

EL SALVADOR: REGLAS DÉBILES, FUERTE ACTIVISMO DE LA “TRÍADA INSTITUCIONAL” Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Flavia Freidenberg y Luisa Solano

I. INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos realizados para impulsar la representación política de las mujeres no han sido suficientes para que puedan acceder y ejercer la política en igualdad de condiciones que los hombres en El Salvador. Tres procesos electorales después de la aprobación e implementación de la cuota de género, en vez de mejorar la presencia de las mujeres se han ido perdiendo espacios de decisión importantes. El empuje de las colectivas feministas, las mujeres partidistas y las diputadas electas; la articulación de las acciones del movimiento amplio de mujeres junto a la creación de espacios y mecanismos institucionales de carácter político-técnico en el legislativo y el apoyo de la cooperación internacional han sido insuficientes para conseguir que se aprobaran reformas paritarias que rompieran los obstáculos políticos y sociales que enfrentan las mujeres.

Los hombres han tenido, y siguen teniendo, el monopolio en la aprobación de leyes, en la capacidad de agenda, en las candidaturas y, con ello, en la capacidad de veto para rechazar la aprobación de la paridad de género desde la Asamblea Legislativa. Aun cuando las mujeres accedieron al voto en 1939, lo hicieron con restricciones sin contar con los mismos derechos que los hombres.¹ Ellas debieron esperar hasta 1950 para poder ejercer sus derechos

1 Véase el artículo 21 de la Constitución Política de 1939. La Ley Reglamentaria de Elecciones de 1939, en su artículo 4, establece que si la mujer estaba casada, podía votar si era mayor de 25

políticos-electorales en igualdad de condiciones que los hombres.² Como en otros países de América Latina, el hecho de haber accedido al derecho a votar no supuso para las mujeres salvadoreñas las mismas oportunidades de ser votadas y, mucho menos, la posibilidad de ser representadas en las instituciones democráticas. Votar no suponía acceder a las candidaturas, que seguían siendo dominadas por los dirigentes y candidatos hombres.

En plena guerra civil que azotó al país durante más de 12 años, se aprobó una Constitución que establecía en su artículo 3 que todas las personas eran iguales ante la ley y que para el goce de los derechos civiles no podrían establecerse restricciones que se basaran en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión (Constitución de 1983). Del texto resaltaba la prohibición de cualquier tipo de discriminación y el establecimiento de un mandato constitucional claro para un trato de iguales entre hombres y mujeres. Si bien el país ha suscrito y ratificado diversos convenios internacionales como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que firmó en 1980 y ratificó en 1981; la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer, que firmó en 1948 y ratificó en 1951; la Convención de Belém do Pará, que firmó en 1994 y ratificó un año después; el Consenso de Quito (2007) y la Norma Marco del Parlatino para Consolidar la Democracia Paritaria (2015), su contenido continúa ausente en el marco normativo nacional, lo que da cuenta de la escasa voluntad por parte de las élites políticas para hacer efectivas las normas paritarias que ya están previstas en el derecho internacional.³

Las mujeres debieron esperar muchos años para ver reconocidos sus derechos a la participación política y electoral en una norma específica. La Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIEEDM) de 2011 planteaba la necesidad de promover la igualdad de mujeres y hombres, reconocía 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 (arts. 20, 21 y 22, LIEEDM

años; si la mujer estaba soltera, debía ser mayor de 30 años; en ambos casos debía contar con certificado de sexto grado de escolaridad.

2 Véase la Constitución Política de 1950.

3 La Constitución de la República de 1983, en su artículo 144, establece que los tratados internacionales constituyen leyes al entrar en vigencia, lo que se conoce como bloque de convencionalidad; en la práctica, la inactividad de parte de los tomadores de decisiones demuestra su falta de interés en transformar un sistema que sigue privilegiando a pequeños grupos de poder, conformados en su gran mayoría por hombres.

2011).⁴ Dos años después se aprobó una medida de acción afirmativa del 30%, con la intención de exigir a los partidos que ubicaran a mujeres en las candidaturas, aunque no se indicaba de manera clara el lugar donde debían ubicarse (mandato de posición), cómo se contaría la cuota entre candidaturas propietarias y suplentes (fórmulas) ni se prevenían sanciones fuertes para quienes no cumplieran con la cuota.

Más allá de estos avances que sumaron a El Salvador al conjunto de países que aprobaron medidas de acción afirmativa en la segunda ola de reformas (Freidenberg, 2020a), las mujeres no consiguieron estar representadas, no lideraron los partidos ni las candidaturas para los cargos de representación popular. Si bien las mujeres representan el 53.4% del padrón, desde 1994 solo han resultado electas 170 diputadas frente a 670 hombres, de un total de 840 escaños en disputa y, en la actualidad, solo 24 de los 84 escaños (29%) están ocupados por una mujer (Asamblea Legislativa, 2021).

La evaluación de la implementación del régimen electoral de género sobre el porcentaje de legisladoras dentro de la Asamblea Legislativa da cuenta de un incremento insuficiente en las instituciones democráticas salvadoreñas en relación con el porcentaje de población femenina del país. Los obstáculos persisten: hay pocas mujeres electas, una cierta debilidad de la coalición de actores para aprobar las propuestas de reformas que impulsan el cambio de esta dinámica de exclusión, y poca capacidad de las élites partidistas para cumplir y fortalecer las reglas del régimen general de género. A este escenario se le suma el hecho de que tampoco existe un clima de opinión conducente a exigir más derechos ni a que se abran nuevos espacios de representación y liderazgo para las mujeres.

La baja representación de las mujeres en las instituciones evidencia la presencia de fuertes obstáculos sociales, políticos, actitudinales y económicos. Estas condiciones presentan un panorama poco favorecedor para la participación y representación política de las mujeres. El predominio de una cultura política alimentada por estereotipos de género, discriminatoria y excluyente,⁵

4 El artículo 22 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, en 2011, expresaba 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”.

5 En 2017, según un estudio de opinión elaborado por el GPM, ONU Mujeres y el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), seis de cada 10 encuestados afirmaron que las profesiones que mejor realizan las mujeres son las que están relacionadas con actividades de cuidado (Aguilar y Guevara, 2017).

condiciona la disponibilidad de tiempo con el que cuentan las mujeres para desarrollar carreras políticas, así como las evaluaciones que el electorado realiza sobre las cualidades de participación de las mujeres políticas en la vida pública. El costo para las mujeres de hacer política ha supuesto en muchas ocasiones, además, un alto riesgo para sus vidas. La violencia política en razón de género es, junto a las barreras institucionales y político-partidistas, uno de los obstáculos más importantes que enfrentan las mujeres (Herrera *et al.*, 2010; Bolaños, 2016).⁶

Los ataques hacia las mujeres muchas veces no son considerados como acciones violentas, sino que están normalizados como parte de la idiosincrasia salvadoreña. El constante uso de expresiones de acoso, de insinuaciones sexuales, del uso de palabras soeces para referirse a ellas, de frases que desprestigian su labor, los comentarios que las discriminan y deslegitiman, de denuncias de vínculos con hombres políticos como una manera de cuestionar sus capacidades políticas y, peor aún, las agresiones físicas que buscan minimizar estos hechos y no adjudicarlos como barreras para una mayor participación de las mujeres son muy comunes en la política del país centroamericano (Muñoz-Pogossian y Solano, 2021).⁷

Los obstáculos para la inclusión de las mujeres están marcados por un régimen electoral de género débil, con un porcentaje de exigencia mínimo insuficiente (30%), sin mandato de posición, con ambigüedades en la aplicación de la integración de la fórmula (entre propietarios y suplentes), sanciones débiles y, además, un sistema electoral que, si bien emplea representación proporcional con distritos de magnitudes medianas, permite la selección a través de una estructura de voto abierta (voto personalizado), lo que dificulta la elección de mujeres. El sistema político cuenta, como el resto de países de América Latina, con partidos poco comprometidos con la igualdad de género, limitando la participación y la representación política de las mujeres y condicionando el funcionamiento del sistema democrático. El hecho de que esas

6 Las estadísticas muestran la brecha entre el hombre y la mujer con relación a las horas dedicadas al ocio, con una ventaja para el primer grupo, y al trabajo doméstico, mayoritariamente absorbido por las segundas. Las mujeres, al menos, duplican la cantidad de horas diarias dedicadas a actividades de limpieza y de cuidado (DIGESTYC, 2017), lo que limita su involucramiento en la política.

7 La necesidad de regular ese tipo de comportamientos y conductas ha sido evidenciado con la aprobación de la reforma a la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia, que fue aprobada en 2011, en la que la violencia política contra las mujeres ha sido tipificada como una modalidad de violencia. Véase Decreto Legislativo No. 829.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

dirigencias masculinas controlen las nominaciones, la distribución de los recursos públicos y los procesos de negociación y aprobación de las reformas electorales –a través de mayorías legislativas– no contribuye al desarrollo de una agenda de derechos ni tampoco a la construcción de una igualdad sustantiva.

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en El Salvador y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas ha incidido, junto al sistema electoral, en la representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación que regula la integración por género en las candidaturas a los cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad; identificar los obstáculos y problemas que aún continúan en la aplicación de las normas formales y realizar una serie de propuestas de reformas que contribuyan a fortalecer el régimen electoral de género y mejorar la representación descriptiva de las mujeres salvadoreñas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO: EL ESTANCAMIENTO DE LA CUOTA DE GÉNERO

El marco legal salvadoreño es aún muy débil como para ser un instrumento institucional eficiente que favorezca el impulso de la representación descriptiva de las mujeres en los espacios de decisión. Las primeras iniciativas impulsadas para aprobar medidas de acción afirmativa se dieron entre 2000 y 2010, cuando diversas redes de mujeres –junto a organizaciones de la sociedad civil– prepararon diversas propuestas para fomentar la igualdad en la contienda entre mujeres y hombres y mejorar las condiciones de representación política de ellas.⁸

Entre ese periodo se registraron cinco iniciativas que pretendían la aprobación de reformas orientadas a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres

8 Entre las organizaciones se encontraban redes como la Asociación de Parlamentarias y ExParlamentarias de El Salvador (ASPARLEXAL), la Asociación de Regidoras y Alcaldesas de El Salvador (ANDRYSAS), y organizaciones de la sociedad civil (Colectiva Feminista, Las Dignas, Las Mélicas, CEMUJER, entre otras), que proponían iniciativas para incluir exigencias en el registro de candidaturas. ASPARLEXAL se creó el 7 de marzo de 2001, bajo la iniciativa de las exdiputadas: Gloria Salguero Gross, de ARENA, y Nidia Díaz y Lorena Peña, del FMLN. Mientras que ANDRYSAS fue fundada en 1998 para incrementar la representación de las mujeres en los gobiernos municipales.

dentro de la contienda. El común denominador de esos anteproyectos fue exigir una cuota de género con un mínimo del 40% de candidaturas por cada sexo o incluso incluir la paridad de género, así como la alternancia de las posiciones entre mujeres y hombres en las planillas legislativas (Cortez, 2011: 34-41). Más allá de los esfuerzos realizados y del apoyo activo de la cooperación internacional para su redacción, ninguna de esas iniciativas fue aprobada, lo que evidenció nuevamente las resistencias que tenían las élites políticas y partidistas hacia este tipo de medidas.

Después de un silencio legislativo prolongado, a partir de 2010, se impulsaron leyes que buscaban mejorar la participación de las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado. Una de las disposiciones clave fue aprobar normas para evitar toda forma de discriminación en la administración pública, por razones de identidad de género y/o de orientación sexual (Decreto Ejecutivo N°. 56). Esas reglas tenían por objeto prohibir dentro de las instancias y organismos públicos toda forma de discriminación, directa o indirecta, por razón de identidad de género y/o de orientación sexual.⁹ En ese marco, un año después se aprobó la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, que buscó establecer, reconocer y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por medio de políticas públicas orientadas a la detención, prevención, atención, protección, reparación y sanción de la violencia contra las mujeres (Decreto Legislativo N°. 520). Dicha regulación incluye la violencia económica, feminicida, física, psicológica o emocional, patrimonial, sexual y simbólica.

Ese mismo año, el 17 de marzo de 2011, se aprobó la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIEEDM) (Decreto Legislativo N°. 645), para promover la igualdad en el ejercicio de derechos políticos, garantizar la libertad de organización y de participación política, así como una mayor democracia interna en los partidos.¹⁰ El proceso fue de carácter participativo, donde la sociedad civil realizó consultas, preparó las iniciativas, cabildeó en el Legislativo y buscó apoyos nacionales

9 La norma sostiene que las personas titulares de las distintas dependencias deberán realizar una revisión exhaustiva de las políticas, programas y proyectos que les atañen, adoptando o proponiendo los correctivos necesarios para evitar cualquier tipo de discriminación, además de impulsar una cultura de respeto y tolerancia.

10 Artículo 21 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres.

e internacionales, como el apoyo técnico y financiero del Fondo para la Igualdad de Género de ONU Mujeres.¹¹

La normativa, que mejora el marco jurídico de protección a los derechos de las mujeres, fue una conquista de las organizaciones de mujeres salvadoreñas y consiguió el apoyo mayoritario de las fuerzas políticas. La elaboración y negociación de esas leyes fue resultado del trabajo conjunto entre el movimiento de mujeres, la cooperación internacional y una instancia técnica que puede ser enmarcada como un “mecanismo de innovación democrática” (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2019), en donde la “tríada legislativa”, integrada por el Grupo Parlamentario de Mujeres (GPM),¹² la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género y la Unidad de Género dentro de la Asamblea Legislativa, generó sinergias desde dentro del Legislativo a favor de las iniciativas en materia de derechos políticos y electorales de las mujeres.¹³

11 “Hemos tenido aciertos y desaciertos, pero en determinado momento llegamos a la conclusión de que, aunque tardamos un montón para que esto saliera, lo principal era conseguir el apoyo de la ciudadanía [...]”, sostiene María Elena Alvarado, de la Concertación Prudencia Ayala, una agrupación que aglutina más de 20 organizaciones de mujeres, incluyendo a Las Dignas y Las Mélicas. “[...] Escuchamos mucho, apuntamos todo. Luego nos pusimos a leer leyes y nos dimos cuenta de que no las comprendíamos, no entendíamos nada. No teníamos ni idea de cómo hacerlo”, sostiene Emma Hernández, activista de la misma agrupación. Este fue el primer obstáculo que tuvieron que sortear mientras ponían en marcha el proceso. “Hicimos un mapa de poder, buscamos alianzas con mujeres de todos los ámbitos, pedimos apoyo nacional e internacional y buscamos que las demandas de todos los sectores de mujeres se incluyeran en la ley”, puntualiza Hernández en ONU Mujeres (2011).

12 El GPM inició sus acciones en 2005, pero fue hasta finales de 2009 que fue formalizado dentro de la dinámica legislativa. Dos años después fue institucionalizado dentro del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa (art. 34, RIAL 2011), que establece que estará integrado por las diputadas propietarias y suplentes de todas las fracciones legislativas y que tendrá como objetivo promover iniciativas legislativas a favor de las mujeres, a través de una agenda de consenso que se definirá para un periodo de tres años, que coincide con cada legislatura. Bajo esta misma reforma se crean las otras dos instancias que soportan el trabajo legislativo a favor de las mujeres: la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género y la Unidad de Género.

13 Mientras el GPM marca las líneas de trabajo, las estrategias y los cursos de acción a seguir, la Unidad de Género provee asistencia técnica al GPM para la elaboración de propuestas de normativa, y asesora en la implementación de acciones, y la Comisión es la receptora de las iniciativas del GPM y abre el procedimiento para que ingresen al proceso de formación de ley. En ese sentido, este espacio se dedica exclusivamente a discutir y promover anteproyectos que busquen el avance de derechos de la mujer y el establecimiento de condiciones igualitarias entre mujeres y hombres (Asamblea Legislativa, 2015). El GPM además cuenta con una estructura para operar dentro de la Asamblea, lo que ha facilitado el acompañamiento técnico y el acceso a recursos para mejorar el trabajo respecto a la elaboración de propuestas y la deliberación de estas. La conformación de este grupo también produjo una comunicación efectiva y evidenció la posibilidad de conformar una agenda común en torno a la defensa de los derechos de las mujeres (Herrera, 2015: 30-32).

El punto culmen de este proceso fue la aprobación de una medida de acción afirmativa, una cuota de género del 30%, en el marco de la Ley de Partidos Políticos, para facilitar y promover la participación de las mujeres en las candidaturas, que finalmente se dio el 14 de febrero de 2013.¹⁴ Esta acción fue aprobada con carácter temporal, limitando su vigencia a las siguientes cinco elecciones de diputaciones y concejos municipales y cuatro del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), a partir del proceso electoral de 2015.¹⁵ Según esta disposición, la cuota de género en el registro de las candidaturas partidistas sería aplicable por última vez en las elecciones legislativas de 2027.

La primera reforma a Ley de Partidos Políticos de 2013 se realizó en septiembre de 2014, con el propósito de ampliar la redacción del artículo incluyendo los criterios para la aplicación de la cuota con un alcance integral, es decir, sumando las candidaturas propietarias y suplentes. Dicha norma sería válida para las planillas nacionales, departamentales y municipales.¹⁶ La siguiente reforma se realizó en 2015 y abordó elementos relacionados con la democracia interna de los partidos políticos. Su mayor novedad fue exigir la cuota de género también en los procesos internos de los partidos, tanto en selección de autoridades como en las candidaturas de elección popular, algo que el texto original no hacía. Por el contrario, la redacción original dejaba en libertad a cada instituto político de regirse por la LPP y por sus propios estatutos y, de esta manera, les permitía elegir los criterios y procesos para seleccionar candidaturas.

La modificación que sufrió el articulado, al introducir un nuevo artículo, produjo una nueva numeración de la ley, por lo que la redacción de la cuota

14 El artículo 37, inciso 2, del Decreto original estableció que “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”, publicado en el *Diario Oficial No. 40*, tomo 398, del 27 de febrero de 2013.

15 Véase el artículo 88, de la Ley de Partidos Políticos (LPP) de 2013.

16 Decreto Legislativo N° 811, del 25 de septiembre de 2014, *Diario Oficial No. 197*, tomo 405, del 23 de octubre de 2014. Dentro de ese cambio también se incluyó que, al menos, el 30% de participación de mujeres debía verse reflejado en la conformación de los Concejos Municipales. La obligación de reflejar el porcentaje de la cuota en los resultados electorales no preveía el mecanismo para lograrlo bajo los elementos del sistema electoral y únicamente se enfocaba en un tipo de elección. Esta condición se eliminó en 2014 por la dificultad de contar con un mecanismo que asegurara la integración de las planillas con un mínimo de mujeres a través del Decreto Legislativo N° 843, del 31 de octubre de 2014, *Diario Oficial No. 219*, tomo 405, del 24 de noviembre de 2014.

de género quedó registrada en el artículo 38.¹⁷ El cambio de numeración del articulado dejó un vacío de conexión de la cuota de género y su transitoriedad. El artículo 88 que habla del carácter temporal de la medida hace referencia al artículo 37 (relacionado con el proceso de democracia interna) y no al 38, repositorio actual de la cuota, lo que abre una vía de reforma dado que debería discutirse si esta disposición temporal ya no le es aplicable o –en su caso– debe armonizarse la legislación y reformar el artículo 88 a fin de establecer la conexión correcta dentro de la normativa.

Posterior a la aprobación de la LPP de 2013, se han presentado nueve anteproyectos que buscan introducir reformas a su articulado o al CE relacionados con el régimen electoral de género. Las propuestas han provenido de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las mujeres, partidos políticos y del propio GPM (tabla I). Estas han coincidido fundamentalmente en fortalecer el régimen electoral de género, a partir del establecimiento de un mandato de posición con alternancia en la ubicación de mujeres y hombres para las elecciones legislativas, municipales y del PARLACEN; en trasladar la exigencia a la vida interna de los partidos y en incrementar el porcentaje de exigencia de mujeres dentro de las planillas de candidaturas. Sin embargo, a pesar de la “tríada legislativa”, del impulso del movimiento amplio de mujeres, del gran trabajo de las asociaciones feministas y redes de mujeres (como la Red para una Democracia Paritaria)¹⁸ y del apoyo técnico de la cooperación internacional, la cuota de género se ha estancado en 30%, sin una posibilidad real de aumentar el porcentaje y, mucho menos, de discutir la incorporación del principio de paridad dentro de la Carta Magna, algo que requeriría el consenso de dos legislaturas.¹⁹

17 Esto obedeció a que el artículo 37 ahora contenía el desarrollo de las normas de democracia interna aplicables a los partidos políticos. Decreto Legislativo N° 159, del 29 de octubre de 2015, *Diario Oficial No. 224*, tomo 409, del 4 de diciembre de 2015.

18 Red para una Democracia Paritaria es un esfuerzo conjunto del GPM, conformado por mujeres de todos los partidos políticos con representación legislativa, la Unidad de Género de la Asamblea Legislativa, la Comisión de las Mujeres e Igualdad de Género, ASPARLEXSAL, ANDRYSAS y otras organizaciones feministas del país.

19 El artículo 248 de la Constitución de la República (1983) vigente establece que: “La reforma de esta Constitución podrá acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos. Para que tal reforma pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará a publicar en el Diario Oficial”.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla I

Anteproyectos de ley presentados para realizar reformas al régimen electoral de género

Año	Proponente	Normativa a reformar	Descripción de la propuesta de reformas
2014	Organizaciones de la sociedad civil, entre ellas: ANDRYASAS, ISD, CRISTOSAL, CIS, ARPAS	Artículo 165 del Código Electoral	Conformación de planillas con alternancia de sexo en los Concejos Municipales y la cláusula de no inscripción de no cumplir con la norma.
2017	GPM	Decreto Especial	Introducir la exigencia de la paridad de género en la participación política de mujeres y hombres en el registro de las candidaturas. Incrementar la cuota de género al 40%.
2017	ARENA/PCN	Artículo 165 del Código Electoral, y artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos	Introducir el mandato de posición en los Concejos Municipales, diputaciones para la Asamblea Legislativa y al PARLACEN.
2017	FMLN	Artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos	Introducir la paridad de género para el registro de candidaturas, exigiendo el 50% de mujeres y 50% de hombres (de carácter integral), más el mandato de posición en las candidaturas a la Asamblea Legislativa, PARLACEN y los Concejos Municipales.
2018	FMLN	Artículo 72 de la Constitución de la República	Incorporar el principio de paridad de género en el registro de candidaturas.
2019	Diputado René Portillo Cuadra, de ARENA	Artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos	La cuota de género del 30% debería hacerse obligatoria para la inscripción de planillas y la integración de las autoridades partidarias (democracia interna).
2019	ANDRYASAS	Decreto Especial	Propuesta de ley de paridad de género en el ámbito de la participación política y social.
2019	Red para una Democracia Paritaria	Artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos	Integración de planillas para Asamblea Legislativa y Concejos Municipales con el 50% de mujeres y 50% hombres, con alternancia por sexo.
2019	Red para una Democracia Paritaria	Código Electoral	Introducir los principios de paridad de género en el registro de las candidaturas y la obligatoriedad de cumplirlos en el proceso de inscripción de las planillas que registran candidaturas.

Fuente: Elaboración propia con base en los anteproyectos de ley.

La más reciente reforma dentro de la normativa de género, específicamente en la LEIV y aprobada en febrero de 2021 (Decreto Legislativo No. 829), incluye la violencia política contra las mujeres, tipificada como una modalidad de violencia, atribuyéndole responsabilidades al Tribunal Supremo Electoral (TSE), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), los Concejos Municipales y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, orientadas a establecer protocolos de atención, un registro de estadísticas, campañas de sensibilización para fomentar la participación de las mujeres, entre otros.²⁰ No obstante este logro, la legislación carece de sanciones específicas por el cometimiento de este tipo de acciones contra las mujeres políticas.

Los elementos que conforman el régimen electoral de género hacen que el sistema sea muy débil (nivel de fortaleza de 1.5) (tabla II) y que la combinación de esos electos, junto a un sistema electoral laxo, no permita el avance ni la incorporación de más mujeres en la representación descriptiva. Además, aun cuando la normativa era de 2013, la aplicación del primer diseño del régimen electoral de género a nivel legislativo se realizó en 2015, y las presiones por fortalecerlo y quitarle la temporalidad para hacerlo una exigencia constitucional –que han sido muchas y con propuestas muy sólidas y bien fundamentadas– no han conseguido fortalecerlo.

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL LEGISLATIVO NACIONAL

El régimen electoral de género salvadoreño se ha ido construyendo a partir de una serie de reformas legales, originalmente movilizadas desde los grupos de la sociedad civil y las mujeres políticas, a través de la “tríada institucional” que ha dado apoyo técnico y político y que ha ido modificando las reglas de juego, avanzando paulatinamente en la construcción de un régimen que aún es débil. La evaluación del IFREG evidencia esa debilidad (1.5 entre 2015 y 2021) dado que, desde su aprobación original en 2013 y su implementación en 2015, no se han podido introducir reformas legales que refuercen la capacidad de exigencia de las reglas respecto a la integración de las candidaturas a los cargos de representación popular.

20 Artículos 10-A, 10-B, 10-C, 10-D y 10-E de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de la medida de acción afirmativa que se exige para la integración de los diversos géneros en las candidaturas es un indicativo del valor mínimo que debe considerarse para poder registrar oficialmente una propuesta partidista (Schwindt-Bayer, 2018). En El Salvador, el porcentaje del 30% para la integración de planillas se ha mantenido fijo, desde la reforma realizada en 2013 e implementada a partir de las elecciones de 2015, y solo es exigible para la conformación de las listas de candidaturas de los partidos de manera temporal hasta las elecciones de 2027.

Si bien el diseño de la cuota aprobado fue del 30%, en consonancia con la mayoría de los países de la primera ola de reformas (Freidenberg, 2020a), en la práctica esta exigencia resultó débil. Los proyectos que fueron impulsados con exigencia paritaria nunca consiguieron la mayoría necesaria para ser aprobadas.²¹ Resulta interesante destacar que la redacción del texto del 30% también fue ambigua y generó lagunas en cuanto a la implementación, monitoreo y control por parte de las autoridades electorales, ya que no aclaraba la ubicación o el mandato de posición de las cuotas; tampoco el alcance de la medida respecto a la inscripción de candidaturas, es decir, si aplicaba por separado o de manera integral a las candidaturas propietarias y suplentes, ni se incluía, de manera explícita, la aplicación de la cuota en la elección de candidaturas internas para cargos de elección popular o puestos de dirección.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

El mandato de posición es uno de los grandes ausentes dentro del régimen electoral de género salvadoreño. La norma no establece el lugar donde deben ubicarse los géneros en el registro de candidaturas ni tampoco incluye el criterio de alternancia en la presentación de las candidaturas. La ausencia de dicho mandato fue producto de la escasa capacidad de acuerdo político entre los partidos, dado que el mismo estaba contemplado en el anteproyecto presentado el 9 de junio de 2010 a la Asamblea Legislativa, denominado “Reformas Electorales para la Igualdad Ciudadana de Mujeres y Hombres” (Cortez, 2011:

21 Aun cuando el anteproyecto de la LIEED planteaba la incorporación del principio de paridad de género para el registro de candidaturas a cargos de elección popular, la falta de conciliación de las posturas partidarias y la dificultad de negociación con los hombres políticos no permitió su aprobación en las condiciones que establecía el proyecto (AECID, 2011).

45), pero no consiguió los apoyos necesarios para ser incluido en las diferentes normas.²² Aun cuando los diversos actores críticos que integran la “coalición amigable al género” han realizado esfuerzos para que las élites políticas consideraran diversas iniciativas donde se exigía la aprobación del mandato de posición, estas propuestas no han sido aprobadas.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La fórmula de candidatura es restringida. La norma establece que el cálculo del 30% se haga de manera integral, es decir, que incluya diputadas propietarias y suplentes, lo que produce una especie de salida para llenar la cuota, en la mayor parte, con las candidaturas suplentes y no con las propietarias. Si bien la norma específica de género debe complementar las candidaturas femeninas propietarias, dado que podría ser cualquiera, hay una tendencia por parte de los partidos de, en la práctica, ubicar a las mujeres como suplentes de candidaturas masculinas. De ese modo, cuando la autoridad electoral “cuenta el 30% de un género frente a otro” considera a las mujeres que se presentan como titulares y como suplentes. De esa manera, si los partidos ubican a las mujeres de manera preferente como suplentes, la autoridad considera que se cumple la cuota. Si bien las mismas candidatas y diputadas han denunciado en reiteradas ocasiones esta mala práctica, los partidos hacen oídos sordos y continúan poniendo a las mujeres como suplentes (Redacción FOCOS, 2021).

III.4. LAS SANCIONES

La autoridad electoral, amparada en la normativa electoral, debe verificar el cumplimiento de la cuota, de manera previa a la inscripción de las planillas a los cargos de representación popular. Esto significa que el registro de las candidaturas queda supeditado a la observancia del 30% de mujeres en la planilla como titulares y suplentes, y no cumplir con este mandato incurre en la imposición de sanciones a los partidos, tanto en términos de multas como por la posibilidad de revisión para poder aceptar las candidaturas.²³ De esa

22 El anteproyecto fue elaborado por ASPARLEXSAL, ANDRYSAS, ISDEMU, TSE, PARLACEN, Colectiva Feminista y el Foro de Mujeres de Partidos Políticos, y sostenía la inclusión de la alternancia de ambos sexos en los listados de candidaturas en propiedad y suplencia.

23 La LPP de 2013, en el artículo 71, literal “e”, considera como una infracción grave el no garantizar la aplicación de la cuota y puede imponer una multa, con base en el artículo 73, que va de

manera, además de pagar la multa el partido debe corregir su propuesta de candidaturas. Estas sanciones suponen un régimen débil dado que, según la norma, hay posibilidad de corregir la lista presentada si no cumple con la cuota. Aun así, en la práctica no se cuenta con registro público respecto a situaciones donde se haya aplicado esta sanción.²⁴

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

La Ley de Partidos Políticos, tras la reforma de 2015, deja en libertad a cada partido político para que prevea dentro de sus reglamentos los mecanismos de selección de candidaturas que garanticen la cuota, pero no establece qué tipo de mecanismo debe usarse ni tampoco qué ocurre si no se cumple la cuota de género en nombre de la democracia interna. Esto, en la práctica, podría funcionar como una válvula de escape, permitiendo a los partidos usar el hecho de poder elegir el mecanismo de selección de candidatura para no cumplir con las exigencias de la ley, como ha ocurrido en otros casos (por ejemplo, el mexicano antes de 2011) (tabla II).

Otra válvula de escape del régimen electoral de género salvadoreño es el modo en que los partidos entienden la forma de integrar las fórmulas entre titulares y suplentes: una estrategia bastante común –que es legal– resulta de postular más mujeres como suplentes, mientras que los cargos propietarios siguen siendo ocupados por los hombres (Flores, 2020). El modo en que está redactado el artículo que establece la integración de las candidaturas permite a los partidos simular que cumplen la norma, pero en la práctica relegan a las mujeres a las suplencias.

US\$4,562.55 hasta US\$16,729.35; a su vez, exige la corrección de la infracción en un periodo no mayor a 15 días.

24 La revisión periodística realizada para esta investigación no ha permitido registrar situaciones en la que la autoridad electoral haya aplicado sanciones a los partidos por incumplimiento del régimen electoral de género.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla II
 Régimen electoral de género en El Salvador

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	Enforcement (ausente, débil o fuerte)	Tipo de enforcement	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
El Salvador	2013 [Decreto No. 307]	Mínimo	30	Ausente	-	Débil	Posibilidad de revisión y nueva propuesta para el registro	Restringido	Ausente
IFREG= 1.5		0		0	-	0.5		0	1

*Si bien se aprobó en 2013, recién se implementó en 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO SALVADOREÑO

El órgano legislativo, de carácter unicameral, recae en la Asamblea Legislativa. Los miembros de la Asamblea se renuevan cada tres años, pudiendo ser reelectos de forma inmediata e indefinidamente. Las y los diputados son electos por el sistema de representación proporcional (art. 79 de la Constitución de la República). Desde la firma del Acuerdo de Paz y el inicio de la vida democrática, el tamaño del Órgano Legislativo se ha mantenido invariable en 84 diputaciones. La distribución de estas, entre las distintas circunscripciones, ha sufrido transformaciones en las que se eliminó el Distrito Nacional (conocido como plancha)²⁵ y se realizó un nuevo reparto de los escaños entre las 14 circunscripciones, que coinciden con la división político-administrativa del país (tabla III).

El elemento que ha sufrido más transformaciones ha sido la forma de la candidatura. Hasta 2009, el sistema de listas cerradas era la manera como el electorado seleccionaba a sus representantes y ejercía el voto. La pasividad del Congreso ante la discusión de una reforma integral y de modernizar el sistema electoral abrió el espacio para que la ciudadanía activara la vía judicial como método para introducir cambios al sistema. Esto produjo una evolución acelerada en la que, en 2012, se aprueban las listas cerradas no bloqueadas y el voto preferente²⁶ y, en 2015, se transita hacia el sistema de listas abiertas y voto combinado.²⁷ Ambas reformas son producto de sentencias de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, evidenciando el modo en que la justicia constitucional puede llenar los vacíos que las y los legisladores no impulsan desde sus curules.

La estructura actual de la papeleta (y el sistema electoral) establece que los cargos se asignen con base en las marcas de preferencia y no por la ubicación dentro de la boleta.²⁸ Esta modalidad de voto no permite asegurar el resultado de al menos un mínimo de participación de mujeres, aun cuando esto se exige en la ley. En los procesos de 2012 (lista cerrada no bloqueada) y 2015 y 2018

25 Sentencia de Inconstitucionalidad 6-2000 y 28-2002, y posterior Decreto Legislativo No. 632, del 9 de marzo de 2005.

26 Sentencia de Inconstitucionalidad 61-2009, del 29 de julio de 2010; 57-2011, del 7 de noviembre de 2011, y posteriores Decretos Legislativos No. 758, del 16 de junio de 2011, No. 940, del 30 de noviembre de 2011, y No. 413, del 3 de julio de 2013.

27 Sentencia de Inconstitucionalidad 48-2014, del 5 de noviembre de 2014.

28 En el artículo 217, literal “i”, del Código Electoral (Asamblea Legislativa, 2013) se señala que: “El Tribunal procederá a asignar los escaños, atendiendo los resultados de mayor a menor cantidad de marcas a favor de los candidatos y candidatas, tomando en cuenta toda la lista”.

(listas abiertas), un mayor porcentaje de mujeres ha sido electo por las marcas de preferencia en comparación con los hombres.²⁹ Sin embargo, para ambos sexos sigue primando el orden establecido por el partido al momento de asignar los escaños (Solano, 2020: 54).³⁰ Esto no ha significado necesariamente una mayor cantidad de diputadas electas, por el contrario, en la elección de 2018 se observa un retroceso en el número de mujeres legisladoras pero esta información permite discutir precisamente a la literatura comparada que cuestiona el uso de voto preferencial, dado que en determinados contextos están siendo electas incluso con listas abiertas o con voto preferencial.³¹ Los datos muestran que cada vez menos mujeres están inscritas dentro de los cargos propietarios y que el electorado prefiere seleccionar hombres de las planillas, aun cuando también haya candidatas mujeres.³²

La combinación de un régimen electoral de género débil y un sistema electoral legislativo abierto no presenta una modalidad eficiente para la elección de más mujeres. Si bien el porcentaje de personas que optan por este sistema de votación no ha alcanzado ni el 8% de los votos válidos (FUSADES, 2019: 33), los pocos que lo utilizan liberan los candados que pudieran existir si se incluyera un mandato de posición fuerte en el régimen electoral de género. Esta forma de la candidatura y de expresión del sufragio limita en la posibilidad de aplicar acciones que podrían reforzar los efectos de la cuota de género en los resultados electorales.

La aplicación del sistema electoral con listas abiertas y voto combinado ha evidenciado además la necesidad de diferenciación en la competencia por parte de las mujeres políticas, si se quiere ganar un escaño. La fragmentación de la campaña demanda una fuerte inversión de recursos para posicionar la

29 El análisis en términos porcentuales, y no de cantidades absolutas, muestra que en promedio, entre 2012 y 2018, el 19.4% de las mujeres fue electo gracias a las marcas de preferencia en comparación con el 13.4% de los hombres (Solano, 2020).

30 En promedio, entre 2012 y 2018, el 80.5% de las diputadas electas fue con base en el orden de la lista del partido, mientras que para los hombres fue del 89% (Solano, 2020).

31 Si bien la literatura comparada ha consensuado que la cuota tiene un efecto más positivo en los sistemas electorales de lista cerrada y bloqueada, con distritos medianos (Archenti y Tula, 2017; 2007; Jones *et al.*, 2012), también hay cierto consenso reciente respecto a que muchas veces opera a la inversa como ocurre en Lima en Perú (Schmidt, 2020); en los esquemas de listas cerradas no bloqueadas o listas abiertas, el electorado vota por mujeres que tienen liderazgos previos o que son mediáticamente más conocidas.

32 Las marcas de preferencia promedio se distribuyeron, entre 2012 y 2018, en un 37% para las mujeres y un 63% para los hombres, aun cuando la inscripción de candidaturas propietarias muestra que en 2015 el 38% fue ocupado por mujeres, en 2018 el 40% y en 2021 el 35% (Solano, 2020).

imagen y destacar los mensajes de una candidata frente al resto de aspirantes. Sin un financiamiento adecuado es más difícil que las mujeres logren tener una propaganda efectiva, en medios tradicionales y no tradicionales, que alcance una mayor audiencia y que le abre espacios de oportunidad reales dentro de la contienda (Acción Ciudadana, 2020: 84).³³

Tabla III
 Sistema electoral legislativo de El Salvador

1. Ley electoral. Requisitos de las candidaturas	
Para ser candidata o candidato	Ser salvadoreño o salvadoreña por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadanía en los cinco años anteriores a la elección
Edad	Mayor de 25 años
Relación con los partidos	Representación a través de los partidos políticos y candidaturas no partidarias. La participación de las candidaturas no partidarias se habilitó gracias a una sentencia de la Sala de lo Constitucional (Sentencia de inconstitucionalidad 59-2014, publicada el 17 de noviembre de 2014) y fue hasta los comicios de 2018 que lograron su primer escaño y no lograron conservarlo en la elección de 2021. La cantidad de candidatos ha sido: 2012: 5, 2015: 1, 2018: 4 y 2021: 2. NP 2012: 2 en San Salvador, uno en Ahuachapán, uno en Chalatenango y uno en La Unión. NP 2015 y 2018: San Salvador. NP 2021: 1 San Salvador y 1 La Paz.
Mandato	3 años
Renovación del mandato	Reelección inmediata e indefinida
Tamaño de la Cámara	84 diputaciones
Elecciones	No simultáneas
2. Sistema electoral	
Principio de representación	Proporcional

Continúa...

³³ De ahí que en los últimos años se esté trabajando en la hipótesis de que las mujeres candidatas, cuando son reconocidas por el electorado previamente o tienen un liderazgo consolidado, se benefician de las listas abiertas y/o el voto preferencial. Estas evidencias llaman la atención sobre una agenda de investigación futura que evalúe de manera comparada los efectos de esta estructura de voto sobre la representación política de las mujeres.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Distritos	De 1994-2003: 1 nacional (20) + 14 departamentales plurinominales, según criterio poblacional: San Salvador (16); Santa Ana (6); San Miguel (5); La Libertad (5); Usulután (4); Sonsonate (4); La Unión (3); La Paz (3); Chalatenango (3); Cuscatlán (3); Ahuachapán (3); Morazán (3); San Vicente (3); Cabañas (3). Entre 2006 y 2009: 14 departamentales plurinominales, según criterio poblacional: San Salvador (25); Santa Ana (7); San Miguel (6); La Libertad (8); Usulután (5); Sonsonate (6); La Unión (4); La Paz (4); Chalatenango (3); Cuscatlán (3); Ahuachapán (4); Morazán (3); San Vicente (3); Cabañas (3). A partir de 2012: 14 departamentales plurinominales, según criterio poblacional: San Salvador (24); Santa Ana (7); San Miguel (6); La Libertad (10); Usulután (5); Sonsonate (6); La Unión (3); La Paz (4); Chalatenango (3); Cuscatlán (3); Ahuachapán (4); Morazán (3); San Vicente (3); Cabañas (3).
Estructura del voto	De 1994 a 2009: listas cerradas y bloqueadas En 2012: listas cerradas no bloqueadas con voto preferente A partir de 2015: listas abiertas y voto combinado
Fórmula electoral	Cociente electoral y resto mayor (Hare y restos mayores)
Umbral electoral legal	50,000 votos o la obtención de 1 diputado o diputada

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución de la República y la normativa electoral.

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO ACTUAL SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Desde la firma del Acuerdo de Paz, la representación política de las mujeres nunca ha superado el tercio del total de diputaciones. Durante los 10 comicios que se han llevado a cabo desde 1994, han sido electos un total de 670 hombres (80%) y 170 mujeres (20%), en los 840 escaños que se compitieron. En las “elecciones del siglo”, como se conoció a ese primer proceso democrático de 1994, nueve de 84 curules fueron para las mujeres. En 1997 se registró un incremento con 14 diputadas electas y, en la elección de 2000, la representación cayó a ocho diputaciones. A partir de 2003, se observa una tendencia sostenida de crecimiento del porcentaje de mujeres que se mantuvo hasta la elección de 2015, pasando de 8 a 27 diputadas. Estos datos son importantes porque, en una primera instancia, el crecimiento en la representación no ha estado asociado a la presencia de la cuota de género.

Si bien el proceso de 2015 fue el primero en que se aplicó la cuota del 30% en la integración de las planillas, también coincidió con el inicio del uso de las listas abiertas y el voto combinado. Este periodo fue el punto máximo en cuanto al número de diputadas electas. Las dos elecciones siguientes han

marcado un retroceso en la representación de más mujeres con una pérdida de tres curules, entre 2015 y 2021, cuando solo ganaron 24 diputadas en 84 curules (tabla IV).

Tabla IV

Composición por sexo de la Asamblea Legislativa de El Salvador (1994-2024)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1994-1997	75	9	84	11
1997-2000	70	14	84	17
2000-2003	76	8	84	10
2003-2006	75	9	84	11
2006-2009	70	14	84	17
2009-2012	68	16	84	19
2012-2015	61	23	84	27
2015-2018	57	27	84	32
2018-2021	58	26	84	31
2021-2024	61	24	84	29
Totales	670	170	840	

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

Las limitaciones en la representación descriptiva de las mujeres no se condicionan con la presencia de las legisladoras en puestos claves del órgano legislativo, suponiendo transformaciones a nivel simbólico. Las mujeres han podido ejercer como presidentas en la Asamblea Legislativa (María Julia Castillo, 1983 a 1985; Gloria Salguero Gross, 1994 a 1997, y Lorena Peña, 2015 a 2016) y han liderado comisiones importantes, además de poner en marcha la “tríada legislativa”.³⁴

³⁴ También se eligió la primera mujer alcaldesa de San Salvador, Violeta Menjívar Escalante (2006-2009) y en Suchitoto hubo una primera mujer alcaldesa, Pedrina Rivera (2015-2019), cuando nunca había gobernado una mujer. Estos son ejemplos que dan cuenta de un cada vez mayor peso de las mujeres en la política local.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Estos hechos no son aislados, dado que tienen un profundo efecto simbólico respecto a las capacidades de las mujeres para gobernar, pero aún son pocos en relación con la cantidad de cargos en disputa en cada elección (Benítez, 2019).

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La evaluación del régimen electoral de género da cuenta de la debilidad del marco normativo salvadoreño, dado que el tamaño de la cuota es insuficiente, no hay mandato de posición,³⁵ las sanciones no se exigen y al momento de aplicar la cuota se cuenta la fórmula de manera indistinta entre titulares y suplentes, lo que debilita el impacto de esta acción afirmativa sobre la representación política de las mujeres. Además, la existencia de un sistema electoral de voto combinado abre la posibilidad al electorado de seleccionar según sus preferencias dando más posibilidades de elegir hombres que mujeres en un contexto de valores y culturas patriarcales.

El estudio de los componentes del régimen de género y de los elementos del sistema electoral muestra las fallas que limitan un funcionamiento eficiente sobre la representación descriptiva de las mujeres. Las deficiencias se identifican tanto en el proceso de selección de candidaturas dentro de los partidos y en el propio régimen electoral de género, como en las reglas que establece el sistema electoral. El hecho de que se puedan seleccionar diferentes candidaturas (voto preferente), que no haya ni siquiera un mandato de posición (que pudiera funcionar al menos como un indicativo simbólico respecto a dónde deben ir las mujeres como candidatas) y que se coloque a las mujeres como suplentes y no como propietarias da cuenta de las dificultades para ser electas.

El régimen electoral de género también se ha visto debilitado por la interpretación de los partidos al momento de aplicar la cuota en la fórmula. Una perspectiva, avalada por la normativa legal, es que el 30% de integración de las planillas se calcula a partir de considerar la fórmula integralmente, es

35 Para María Joaquina Menjivar, coordinadora de proyectos de ANDRYASAS: “Las listas electorales siguen siendo encabezadas por hombres, lo que genera menores oportunidades y recursos que son parte importante en la contienda electoral, por ejemplo, el candidato que encabeza la lista, es abordado por los medios de comunicación, convocado a entrevistas, debates y esto pone en condiciones desfavorables la competencia para las mujeres” (Menjivar, 2021).

decir, la suma de las candidatas propietarias y suplentes.³⁶ La otra perspectiva es que la cuota ha sido interpretada como un techo y no como un piso que garantice cierto nivel de participación. Los partidos en lugar de sobrepasar el 30% se conforman o se esfuerzan únicamente en lograr ese umbral para cumplir con la inscripción de la planilla (Guzmán, 2017).

La evaluación del régimen electoral de género evidencia la presencia de barreras institucionales (regulación débil sin voluntad política para ser reformada y fortalecido el régimen electoral de género), condiciones adversas en la búsqueda y el ejercicio del poder (escaso acceso a recursos y hechos de violencia), configuración de un sistema electoral que afecta la inclusión de más mujeres (una estructura del voto que limita los efectos de la cuota en los resultados) y rigidez partidaria (procesos de selección de candidaturas y definición de políticas públicas sin enfoque de género y dirigencias monopolizadas por hombres que no comprenden la necesidad de renovarlas).³⁷

Este diagnóstico pesimista se agrava por el hecho de que la máxima autoridad dentro de los partidos políticos suele componerse mayoritariamente por hombres. Ninguno de los 10 partidos políticos inscritos en el Tribunal Supremo Electoral se encuentra dirigido por una mujer. Desde el inicio de la vida democrática, la inclusión de mujeres en las cúpulas no ha sido un tema relevante. La presidencia o secretaría general siempre ha sido ocupada por hombres, sin considerar siquiera la postulación de una mujer para ese cargo, lo que ha derivado en el establecimiento de relaciones de poder desiguales que priorizan la participación masculina. La renovación, tan necesaria dentro de los partidos, sigue sin impulsarse y, mucho menos, por suponer una verdadera inclusión del enfoque de género.

El dominio de los hombres dentro de la política partidaria también ha condicionado el trabajo en redes. Para las mujeres se vuelve más difícil ingresar en un mundo donde la información y los contactos se definen en espacios que históricamente tienen una predominancia masculina. Las reuniones o espacios de convivencia suceden en horarios, fechas y lugares afines a los hombres,

36 De acuerdo con la diputada Anabel Belloso, del FMLN, uno de los principales obstáculos para la inclusión de las mujeres en la política es “la aplicación a conveniencia de la cuota de participación, regulada en el artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos, utilizando válvulas de escape, colocando a mujeres en posiciones no ganadoras, o espacios de suplencia” (Belloso, 2021).

37 De acuerdo con una diputada electa para la Legislatura 2021-2024, “en general las mujeres tenemos menos acceso a redes de contactos que podría dificultar la búsqueda de financiamiento” (Anónimo, 2021). La exdiputada Karla Hernández, de ARENA, agregó que la violencia política “hace que las mujeres desistan de la participación en procesos electorales” (Hernández, 2021).

negando a las mujeres el acceso a elementos que pueden promover su candidatura e, incluso, los criterios que emplean para definir las candidaturas o impulsar carreras políticas son muy diferentes a los que se emplean con los hombres (Muñoz-Pogossian y Freidenberg, 2020). La deconstrucción de este estereotipo es una demanda urgente para eliminar la asociación de la mujer con la esfera privada y construir una narrativa que posicione a la mujer como líder en la función pública.

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Las medidas de acción afirmativa en el registro de candidaturas, aprobadas en 2013 e implementadas a partir de 2015, y que se aplicarán hasta 2027 según señala la ley, no han sido hasta el momento un elemento que permita resolver los problemas de representatividad política de las mujeres salvadoreñas. Si bien esa fue la primera vez que se aprobó una acción concreta para equiparar las condiciones efectivas en el registro de candidaturas entre hombres y mujeres, aún hay pendientes institucionales respecto a cómo poder fortalecerla y convertirla en un instrumento eficaz para mejorar la igualdad en la representación.

La reforma político-electoral pendiente más importante para promover la igualdad de condiciones en este régimen electoral de género es la inclusión de la paridad como principio constitucional. Ya existen anteproyectos de ley dentro de la Asamblea Legislativa que merecen ser discutidos y aprobados. El reconocimiento del principio de paridad dentro de la Carta Magna permitiría exigir a los partidos que ubicaran el 50% de mujeres y el 50% de hombres en las candidaturas a los cargos para representación popular y también a los de autoridad interna de los partidos.³⁸

Esta reforma debería incluir un mandato de posición claro (alternancia en cremallera),³⁹ así como una indicación explícita respecto a que la paridad se

38 Para la diputada Anabel Belloso, del FMLN (Belloso, 2021), se debería “legislar sobre la paridad, horizontal y vertical, ya sea reformando la constitución y leyes secundarias, o emitiendo una ley de paridad”; en este mismo sentido, María Joaquina Menjivar, de ANDRYSAS (Menjivar, 2021), agrega que se deben “promover reformas al sistema electoral que incluya la paridad (50-50) con mecanismo de alternancia o mandato de posición en las planillas de candidaturas para los cargos de elección popular, cargos de segundo grado y designación del ejecutivo”.

39 Una propuesta en este sentido la realizó la Red para una Democracia Paritaria, en 2019 (Grupo Parlamentario FMLN, 2019).

exige entre las candidaturas propietarias y no, como ocurre en la actualidad, tomando como un conjunto a las propietarias y suplentes. De esta manera, las reformas deben ser sobre el porcentaje de exigencia (paridad vertical y paridad transversal –en los encabezamientos de las listas de los distritos–), en el mandato de posición (incluyendo alternancia en cremallera) y la estructura de la fórmula (debe exigirse sobre las candidaturas propietarias y además incluir que el suplente de una candidata propietaria mujer debe ser del mismo género, para evitar las presiones que pudieran darse sobre la titular para que renuncie una vez electa). De igual forma, la sanción por el no cumplimiento de la ley debe ser explícita y no permitir la posibilidad de corregir la lista presentada, como se encuentra actualmente en la legislación.

La paridad no solo debería aprobarse para la competencia electoral en todos los niveles de elección popular, sino que debería extenderse a los procesos de selección de candidaturas a cargos de elección popular,⁴⁰ a puestos de dirección partidista y a cargos de designación política.⁴¹ La estandarización de la democracia interna, por medio de su inclusión explícita en la regulación, podría contribuir a delimitar las arbitrariedades y abusos que pueden darse si cada partido configura sus propios criterios de elección y cumplimiento de la cuota de género o, en el escenario ideal, del principio de paridad. La celebración de primarias debe diseñarse con reglas que favorezcan que la competencia sea igualitaria, con la participación de la autoridad electoral en su organización, supervisión y financiamiento, sin obstaculizar la participación de las mujeres más votadas en el acceso a las candidaturas. En ese sentido, una medida a evaluar podría ser la incorporación de “primarias paritarias” (Freidenberg y Brown Araúz, 2019), como una manera de resolver los problemas de coordinación estratégica entre democracia interna y paridad de género.

En todo el proceso de fortalecimiento del régimen electoral de género salvadoreño, un elemento importante ha sido la influencia de una serie de

40 De acuerdo con Cristina Rivera, técnica de la Unidad de Género del TSE, “desde el interior de los partidos políticos debe de trabajarse mecanismos internos para garantizar una mayor participación política de las mujeres, como por ejemplo: políticas de género que regulen la cuota mínima de mujeres y medidas anexas, protocolos de prevención de la violencia, reglamentos electorales para elecciones internas con incorporación de los lineamientos para la aplicación de la cuota de mujeres, discriminación positiva en la asignación de financiamiento para las campañas electorales de las mujeres, entre otros” (Rivera, 2021).

41 En mayo de 2020, los magistrados del TSE solicitaron una reforma para incluir de forma explícita la cuota del 30% para los órganos de dirección partidarios, ya que la ley no era clara en ese aspecto (Miranda, 2020).

instancias de apoyo institucional, técnico y político para evidenciar las brechas de género y promover reformas sustantivas a nivel legislativo. Esta articulación, que se conoce como parte de una “coalicción amigable a las mujeres” (Caminotti, 2016), ha sido clave para pasar de una etapa de ausencia de cuotas a otra donde lo importante ha sido la colaboración multipartidista y el trabajo técnico institucional conjunto para avanzar en la aprobación de las cuotas. Esa segunda fase se ha caracterizado por una mayor capacidad de negociación y apoyo a las reformas impulsadas para mejorar la representación política de las mujeres.⁴² En este sentido, se esperaría que la “tríada legislativa” pudiera continuar trabajando en el impulso y reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres. La nueva aritmética legislativa 2021-2024 supone un reto para la continuidad del GPM y del trabajo que viene haciendo la denominada “tríada legislativa”. La bancada de mujeres en un 67% estará integrada por diputadas de Nuevas Ideas, el partido político del presidente Nayib Bukele, que no se ha caracterizado por fomentar espacios de diálogo y colaboración con el resto de los partidos, a quienes el oficialismo ha deslegitimado. Esta participación femenina de la Asamblea, carente de perspectiva de género, podría obstaculizar el impulso de una agenda de igualdad sustantiva y paritarista en el país.

Las reformas planteadas también mejoran la actuación del TSE, en términos de contar con capacidad para exigir el cumplimiento de las normas actuales y de realizar interpretaciones que supongan juzgar con perspectiva de género, impulsando los cambios normativos que el sistema necesita (en sentido similar a lo que hacen las autoridades electorales jurisdiccionales de otros países como México o Costa Rica, que se han convertido en actores críticos en materia de igualdad de género). El tener un papel más activo dentro del proceso interno y durante la contienda requiere, además, el fortalecimiento de la Unidad de Género dentro de la autoridad electoral, así como la adopción de un enfoque transversal de derechos e inclusión de aquellos grupos subrepresentados en las decisiones de la autoridad electoral.

A pesar de los diagnósticos, muchos de estos compartidos y propuestos por diversas organizaciones civiles que trabajan por los derechos de las mujeres, de los organismos internacionales y de la misma “tríada legislativa” en

⁴² La experiencia comparada muestra que este tipo de actores críticos facilitan el diálogo sin intereses partidarios que dominen la agenda (aunque existan y sean importantes); la transversalización integral del enfoque de género; la creación de espacios de formación, la autonomía y la flexibilidad en la interacción; el establecimiento de redes y la construcción de una agenda consensuada que sirve de punta de lanza para las transformaciones necesarias (González y Sample, 2010: 29).

diferentes momentos de la experiencia democrática reciente del país, no parecería haber un clima de opinión conducente a exigir mejorar las condiciones de representación política de las mujeres ni tampoco parecería haber compromisos reales desde las élites políticas por sentarse a una mesa de negociación que permita reformar los candidatos institucionales. La ausencia de voluntad política, por parte de las dirigencias, y de una estructura de oportunidad de cambio que permita pensar en algún tipo de reformas, dificulta el escenario para que se incremente la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones salvadoreñas.