de la planilla, de manera que el cumplimiento de la cuota se realiza exclusivamente con suplentes. El análisis se expresa en la siguiente tabla:

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

	ARENA	FMLN	GANA	PCN	PDC	PSD	CD	DS	PCN/ DS	ARENA /PCN	PCN /PDC
Ahuachapán	0.50	2.00	2.00	N/A	N/A	1.00	3.00	N/A	N/A	N/A	2.00
Santa Ana	4.00	1.00	0.75	5.00	0.25	2.00	0.75	1.33	N/A	N/A	N/A
Sonsonate	1.00	1.50	1.00	N/A	1.50	1.50	1.50	N/A	2.00	N/A	N/A
Cabañas	1.00	0.50	2.00	0.50	1.00	N/A	1.00	N/A	N/A	N/A	N/A
Chalatenango	1.00	0.50	2.00	0.50	1.00	3.00	1.00	N/A	N/A	N/A	N/A
La Libertad	5.00	1.25	0.80	1.25	2.00	N/A	1.67	N/A	N/A	N/A	N/A
La Paz	N/A	3.00	2.00	N/A	1.50	ε	2.00	N/A	N/A	ε	N/A
San Salvador	0.50	1.67	0.55	1.17	0.73	0.67	1.17	0.73	N/A	N/A	N/A
San Vicente	ε	0.00	1.00	N/A	N/A	N/A	2.00	N/A	N/A	N/A	0.00
Cuscatlán	2.00	1.00	1.00	0.50	1.00	N/A	1.00	N/A	N/A	N/A	N/A
La Unión	N/A	1.00	2.00	N/A	1.00	0.00	0.50	0.50	N/A	1.00	N/A
Morazán	1.00	ε	1.00	2.00	ε	1.00	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
San Miguel	1.00	1.00	ε	0.33	1.50	1.50	4.00	2.00	N/A	N/A	N/A
Usulután	2.00	0.67	1.00	1.00	2.00	2.00	1.00	N/A	N/A	N/A	N/A

**Tabla 10. Relación de suplentes/propietarias inscritas por jurisdicción departamental y partido o coalición. Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.**

Para tener una adecuada interpretación de la información que proporciona la tabla 10 se debe asumir que cada celda de la tabla corresponde a una planilla departamental, donde las filas identifican la circunscripción departamental específica y las columnas al partido político o coalición que inscribe en ella. El valor N/A es demostrativo de la existencia de una coalición –en cuyo caso se deberá buscar complementariamente la información en las tres últimas columnas– o de la decisión de un partido político de no inscribir candidatos en la circunscripción específica.

Por otra parte, el código de colores indica, cuando es verde, el rango comprendido entre 0 y 1 de la relación suplentes/propietarias; se utiliza verde porque son los valores relacionales demostrativos de un menor número de mujeres suplentes frente a mujeres que corren por una diputación en propiedad. Nuevamente, como se indicó *supra*, el valor cero es quizás la condición de máxima promoción de la participación política de las mujeres, donde las inscripciones fueron realizadas sólo del lado de las candidaturas hacia diputaciones propietarias; el valor uno indica que hay tantas mujeres inscritas en posiciones de suplentes como de propietarias en la misma circunscripción. En color rojo se han puesto aquellos casos en los que la relación excede al uno, lo que significa que hay más mujeres inscritas en posiciones de suplencia que en posiciones de cargo en propiedad; la épsilon (ε) demuestra el caso extremo donde la división debería haberse realizado sobre cero, es decir, donde no hay mujeres inscritas para correr por diputaciones propietarias y sólo las hay para diputaciones suplentes, o ni siquiera para ellas<sup>48</sup>.

48 Téngase presente que la épsilon es empleada para referir a la situación matemática de indeterminación aritmética

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

Por supuesto que la idea de la cuota de participación, si bien es que se promueva la participación política de las mujeres en listas consideradas integrales, es decir, tanto para diputaciones propietarias como para diputaciones suplentes, no es menos cierto que la relevancia práctica y quizás el propósito fundamental es que la discusión y formación de entendimientos permanentes en los temas políticos no sea patrimonio de los hombres y, por tanto, que idealmente al menos el 30% de las integración de la Asamblea Legislativa recaiga en diputadas propietarias. La cuota bien puede cumplirse con un 30% de candidatas a diputaciones suplentes y el resultado será una Asamblea Legislativa con exclusión de la participación política de las mujeres.

Esto permite construir un valor de calificación de la relación suplentes/propietarias en cada planilla inscrita. De esta manera, se propone el siguiente esquema:

Si cumple la cuota en su mínimo y la relación es $\epsilon$	1 = Nula participación (uso de relleno)
Si cumple la cuota por arriba del mínimo y la relación es $> 1$	2 = Baja oportunidad de participación
Si cumple la cuota por arriba del mínimo y la relación es $0.5 \leq X \leq 1$	3 = Mediana oportunidad de participación
Si cumple la cuota por arriba del mínimo y la relación es $0 < X < 0.5$	4 = Alta oportunidad de participación real
Si cumple la cuota por arriba del mínimo y la relación es 0	5 = Máxima oportunidad de participación

Vertiendo la anterior calificación se puede tener la siguiente lectura:

	ARENA	FMLN	GANA	PCN	PDC	PSD	CD	DS	PCN/ DS	ARENA /PCN	PCN /PDC
Ahuachapán	3	2	2	N/A	N/A	3	2	N/A	N/A	N/A	2
Santa Ana	2	3	3	2	4	2	3	2	N/A	N/A	N/A
Sonsonate	3	2	3	N/A	2	2	2	N/A	2	N/A	N/A
Cabañas	3	3	2	3	3	N/A	3	N/A	N/A	N/A	N/A
Chalatenango	3	3	2	3	3	2	3	N/A	N/A	N/A	N/A
La Libertad	2	2	3	2	2	N/A	2	N/A	N/A	N/A	N/A
La Paz	N/A	2	2	N/A	2	1	2	N/A	N/A	1	N/A
San Salvador	3	2	3	2	3	3	2	3	N/A	N/A	N/A
San Vicente	1	5	3	N/A	N/A	N/A	2	N/A	N/A	N/A	5
Cuscatlán	2	3	3	3	3	N/A	3	N/A	N/A	N/A	N/A
La Unión	N/A	3	2	N/A	3	5	3	3	N/A	3	N/A
Morazán	3	1	3	2	1	3	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
San Miguel	3	3	1	4	2	2	2	2	N/A	N/A	N/A
Usulután	2	3	3	3	2	2	3	N/A	N/A	N/A	N/A
Moda	3	3	3	2	3	2	2	2	N/A	N/A	N/A
Mediana	3	3	3	3	2	2	2	2.5	2	2	3.5

**Tabla 11. Calificación de la oportunidad de participación de las candidatas inscritas por circunscripción y partido o coalición.**  
 Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

que se produce por el resultado a/0 siendo a cualquier valor perteneciente al dominio de los números reales, o por el resultado 0/0.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Para tener una idea mucho más exacta del comportamiento de estos datos, que son ordinales y discretos, no se recomienda el uso de promedios o medias aritméticas. En su lugar, la mejor medida de tendencia central aplicable es la moda y la mediana. La moda representa el valor más frecuente mientras que la mediana da el valor que ocupa la posición central dentro de la distribución específica de los datos. La moda y la mediana de esta distribución de datos es 3, con lo cual se puede afirmar que hay un cumplimiento que tiende a generar una mediana oportunidad de participación de la mujer y, por tanto, que el sistema aún puede dar más, siempre que los partidos políticos modifiquen su práctica, para realizar el 30% de la cuota en la lista de las candidaturas a propietarias, y cualquier sobrecumplimiento de la cuota se realice por la vía de las candidaturas a diputaciones suplentes.

El efecto de una modificación en la regla de la cuota para que aplique en la dimensión de candidatas a diputadas propietarias –y no como sucede actualmente, en que el 30% de la misma se diluye entre candidatas a diputadas propietarias y suplentes–, sin variar el número de candidatas y sólo modificando la relación entre propietarias y suplentes para cumplir el mínimo de la cuota, se muestra en la siguiente tabla. En ese caso, el sistema habría tenido el siguiente comportamiento:

	ARENA	FMLN	GANA	PCN	PDC	PSD	CD	DS	PCN/ DS	ARENA /PCN	PCN /PDC
Ahuachapán	3	3	3	N/A	N/A	3	3	N/A	N/A	N/A	3
Santa Ana	3	3	3	3	4	2	3	2	N/A	N/A	N/A
Sonsonate	3	2	3	N/A	2	2	2	N/A	2	N/A	N/A
Cabañas	3	3	2	3	3	N/A	3	N/A	N/A	N/A	N/A
Chalatenango	3	3	2	3	3	2	3	N/A	N/A	N/A	N/A
La Libertad	3	2	3	2	2	N/A	2	N/A	N/A	N/A	N/A
La Paz	N/A	3	3	N/A	2	3	3	N/A	N/A	3	N/A
San Salvador	3	2	3	2	3	3	2	3	N/A	N/A	N/A
San Vicente	3	5	3	N/A	N/A	N/A	2	N/A	N/A	N/A	5
Cuscatlán	2	3	3	3	3	N/A	3	N/A	N/A	N/A	N/A
La Unión	N/A	3	2	N/A	3	5	3	3	N/A	3	N/A
Morazán	3	2	3	2	3	3	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
San Miguel	3	3	2	4	2	2	2	2	N/A	N/A	N/A
Usulután	3	3	3	3	3	3	3	N/A	N/A	N/A	N/A
Moda	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>N/A</b>	<b>3</b>	<b>N/A</b>
Mediana	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2.5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

**Tabla 12. Calificación de la oportunidad de participación de las candidatas inscritas por circunscripción y partido o coalición en el entendido de que la cuota de participación es exigible en las candidaturas a diputaciones propietarias.**

**Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.**

El resultado de este ejercicio hipotético es muy interesante. La moda y la mediana general del sistema no cambian, se mantienen en 3, representando una oportunidad media de participación de la mujer. Sin embargo, los partidos de menores resultados electorales –PCN, PDC, PSD, y CD– habrían equiparado sus parámetros a los de los partidos de mayores resultados electorales –ARENA, FMLN y GANA. Igualmente, las coaliciones habrían mejorado sus parámetros.

Esto revela que el mecanismo de cuota aplicado en El Salvador ya alcanzó el máximo de su desempeño, y cualquier incremento en la participación de mujeres dentro de las candidaturas a las diputaciones propietarias depende de la voluntad de cada partido político. De aquí surge la recomendación de incrementar la cuota. Un número deseable sería el de establecer el 50% de participación alcanzable de manera progresiva, por ejemplo, incrementando un 5% en cada ejercicio electoral.

Lamentablemente, las planillas de inscripción para los Concejos Municipales no están disponibles por parte del Tribunal Supremo Electoral.

### **2.3. Características de la incursión política de las mujeres en los gobiernos locales**

Una encuesta fue pasada a alcaldesas. Hubo muchísimas dificultades para poder conseguir la apertura suficiente y la colaboración de ellas para el llenado de las encuestas, no obstante que se les ofrecieron opciones, como las visitas de entrevista o la posibilidad de enviarles el formulario en electrónico y recibirlo por fax o correo electrónico. Sin embargo, los principales datos obtenidos de las variables se presentan a continuación.

Debido a que las variables que se estudian son de tipo nominal u ordinal, es decir, categóricas, no se pueden realizar operaciones aritméticas y en términos de parámetros estadísticos; sólo si se establece la normalidad de ellas es posible realizar inferencias válidas. A todas las respuestas a las preguntas se les aplicó un test de normalidad Shapiro-Wilk con un nivel de confianza del 95% ( $\alpha = 0.05$ )<sup>49</sup>. En lo sucesivo, salvo que se evidencie lo contrario, no se logró obtener una distribución normal aceptable de los datos. El efecto

---

49 El test de normalidad basado en el estadístico Shapiro-Wilk es de mucha potencia para muestras pequeñas y, por tanto, ideal para estas situaciones. No obstante, el pequeño tamaño de la misma en este ejemplo, dificulta una medición de normalidad. El test de normalidad Shapiro-Wilk se fundamenta en una hipótesis nula que afirma la existencia de normalidad hasta el límite de probabilidad de  $\alpha$ , de manera que cuando el valor de significancia de la prueba es menor que el valor de significancia fijado de  $\alpha$ , se debe rechazar la hipótesis nula y concluir que no existe la supuesta normalidad.



de esta falta de normalidad, y de la falta de conocimiento de la distribución poblacional de origen que describe la extracción muestral, dificulta cualquier ejercicio de inferencia. Los análisis estadísticos son apoyados con IBM SPSS. La falta de normalidad, en principio, es atribuible al bajo nivel muestral efectivo con el que se trabajó la encuesta, pues existió, lamentablemente, poca colaboración de las funcionarias electas para contribuir a este proceso de investigación.

Adicionalmente, por tratarse de variables categóricas, no tienen ningún sentido práctico pretender encontrar una media aritmética o promedio. En su lugar, se trabaja con la mediana y la moda. En todo caso, si se asume la normalidad, se sabe que mediana, moda y media aritmética son coincidentes.

Con miras a perfilar la participación política de las mujeres, lo primero que se debe identificar es la edad, el estado civil y la formación académica de las alcaldesas. Se observa que el valor de moda, en cuanto a la edad, es la de mayor de 51 años. El estado civil de moda es casada. El nivel de formación académica de moda es el de educación superior.

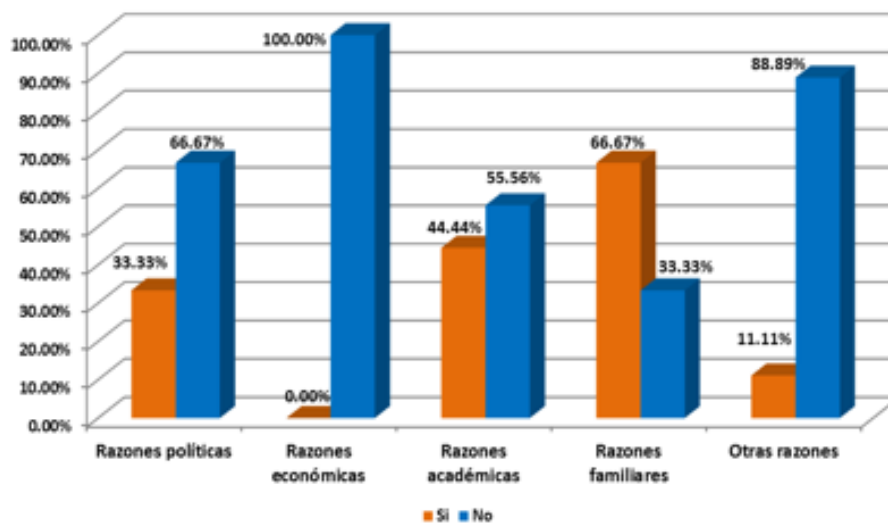
Las alcaldesas mayoritariamente tienen entre uno y tres hijos, generalmente mayores de 21 años. En términos de perfil económico, se autodefinen principalmente como pertenecientes a un estrato medio. Del mismo modo, en su mayoría reconocen no tener otros ingresos económicos que no sean los derivados del ejercicio de la función pública (salario) y consideran que su condición económica no es un factor influyente en su carrera política.

Otras variables sociales dirigidas a perfilar a las alcaldesas en la investigación reflejan que en su mayoría se definen como mujeres mestizas, y dicen no haber experimentado nunca discriminación por razón de su condición étnica. Asimismo, destacan definirse como personas que gozan de prestigio social –en sus entornos comunitarios– y que su desempeño político lo ha aumentado.

Aquí hay un detalle interesante. Como se sabe, un elemento determinante del apoyo político que se endosa por los electores descansa –principalmente en las municipalidades– en el prestigio social que tiene la persona, de manera que, en el fondo, las alcaldesas reconocen que su prestigio social al interior de la comunidad ha sido un factor que ha jugado a su favor para haber resultado electa y construir el vínculo de confianza con los electores y electoras. De alguna manera también aprecian que ese factor ha aumentado por su desempeño político, que no se limita al ejercicio exclusivo del cargo.

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

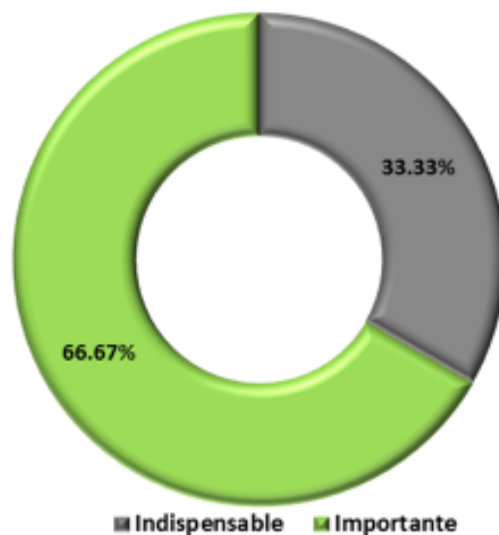
Preguntadas sobre los motivos o razones en las que descansa el prestigio social, se obtuvieron las respuestas que se reproducen en la siguiente gráfica:



Gráfica 11. Percepción de las alcaldesas sobre los motivos de su prestigio social. Elaboración propia.

Es interesante señalar cómo prepondera la idea en las alcaldesas de que su prestigio social descansa en razones familiar, *i.e.*, la percepción sobre su familia. Dicho de otra manera, las alcaldesas asumen que su familia habla por ellas, con lo cual subsiste una tendencia de diluir sus méritos propios en la calidad de sus familias. No obstante la respuesta a esta pregunta, que era de opción múltiple, también reconocen la importancia que juegan los méritos académicos alcanzados y otros motivos eminentemente políticos.

Sin embargo, las mismas alcaldesas reconocen de manera unánime que su desempeño político ha aumentado su prestigio social, lo cual es un elemento muy importante sobre la gestión individual y el desempeño de las propias alcaldesas. También es relevante reconocer que la mayoría de ellas identifica que la capacitación es importante para mejorar la gestión pública y que la mayoría de ellas se encontraba en cursos de capacitación o formación para mejorar su gestión, al momento de la encuesta. De esta manera se destaca la actitud abierta de las alcaldesas para mejorar sus capacidades y habilidades en la gestión política.



**Gráfica 12. Percepción de las alcaldesas sobre la importancia de la capacitación para mejorar la gestión pública. Elaboración propia.**

#### **2.4. Obstáculos y desafíos para la participación y representación política de las mujeres**

Bajo los mismos recaudos estadísticos indicados en la sección que antecede, se estudiarán las variables asociadas a la participación y representación política de las mujeres, para caracterizarlas y estudiar los obstáculos y desafíos que perciben las mujeres alcaldesas.

Todas las alcaldesas incluidas en la muestra, sin excepción, están afiliadas a un partido político. Dos terceras partes de ellas declaran tener más de diez años de afiliación; la tercera parte restante entre cuatro y seis años de afiliación. El 55.6% de las alcaldesas declaran estar afiliadas al partido ARENA; la tercera parte declara estar afiliada al partido FMLN; el 11.1% restante al partido PDC.

En términos de carrera política –entendiendo por ella la competencia por cargos políticos–, el 55.6% declara tener más de diez años ejerciendo carrera política, mientras que el 22.2% declara tener entre seis y diez años de carrera política y otro tanto igual menos de cinco años en la misma.

Aunque ninguna de las alcaldesas integrantes de la muestra declaró haber ejercido otro cargo de elección popular diferente al de la alcaldía, el 66.67% de ellas inicia el período

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

---

edilicio haciendo reelección –más de una elección, sin preguntar el número de veces que se han reelegido y sin preguntar si es consecutivo o no– y el 33.33% ejercía la función de alcaldesa por primera vez.

Es muy interesante advertir que el 77.8% de las alcaldesas manifiestan tener interés en ejercer su carrera política en proyección nacional, lo cual es un *proxy* para estimar que poseen intención de seguir desarrollándose políticamente y de que se han trazado metas mucho más amplias que las que actualmente ejercen en términos de carrera y responsabilidad política.

El 77.8% de las alcaldesas manifestó haber tenido, previamente a su incorporación en asuntos políticos, participación vinculada con organizaciones no gubernamentales. Ellas mismas, unánimemente, declaran que su participación previa influyó en su decisión de incursionar en la política.

La decisión de participar e involucrarse activamente en la política, además de tener por antecedente la participación previa en actividades organizativas no gubernamentales, ha tenido por factor de influencia la participación política previa de familiares. El 88.9% de las alcaldesas declara que en su familia hay antecedentes políticos. El 77.8% de las alcaldesas entrevistadas también reconoce que tales antecedentes de participación política han sido una influencia para su propia participación política.

Reporta mucha utilidad señalar que la variable relacionada con la existencia de antecedentes políticos en la familia demuestra normalidad. Esto da pie para formular inferencias dentro de un determinado intervalo de confianza. Para realizar inferencia sobre una variable categórica se requiere introducir el concepto de proporción (representado por  $\pi$  en estadística). En este caso se sabe que el valor de haber tenido antecedentes políticos familiares adquiere el valor de proporción  $\pi = 8/9 = 0.88889$  y, por tanto, la proporción de la opción opuesta obtiene el valor de  $1 - \pi = 1/9 = 0.11111$ .

Existen muchos estadísticos que se emplean para efectos de inferencia. Utilizando el estadístico de Wald se tiene que el intervalo de confianza al 95% se configura con la siguiente ecuación:

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

$$Wald = W = \hat{\pi} \pm z_{\frac{\alpha}{2}} \left( \sqrt{\frac{\hat{\pi}(1 - \hat{\pi})}{n}} \right)$$

Para generar la inferencia se sabe que:

$$\hat{\pi} = 0.88889$$

$z_{\frac{\alpha}{2}}$  = el valor absoluto de la distribución normal estándar inversa con  $\alpha = 0.025$  o  $0.975 = 1.95996$   
 $n$  = la cantidad de alcaldesas sobre las que se estimará, en este caso 25

Por tanto se tiene que el intervalo de confianza de la proporción se construye así:

$$W = (0.88889) \pm (1.95996) \sqrt{\frac{(0.88889)(0.11111)}{25}} = 0.88889 \pm 0.11854$$
$$0.77035 \leq \pi \leq 1.00743$$

El estadístico Wald puede presentar ciertas imprecisiones cuando la proporción es muy próxima a los extremos del rango de probabilidad, es decir, a 0 o a 1, como sucede en este caso. De ahí, el resultado **absurdo** en el sentido que la proporción pueda ser superior a 1, en todo caso, indica que el resultado del intervalo de confianza es que en la totalidad de alcaldesas del país electas para el período 2015-2018 aproximadamente el 77.04% han tenido un familiar que ha ejercido ascendencia política en ella. Esto quiere decir que al menos 20 de las alcaldesas han tenido un familiar con experiencia política que les ha antecedido. Esto se afirma, por supuesto, con un intervalo de confianza del 95%, por lo que existe una probabilidad de desacierto del 5%.

Lo anterior permite señalar la importancia de la inducción familiar para la participación política de las mujeres. Las actuales mujeres participantes producirán con cierta probabilidad un ejemplo a seguir en sus hijas –y quizás también en sus hijos–, todo lo cual redundará en destacar otro valor agregado de la participación política de las mujeres.

Al analizar las motivaciones o razones que llevaron a la alcaldesa a incursionar en política se ofrecieron un conjunto de respuestas cerradas y una respuesta abierta residual con miras a dejar la **válvula de escape** a la libertad de la encuestada.

Es interesante advertir que, de manera unánime, ellas han indicado que **no** han incursionado en política por tener posibilidades ciertas de ganar en los procesos electorales, tampoco por tener suficientes recursos económicos para afrontar una campaña electoral, ni por considerar que tienen buena presencia y apertura en los medios de comunicación. Estas respuestas son muy interesantes porque evidencian que las alcaldesas no consideran

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

---

que los principales factores o resortes de poder político –recursos económicos, influencia mediática y aceptación popular– coincidan en ellas, por lo que ellas consideran que la incursión en política es un escenario en el que tienen que involucrarse para construir un proceso que **arrancaría de cero**. Esto señala de manera clara que la percepción y actitud de las mujeres en la política no se mueve por los carriles tradicionales.

Con una presencia del 88.9%, las entrevistadas también indicaron que **no** incursionaron en la política por tener la certeza de contar con un buen prestigio público o por contar con el apoyo o respaldo de organizaciones sociales o comunitarias, aunque podían gozar de ambos.

El 77.8% de las alcaldesas entrevistadas destaca, de igual manera, que **no** han incursionado en la política por el deseo de experimentar en el servicio público, ni por el de desarrollar una carrera política –lo cual puede ser un *proxy* de lo anterior y no ser extraña, por tanto, la respuesta ofrecida por las entrevistadas, dada la colinealidad de las variables–, ni por contar con el respaldo de los líderes políticos del partido.

El 66.7% también declaró que **no** han incursionado en la política por un deseo de autorrealización personal.

Surge entonces la pregunta sobre los motivos que sí impulsan a las mujeres alcaldesas para haberse incorporado en la política. En la búsqueda de esa respuesta los motivos positivos se escalonan de la siguiente manera. El 11.1% identifica que una causa no declarada en la lista de respuesta cerrada es la que explica su incursión en la política. Con igual cantidad se declara que el motivo de incursión en la política es el buen prestigio público ganado o el respaldo que le brindan las organizaciones sociales y comunitarias. El 22.2% indicó sentirse motivada para incursionar en la política porque deseaban experimentar en el servicio público, desarrollar una carrera política o por contar con el respaldo del liderazgo del partido. Sólo el 33.3% opina que el motivo que las impulsó a incursionar en política descansa en el deseo de la autorrealización personal.

El 44.4% indica que su incursión se debe al respaldo familiar brindado para incursionar en política. Con un 77.8% las alcaldesas indican que su motivación para incursionar en política descansa en su fuerte compromiso social y político, y el 88.9% lo hizo por su deseo de contribuir al cambio o desarrollo comunitario.

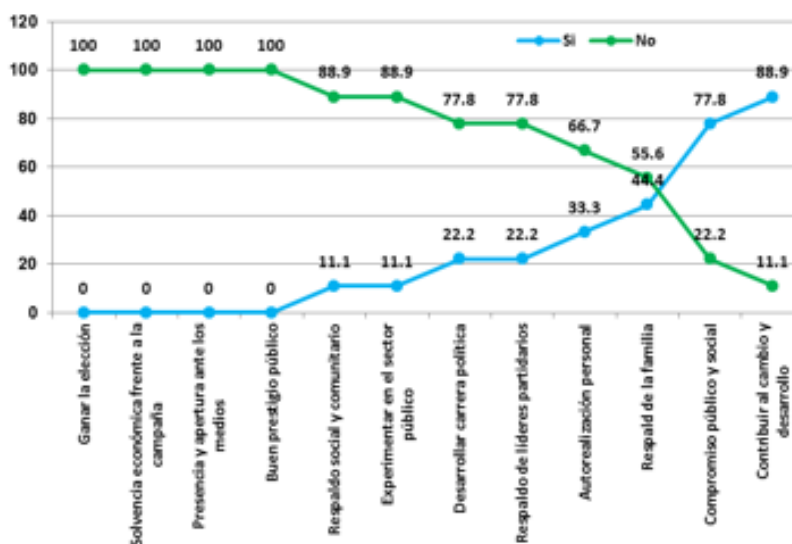
Aunque en términos estadísticos existen técnicas para realizar análisis multivariantes –que no serán realizados en este estudio–, se puede utilizar por analogía la noción de



INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

asociar variables en factores. De esta manera, se puede advertir que los factores que motivaron a las alcaldesas a realizar sus respectivas incursiones en política están asociados minoritariamente con aspectos asociados a un interés estrictamente personal o de corto plazo; un segundo factor, que si bien no es determinante es de muy alta influencia, es la opinión del resto de la familia, expresado por el respaldo familiar hacia sus decisiones de incursionar en la política. Finalmente, un tercer factor se vincula con la idea del aporte que pueden generar hacia un beneficio de alcance comunitario o masivo, que parece ser, por mucho, el factor que ejerce una fuerza de determinación mayor.

La siguiente gráfica hace un resumen bastante completo de los elementos indagados:



**Gráfica 13. Percepción de las alcaldesas sobre los motivos que las impulsaron a incursionar en política. Elaboración propia.**

Las alcaldesas entrevistadas poseen una visión de no pacífico consenso sobre la dificultad para lograr la candidatura. El 44.4% de ellas afirmó que le fue difícil lograr la candidatura, mientras que el 55.6% restante consideró que esa facilidad fue normal. En términos generales, las respuestas de las alcaldesas, al intentar identificar las dificultades específicas que pudieron haber enfrentado, destacaron con un 88.9% que las dificultades que enfrentaron eran las “argollas” de amigos u hombres opuestos a su postulación; el 62.5% indicó haber tenido que enfrentar estereotipos culturales contrarios a la participación política de las mujeres; el 55.6% de ellas señaló que los costos financieros para realizar la campaña ha sido un factor que también le ha dificultado la candidatura, y un 50% de las

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

---

alcaldesas reconoce dificultades que descansaban en el menosprecio sobre sus capacidades como lideresa.

Con menor influencia, las alcaldesas indicaron que la legislación no favorece la participación de las mujeres (22.2%), la compatibilización de sus responsabilidades familiares con las responsabilidades políticas (12.5%) y la oposición ejercida por otras mujeres (11.1%).

Sin embargo, al ser consultadas sobre la existencia de diferencias entre hombres y mujeres al momento de ejercer el poder político, el 77.8% manifestó que tales diferencias sí existen. Al identificar las respuestas sobre las razones en las que descansan tales diferencias se aprecia que el 55.6% de las encuestadas observa que las mujeres poseen un mayor compromiso que los hombres en el hacer político, el 33.3% considera que las mujeres tienen una mayor capacidad de organización como agentes de cambio que la que presentan los hombres y, asimismo, que son más responsables que los hombres, y un 22.2% reconoce que las mujeres tienen mejores habilidades para administrar, que poseen una mayor sensibilidad o humanismo y que ejercen un mejor liderazgo que los hombres. Finalmente, en menor nivel respuesta (11.1%) indican que las diferencias en el hacer político descansan en reconocer que las mujeres son mucho más accesibles e inteligentes que los hombres.

Las alcaldesas fueron preguntadas si sobre la base de su experiencia estaban de acuerdo o no con determinadas afirmaciones que teóricamente marcan diferencias que pudieran incidir en el hacer político de hombres y mujeres. El 100% de las alcaldesas manifestó estar de acuerdo con que los electores esperan más de una autoridad mujer que de una autoridad masculina, que los adversarios políticos son más agresivos que las adversarias políticas y que la vida privada de la mujer que ha incursionado en la política es más cuestionada y controlada socialmente que la del hombre.

El 88.9% de las alcaldesas manifestó estar de acuerdo con el hecho de que las mujeres prefieren dirigir políticas sociales dada su particular sensibilidad por tales temáticas, al mismo tiempo que reconocen que los mecanismos de cuotas y paridad son poco efectivas porque promueven la participación de la mujer sin consideración de méritos. El 77.8% expresó estar de acuerdo con el hecho de que las mujeres se autoexcluyen de la política por ocasión de los roles domésticos que culturalmente les son impuestos. El 66.7% reconoce que algunas mujeres son incorporadas o ubicadas como candidatas sin tener posibilidades reales de acceder al poder, pues cumplen una función de relleno en el marco de las leyes de cuota o paridad.

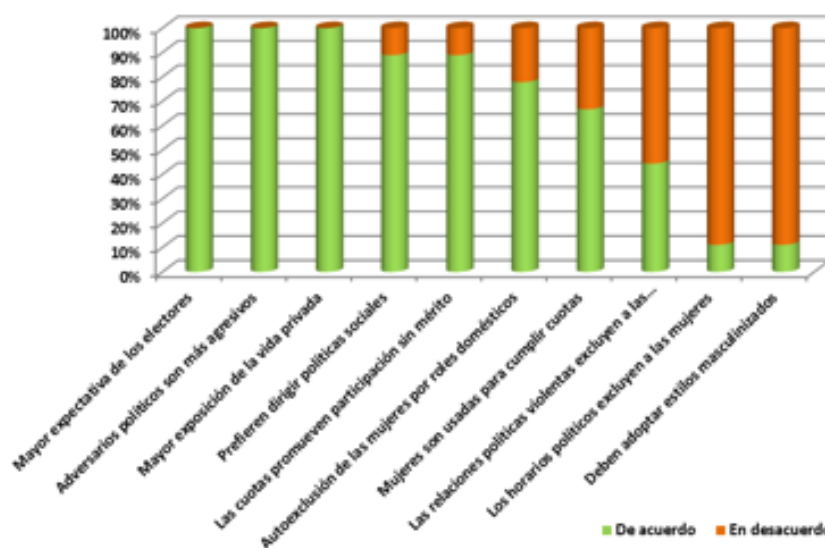
## INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Justamente esta apreciación coincide con el comportamiento de los partidos políticos, en el sentido de que no se observa una conducta de elevado compromiso con lograr, como resultado, la máxima participación política de las mujeres, como se apreció con anterioridad.

Es interesante advertir que las alcaldesas están en un 88.9% en desacuerdo con afirmar que los horarios en los que se realizan las reuniones políticas dificultan la participación de las mujeres en las mismas, y que deben adoptar estilos masculinizados para lograr insertarse en la política.

No obstante, no hay una posición muy clara –lo que refleja una posición bastante dividida– al momento de afirmar que el estilo de las relaciones que se entablan a nivel político, especialmente por su carga violenta o por su violencia, alejan a las mujeres de la política. El 55.6% manifiesta estar en desacuerdo con tal afirmación y casi en igual magnitud (44.4%) opina lo contrario.

Una rápida percepción gráfica de lo anterior se evidencia así:



**Gráfica 14. Conformidad/disconformidad de las alcaldesas ante ciertas afirmaciones que explican las diferencias en el hacer y político de los hombres y de las mujeres.**  
Elaboración propia.

La violencia se alza contra las mujeres también en el ámbito político. El 77.8% de las alcaldesas manifestó haber experimentado acoso o violencia política. Y el escenario donde más se vive la experiencia de violencia es precisamente el de la campaña electoral. Así, el

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

---

66.7% de las alcaldesas manifestó haber vivido acoso o violencia política en ese contexto. El 33.3% expresa haberlo experimentado en el proceso de selección de candidaturas y sólo el 22.2% indica haberlo experimentado en el ejercicio del cargo como alcaldesa.

Las alcaldesas fueron igualmente consultadas sobre los factores estructurales que, a su juicio, relegan la participación política de las mujeres. Se otorgaban a las alcaldesas ocho opciones, de las cuales siete eran respuestas cerradas y la octava permitía a la entrevistada aportar otras respuestas no consideradas en el diseño de la entrevista. Se les requería escoger únicamente tres opciones y calificarlas en términos de su nivel de influencia.

La máxima frecuencia en calificar como el factor más importante en el relegamiento de las mujeres respecto de la participación política recayó en la falta de programas para promover el liderazgo y la formación política de las mujeres. La segunda frecuencia más elevada en términos de su influencia en el relegamiento mencionado recayó en la subvaloración de las capacidades femeninas. La tercera más alta frecuencia se observa en el factor que destaca el incumplimiento partidario de la legislación electoral que establece la cuota o la paridad.

Conviene advertir que aparentemente existe una contradicción entre el reconocimiento del incumplimiento de las leyes que establecen cuotas o paridad –identificado ahora como un factor estructural– y la frecuencia con la que las mismas entrevistadas están de acuerdo en afirmar que las leyes sobre cuota o paridad tienden a la instrumentalización de las mujeres y la promoción de su participación política no meritatoria. Sin embargo, este punto debe comprenderse como un todo y no como la suma lineal de sus factores y, en tal sentido, entender que lo que las mujeres reclaman es el uso torticero, superficial o arbitrario que se hace de las leyes electorales en cuanto establecen cuotas o paridad, y reclaman, en consonancia, la aplicación de buena fe de las mismas y, por tanto, que la cuota o paridad no sea vista como simplemente un mínimo que hay que llenar de cualquier manera, sino que debe implicar una oportunidad para que las candidaturas entre hombres y mujeres que acumulan méritos equiparables no se decanten a favor de los primeros por el efecto de una inercia cultural que genera el sesgo de género.

Al analizar la carrera política de las alcaldesas, se les preguntó por los factores personales que a su juicio limitan la expansión o desarrollo de su carrera política, resultando que la mayor frecuencia fue ubicada en el reconocimiento de una situación económica desfavorable. En segundo lugar, la difícil conciliación de la vida familiar y doméstica con la vida pública. En tercer lugar, la insuficiente preparación y formación política de las mujeres.

## INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

Mientras que al ser consultadas sobre los factores personales que pueden ayudar a la promoción o expansión de su carrera política, la mayor frecuencia fue puesta en la legitimación que proviene de su liderazgo comunitario; en segundo lugar, la realización de una gestión transparente; en tercer lugar, la sensibilidad y el compromiso social que poseen.

El 66.7% de las alcaldesas no considera que sus hijos sean obstáculo o las condicionen para atender su carrera política. Probablemente ello sea así porque en igual cantidad reconocen que sus parejas les apoyan en la crianza de sus hijos –con distintos niveles de apoyo, por supuesto– o porque reciben el apoyo de otros familiares o de trabajadoras domésticas.

De manera unánime, las alcaldesas consideran que su carrera política es exitosa. Igualmente de forma unánime, consideran que eso es así porque escuchan directamente las opiniones ciudadanas expresadas directamente, mientras que un 55.6% llega a esa conclusión tras escuchar las opiniones favorables de su partido y un 33.3% tras atender la información que proveen las encuestas. Finalmente, en términos de gestión municipal, el 55.6% de las alcaldesas indicaron que cuando asumieron el cargo la municipalidad carecía de un plan para la gestión con perspectiva de género. No obstante, todas contaban con un diagnóstico sobre las características de la población municipal, teniendo el 88.9% de dichos diagnósticos información desagregada por sexo y sólo el 77.8% de ellos disponían de información sobre necesidades específicas de hombres y mujeres.

Adicionalmente, el 88.9% de las municipalidades cuenta con un plan de desarrollo local que promueve la igualdad y equidad de género, y el 77.8% también cuenta con una política para promover dicha igualdad.

Con relación a las políticas para la promoción de la igualdad de género, en las alcaldías estudiadas se presentan los siguientes contenidos con esta proporción:

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

Contenido	Presente %	Ausente %
Cuenta con bases de datos desagregadas por sexo en patentes, catastro y contribuyentes en general	44.4	55.6
Desarrolla proyectos de infraestructura de cuidado, como centros infantiles, para personas adultas mayores, de apoyo a adolescentes, etc.	66.7	33.3
Trabaja apoyando acciones para la no violencia en contra de las mujeres	77.8	22.2
Trabaja apoyando la empleabilidad de las mujeres	77.8	22.2
Trabaja apoyando la empresariedad de las mujeres	66.7	33.3
Tiene un programa de auditorías o consultas ciudadanas	44.4	55.6
Toma en cuenta la opinión de los hombres y de las mujeres para el desarrollo de proyectos como diseño de zonas verdes y parques	66.7	33.3
Cuenta con un diagnóstico sobre las desigualdades entre hombres y mujeres a nivel interno de la municipalidad	22.2	77.8
Se aplican medidas, procedimientos o políticas a favor de la no discriminación entre hombres y mujeres para la contratación, promoción y capacitación del personal de la municipalidad	66.7	33.3
Se cuenta con un reglamento para prevenir y sancionar el acoso sexual	33.3	66.7
La elaboración de un plan municipal o la aprobación de proyectos se consideran criterios para incluir y/o priorizar acciones para la igualdad entre hombres y mujeres, o para no promover la discriminación y desigualdad entre mujeres y hombres	66.7	33.3
La municipalidad planifica con enfoque de género	77.8	22.2
La municipalidad presupuesta con enfoque de género	77.8	22.2
La municipalidad desarrolla programas para promover cambios culturales que contribuyan a eliminar la discriminación por sexo, edad, discapacidad, etnia, en medios de comunicación, concursos, ferias, etc.	66.7	33.3
Realiza informes de rendición de cuentas a la población que muestren las acciones y avance en materia de igualdad entre mujeres y hombres y/o derechos de las mujeres, informes de gestión de la alcaldesa, del Consejo Municipal, etc.	66.7	33.3
Se cuenta con una oficina municipal de la mujer	55.6	44.4

**Tabla 13. Ámbitos de acción de la gestión municipal en el marco de la política local de igualdad de género.**

**Elaboración propia.**



### **3. Buenas prácticas**

Se analiza en esta parte la existencia de buenas prácticas que ayuden o contribuyan aún más a la promoción de la participación política de las mujeres.

#### **3.1. En la jurisprudencia**

Se ha indagado y no existe jurisprudencia electoral ni constitucional que se pueda considerar, en sí, como buena práctica para la promoción de la participación política de la mujer.

#### **3.2. En monitoreo, evaluación y sanción**

Debido a la novedad del mecanismo de cuota establecido en la legislación, no se conocen buenas prácticas de monitoreo, evaluación y sanción. En todo caso, el Tribunal Supremo Electoral ha garantizado el cumplimiento de la cuota en las listas de inscripción legislativas y en las Listas A de los Concejos Municipales.

Por otro lado, debe mencionarse que el Grupo Parlamentario de Mujeres ha impulsado la conformación del Observatorio de Participación Política de las Mujeres, el cual fue presentado públicamente en febrero de 2015, y procesan constantemente mayor información sobre la participación política de las mujeres, incluyendo aspectos como desigualdades en la presencia mediática y en los debates electorales, entre otros ámbitos. Su funcionamiento debería ser ampliamente divulgado.

En el marco de los procesos electorales de 2014 y 2015, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer han emitido comunicados expresando su preocupación por la evidencia en el marco de la campaña electoral y de la propaganda de los partidos políticos, de un uso sexista y discriminatorio de la imagen de la mujer en diferentes espacios mediáticos y redes sociales, así como en los promocionales de campañas.

### **3.3. En los partidos políticos**

Se conoce únicamente la modificación estatutaria, realizada desde mediados del año 2000 por el FMLN, para incorporar cuotas del 35% tanto en la integración de las listas de candidatos municipales y de diputaciones, como en los órganos de conducción y dirección interna.

### **3.4. Articulación de agendas para la igualdad**

Existe una amplia red de organizaciones no gubernamentales que laboran en diferentes escenarios de la agenda por la igualdad entre hombres y mujeres. En el caso particular de la participación política de las mujeres se hace necesario mencionar la existencia y labor articulada de mujeres de distintos partidos políticos organizadas en el Grupo Parlamentario de Mujeres, en la Asociación de Mujeres Parlamentarias y Exparlamentarias de El Salvador (ASPARLEXAL) y en la Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas Salvadoreñas (ANDRYSAS).

La incorporación de una cuota electoral para las mujeres y el incremento de su liderazgo político, ha sido impulsado desde el año 2000 mediante los esfuerzos conjuntos de mujeres políticas y de la sociedad civil, que se articularon y trabajaron unidas con ese fin estratégico. Destacan en este esfuerzo, a riesgo de omitir involuntariamente alguna organización, ASPARLEXSAL, ANDRYSAS, la Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas), el Instituto de Estudios de la Mujer “Norma Virginia Guirola de Herrera” (CEMUJER), el Movimiento de Mujeres “Mélida Anaya Montes” (Las Mélidas), la Coordinadora Nacional de la Mujer Salvadoreña (CONAMUS), la Asociación Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA); la Concertación Feminista Prudencia Ayala, y diversas organizaciones del nivel local y regional, afines al movimiento de mujeres.

Por el lado oficial, el trabajo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. Por la vía de las organizaciones internacionales destaca la colaboración que sobre estos temas han desarrollado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y más recientemente, dada su novedad, la Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU MUJERES). Finalmente, por la vía de la cooperación internacional el aporte de la Agencia Española para la Cooperación

## INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

Internacional al Desarrollo (AECID) y el Gran Ducado de Luxemburgo son principalmente notorias, aunque por regla general todas las agencias de cooperación internacional actuantes en El Salvador transversalizan con las temáticas de empoderamiento de las mujeres y la igualdad entre los sexos.

La temática ha sido tan relevante que ha implicado la creación de la Comisión Legislativa de la Mujer y la Igualdad de Género. Del mismo modo, la Asamblea Legislativa ha incorporado dentro de sus unidades de apoyo técnico a la Unidad de Género.

### **4. Reformas electorales**

#### **4.1. Estudio de las propuestas en la corriente legislativa**

No se conocen propuestas de reforma electoral en la corriente legislativa dirigidas a los objetivos de la presente investigación, al momento del cierre de la misma.

#### **4.2. Descripción de las propuestas aprobadas en los últimos cinco años**

Ver lo descrito en el capítulo 1.

### **5. Conclusiones generales y recomendaciones para la acción**

La situación estudiada y la información analizada permiten hacer conclusiones generales y recomendaciones para la acción en los siguientes ámbitos.

#### **5.1. En cuanto a derechos políticos y participación política de las mujeres**

Resulta evidente la necesidad de fortalecer las iniciativas existentes en materia de escuelas de formación política dentro de los partidos políticos, para incrementar no sólo las capacidades y habilidades del análisis político de las mujeres, sino principalmente su liderazgo local.

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

---

De manera complementaria con lo anterior, la falta de servicios de cuidado se convierte en un factor que desalienta o dificulta la participación política de las mujeres, de manera que los partidos políticos deberían estimular que en el nivel territorial más próximo a las comunidades se generen servicios de cuidado para niños y niñas, y eventualmente para personas adultas mayores, un servicio que se puede prestar desde las mismas municipalidades, por supuesto. Además de los beneficios que estos servicios presentan en el ámbito de la protección social, prestan evidentemente un aliciente positivo para fortalecer y estimular la participación política de las mujeres.

Se deben realizar campañas permanentes que se orienten a generar el mayor convencimiento posible en las comunidades, principalmente sobre la importancia de la igualdad de derechos del hombre y de la mujer. La desigualdad existente en el ejercicio y goce de los derechos es un elemento que afecta negativamente la participación política de las mujeres, pues esto hace que sobre ellas existan expectativas más altas de resultados del gobierno, mejores niveles de eficiencia y mayores niveles de criticidad que los estándares aplicados a los hombres. De otra manera, como lo revela el estudio, la participación política se ve disminuida porque la vida privada es escrutada con una mayor intensidad. Mientras subsistan dobles raceros para juzgar las decisiones de vida de hombres y mujeres, y no exista igualdad, habrá factores que operarán potenciados para desalentar a las mujeres de participar en la política. En este sentido, además, las propias prácticas políticas pueden ser vistas y comprendidas como prácticas que no invitan al involucramiento político –y esto no es sólo de cara a las mujeres–, por lo que es importante que también los actores políticos revisen sus maneras y estilos de ejercer el poder político. Los mensajes de diálogo, entendimiento y el reconocimiento de las diferencias, son así factores clave que deben potenciarse.

Por otra parte, la participación política de las mujeres estará ampliamente fortalecida cuando la democratización de los partidos políticos se amplíe. Esto supone, principalmente, establecer cuotas de participación –siempre como medida transitoria y con miras a la paridad– en las estructuras dirigenciales partidarias en todos los niveles, tanto jerárquicos como territoriales.

El Estado podría ensayar otras modalidades de apoyo y estímulos para la participación de las mujeres en la política, por medio de la reconceptualización de la deuda política. En la actualidad se establece a razón de una retribución fija por voto recibido. Sin embargo, nada evita que pudieran lograrse acuerdos dirigidos a estimular financieramente a los partidos que logren la elección de mujeres en cargos de elección popular. No se trata de un premio

para el partido político, pero sí se trata de reconocer que si un partido político asume en serio el desafío de incrementar la participación política de las mujeres, seguramente ha tenido que hacer inversiones de diferente naturaleza para lograr tal apoyo.

Finalmente, para garantizar que la cuota no tenga el uso de servir para colocar mujeres en posiciones de suplencia, se puede acudir a la técnica denominada mujeres supliendo a mujeres, conforme con la cual, si una mujer es puesta en posición de suplencia, debe ser sólo porque la posición propietaria es la de una mujer. Si bien esto podría formar parte de una eventual reforma al Código Electoral, nada obsta para que por autorregulación se adopte esta prescripción en el comportamiento mismo de los partidos políticos.

## **5.2. En cuanto a buenas prácticas**

Realizar por medio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Centro de Asesoría y Promoción Electoral) un encuentro de magistrados y jueces electorales en el que se analicen las mejores experiencias que en derecho comparado se conozcan sobre la utilización de cuotas u otros mecanismos dirigidos a promover el incremento de la participación política de las mujeres.

Realizar un encuentro nacional de partidos políticos dirigido a compartir con ellos las mejores prácticas de partidos políticos utilizadas para incrementar la participación política de las mujeres dentro de los diferentes niveles y organismos de dirección partidaria, y de promoción de candidaturas para cargos electivos al interior y al exterior del partido político, de manera que se puedan introducir reformas legislativas o estatutarias dirigidas a tal propósito.

Establecer, el Tribunal Supremo Electoral o, a nivel interamericano, por la vía del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, un observatorio sobre la participación política de las mujeres, con indicadores claramente desarrollados al respecto, y que permite generar un *ranking* de partidos políticos en función de su compromiso con dicha participación. Al respecto se debe reconocer que entidades no gubernamentales y organizaciones internacionales han trabajado ampliamente en indicadores de esta naturaleza, de modo tal que se pueden fortalecer alianzas muy importantes hacia dicho propósito.

### 5.3. En cuanto a reformas electorales

La incorporación en la Ley de Partidos Políticos de la cuota de participación mínima del 30% de mujeres para las elecciones de diputadas y diputados al Parlamento Centroamericano, de diputadas y diputados a la Asamblea Legislativa, y de Concejos Municipales, se inscribe dentro de las prácticas de acción afirmativa que se recomiendan para estimular un incremento en la participación política de las mujeres en cargos de elección popular. Sin embargo, las reformas introducidas con anterioridad a las elecciones de 2015, incluso sin que la mencionada cuota hubiera sido puesta a prueba alguna vez, en el sentido de considerar que el 30% es abarcativo de listados integrados tanto por candidaturas en cargos propietarios como en cargos suplentes, disminuye el impacto potencial de la cuota, abriendo la puerta para que la participación política de las mujeres no desplegara todo su desarrollo de representación y, por tanto, que el avance en términos de igualdad y no discriminación camine con un paso ralentizado.

Al ver el comportamiento legislativo puede decirse que la combinación existente entre acción de los partidos políticos, la libertad de las y los electores y la supervisión del Tribunal Supremo Electoral han permitido que el cumplimiento de la cuota requerida por la Ley de Partidos Políticos pudiera traducirse en una cuota de representación. No obstante, todavía no se observa la existencia de garantías suficientes para evitar retrocesos en el número de mujeres que ocupan escaños como diputadas propietarias.

La medida de cuota es por regla general una medida para avanzar hacia la igualdad de oportunidades, tomando en cuenta que las y los electores, en ejercicio de su libertad, adoptarán decisiones en las que la paridad exacta o la representación fiel no siempre será posible. En ese sentido, la reforma introducida a la Ley de Partidos Políticos, dirigida a verificar que la integración de los Concejos Municipales reflejara el 30% mínimo de participación para las mujeres, si bien no es una meta inalcanzable, es un propósito que debió permanecer. En tal sentido, cuando se eliminó esta modificación también se afectó la posibilidad de representación de las mujeres en los gobiernos locales. El resultado es que si bien hubo fallas en la implementación del diseño de cuotas, salta a la vista que la única paridad casi existente es con relación a los cargos de regidoras y regidores suplentes.

El diseño de la cuota tiene aún ciertas imperfecciones. Entre otras, destaca que no garantiza que las mujeres incorporadas en las listas ocupen posiciones elegibles. Por supuesto que la elegibilidad de una posición en un sistema electoral está condicionado al tipo de lista que se emplee en la elección. En el caso de las elecciones legislativas, debido a que se utiliza una lista abierta y desbloqueada, el orden de prelación de las y los candidatos



## INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

para la asignación específica de los escaños obtenidos por los partidos políticos termina siendo definido por la ciudadanía, con lo cual el resultado de incrementar la participación política de la mujer en órganos de representación política está mucho más condicionado por el grado de conciencia que tenga la sociedad sobre la relevancia de tal participación. Sin embargo, y mientras las elecciones municipales se sigan realizando por medio de listas cerradas y desbloqueadas, como en la actualidad, sí es posible que se puedan adoptar medidas legislativas dirigidas a los partidos políticos para favorecer condiciones que contribuyan a incrementar la participación política de las mujeres.

En general, en el ámbito de las elecciones legislativas siempre hay margen para que por la vía de acciones legislativas se pueda potenciar no sólo una mayor oportunidad, sino también un mayor resultado efectivo de participación de la mujer. En particular se recomienda la modificación de la Ley de Partidos Políticos, concretamente su artículo 37, en el sentido siguiente:

- a. Establecer un incremento paulatino del 5% por cada trienio, a partir de las elecciones legislativas de 2018, hasta alcanzar una cuota que garantice que las candidaturas para diputados o diputadas de los partidos políticos se distribuyan en partes iguales del 50% de la planilla electoral respectiva.
- b. Independizar de manera plena, para efectos de la cuota de participación, la planilla electoral donde se inscriben candidatas y candidatos a diputaciones propietarias de las de diputaciones suplentes, a las que también se debería aplicar la expansión progresiva indicada en el literal anterior.
- c. Disponer que mientras se sigan utilizando listas abiertas y desbloqueadas para que las y los electores ejerzan voto y marcas de preferencias, como sucedió en las elecciones legislativas de 2015, la disposición de la fotografía de las y los candidatos deberá ser alternada, de manera que luego de la de un hombre deba seguir la de una mujer, y viceversa.
- d. En aquellas circunscripciones electorales cuyo tamaño, al aplicar la cuota, produzca números no enteros, es decir, sin decimales, se utilice siempre el redondeo muestral, para evitar medidas que faciliten la disminución de la oportunidad –y eventualmente del resultado– de participación política de las mujeres. En este tipo de circunstancias el resultado que más contribuya a impulsar la participación política de las mujeres siempre será el mejor resultado.

## DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / EL SALVADOR

---

En general, en el ámbito de las elecciones municipales hay un amplio margen para que por la vía de acciones legislativas se pueda potenciar no sólo una mayor oportunidad, sino también un mayor resultado efectivo de participación de la mujer. En particular se recomienda la modificación de la Ley de Partidos Políticos, concretamente su artículo 37, en el sentido siguiente:

- a. Establecer un incremento paulatino del 5% por cada trienio, a partir de las elecciones legislativas de 2018, hasta alcanzar una cuota que garantice que las candidaturas para integrar un Concejo Municipal, tanto en la Lista A (que es la planilla electora que se emplea si el partido político gana las elecciones) como en la Lista B (que es la planilla electoral que se emplea si el partido político pierde las elecciones), se distribuyan en partes iguales del 50% de la planilla electoral respectiva.
- b. Independizar de manera plena, para efectos de la cuota de participación, la planilla electoral donde se inscriben candidatas y candidatos a diputaciones propietarias de las de diputaciones suplentes, en las que ya debería exigirse que siempre las candidaturas de hombres iguallen en cantidad a las candidaturas de mujeres.
- c. Disponer que mientras se sigan utilizando listas cerradas y bloqueadas, como sucedió en las elecciones municipales de 2015, la disposición de los nombres de las candidatas a regidoras ocupen posiciones que tengan probabilidad de resultar electas. En concreto, esto puede traducirse en el hecho que dentro de la Lista A y de la Lista B, las posiciones impares sean ocupadas por las candidatas y las posiciones pares sean ocupadas por candidatos.
- d. En aquellas circunscripciones electorales cuyo tamaño, al aplicar la cuota, produzca números no enteros, es decir, sin decimales, se utilice siempre el redondeo muestral, para evitar medidas que faciliten la disminución de la oportunidad –y eventualmente del resultado– de participación política de las mujeres. En este tipo de circunstancias el resultado que más contribuya a impulsar la participación política de las mujeres siempre será el mejor resultado.
- e. Generar la obligatoriedad a los partidos políticos para que, a partir de las elecciones de 2018, el 35% del total de inscripciones que realicen para participar en elecciones municipales se caractericen por llevar candidatas a alcaldesas. Este porcentaje debería expandirse paulatinamente en un 5% cada trienio hasta lograr que el 50% de tales inscripciones impliquen candidaturas de mujeres para ocupar la posición de Alcaldesa.

---

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

---

Para todos los casos se deben establecer sanciones al incumplimiento de la norma de cuota, que incluyan tanto la no inscripción de las planillas que no satisfagan con la cuota, como multas de fuerte cuantía económica, generando en el Tribunal Supremo Electoral la competencia suficiente para imponer las sanciones respectivas.