



Memorándum de propuesta de reforma electoral

Participación política de las mujeres

No.5

Marzo 2020

Presentación

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB), y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos realizado un proceso de monitoreo del ciclo electoral 2018-2019, en el marco del Proyecto: “Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral y Debate Público”, ejecutado con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En nuestra calidad de instituciones de carácter académico, e interesados particularmente en la mejora del sistema y de los procesos electorales, presentamos el quinto “Memorándum de propuesta de reforma electoral”, dedicado a la participación política de las mujeres.

I. Introducción

La regulación para aumentar la participación política de las mujeres ha sido, históricamente, una deuda pendiente. Sin embargo, de forma paulatina se han reformado los distintos ordenamientos jurídicos en América Latina, a fin de garantizar su participación. Esta participación se puede entender desde un sentido amplio, comprendiendo las diversas manifestaciones y aristas. No obstante, este memorando se ceñirá al acceso que tienen las mujeres a cargos de elección popular, particularmente a nivel legislativo y municipal.

Para garantizar e incentivar la participación política de las mujeres, se han establecido medidas de acción afirmativa, a fin de procurar mejores grados de paridad. Dentro de las medidas que se han empleado, para promover una mayor incorporación de las mujeres a los cargos de representación

popular, destaca la adopción de cuotas de género en una primera etapa, para avanzar a lo que se conoce como “democracia paritaria”¹.

La paridad implica que las mujeres sean elegibles a cargos de elección popular en condiciones de igualdad respecto de los hombres y opera como un principio y como una norma. La ausencia de esta se concreta en una falta de mujeres en puestos de liderazgo político.

En ese sentido, es importante considerar a la mujer como sujeto político y no como objeto político y que, aunque existen barreras culturales y sociales que puedan dificultar esta paridad, ello no debería obstar a que se planteen como necesarias las herramientas jurídicas adecuadas. Si los instrumentos internacionales reconocen el derecho de las mujeres a ser elegibles en condiciones de igualdad², es obligación del Estado adecuar las reglas para lograr una participación efectiva.

1. Flavia Freidenberg y Raymundo Alva Huitrón, “¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel” en *La representación política de las mujeres en México*, edit. Flavia Freidenberg (Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2017), pág. 1.

2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 1966) Arts. 2, 3, 25 y 26; Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 1969) Arts. 1, 23, 24; arts. 1, 2, 3 y 7 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Nueva York, 1979). Arts. 1, 2, 3 y 7; Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (Nueva York, 1952) Arts. I, II y III; Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará, 1995) Arts. 4 inciso j) y 5.

II. Antecedentes

En el año 2013, en El Salvador se aprobó una reforma a la Ley de Partidos Políticos para introducir la “cuota de género”, que implica una exigencia para que las listas de candidaturas para la Asamblea Legislativa, el Parlamento Centroamericano y la integración de Concejos Municipales lleven, al menos, un 30 % de representación femenina. Sin perjuicio de este avance, todavía existe la necesidad de profundizar en la reforma y dar un paso más hacia la “democracia paritaria”.

Dentro de la normativa actual y a nivel interno, existe la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIEE), donde en sus artículos 20, 21, y 22, se reitera el compromiso con la aplicación del principio constitucional de igualdad y erradicación de la discriminación contra las mujeres, a fin de promover la igualdad de mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos políticos como el voto y la elegibilidad, para superar los obstáculos existentes al desempeño e intervención de las mujeres en el ámbito público.

De igual manera, se encuentra la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV), que en su artículo 2 señala que dentro del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se incluye el participar en los asuntos públicos, incluyendo los cargos públicos.

De forma paralela, el Estado salvadoreño ha adquirido compromisos a nivel internacional, al ratificar la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (CEDAW). Esto implica que El Salvador adquirió el compromiso de adoptar medidas para hacer desaparecer las desigualdades legales y de hecho que existen entre hombres y mujeres en la esfera de los derechos políticos.

Asimismo, el Estado salvadoreño ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, conocida como “Convención de Belém Do Pará”, mediante la cual reconoce el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado e incluye el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación.

También, en el año 2007 se llevó a cabo la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Ecuador. En esta conferencia se firmó el Consenso de Quito, que consideró la participación política y la paridad de género, como temas estratégicos para la región en los procesos decisionales.

En cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el “Objetivo 5: Igualdad de género”, establece entre una de sus metas asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública. En este contexto y de forma coincidente, el PARLATINO aprobó una Norma Marco sobre la Democracia Paritaria, que plantea las directrices para avanzar en este sentido. Según el Observatorio de Reformas Electorales, “entre 1978 y 2015 se llevaron cabo reformas en diecisiete países de la región para obligar a los partidos a ubicar mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular”³.

En la actualidad, más de 100 países han adoptado algún tipo de cuota y/o principio de paridad de género. En América Latina la cifra llega a 16 países⁴, la región del mundo donde más países han adoptado este mecanismo. “Sin embargo, su efectividad y aplicabilidad ha sido heterogénea según las características propias de sus textos normativos combinados con las diversas condiciones sociales, políticas y culturales de cada país”⁵.

3. Las Reformas Políticas en América Latina “Género y política”. [Última fecha de acceso: 27 de febrero de 2020] <https://reformaspoliticas.org/reformas/genero-y-politica/>

4. Flavia Freidenberg y Raymundo Alva Huitrón, “¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel” en *La representación política de las mujeres en México*, edit. Flavia Freidenberg (Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2017), pág. 5.

5. Nérida Archenti y María Inés Tula, “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en *América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador*”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, (vol. 66, 2014), pág. 49.

En nuestro país, el Grupo Parlamentario de Mujeres presentó el lunes 9 de diciembre de 2019, una iniciativa de ley para avanzar hacia la democracia paritaria. La reforma busca la integración de las planillas con un 50% de mujeres, tanto para cargos a la Asamblea Legislativa, como para Concejos Municipales.

III. Nuestra propuesta de reforma es la siguiente:

a) Paridad y alternancia en las elecciones del Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa.

Avanzar hacia la paridad es un paso importante. Como se mencionó *supra*, la paridad en la participación política se expresa en una norma que obliga a los partidos políticos a confeccionar las listas de candidaturas con un 50% de integrantes de cada sexo, ordenados en forma secuencial y alternada⁶. Este último punto es importante, ya que este criterio de alternancia de género es el que permite asegurar un orden de precedencia que dé mayores posibilidades de elección a las candidatas que se postulen. Por ello proponemos que, en las candidaturas a diputados para el Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa, la inscripción de planillas se regule bajo los principios de la paridad de género y la alternancia.

b) Procesos sancionatorios

Otro aspecto importante que debe contemplar una reforma hacia la paridad son las sanciones a quienes infrinjan el requerimiento de la integración de las

listas y/o no cumplan con alternancia y mandatos de posición, por ejemplo. Estas sanciones deben tener un efecto disuasorio, no limitándose a una sanción patrimonial. En este sentido, las sanciones deberían ir encaminadas a “la negativa de registrar las candidaturas o las restricciones al financiamiento público”, entre otros⁷.

c) Paridad en elecciones de miembros de Concejos Municipales

En nuestro sistema electoral, las elecciones de miembros de Concejos Municipales son por medio de listas cerradas y bloqueadas. El artículo 197 del Código Electoral sostiene que en este tipo de elección, “*el voto se expresa haciendo cualquier marca que indique inequívocamente su preferencia, sobre la bandera del partido político o coalición*”.

Tal como lo sostienen JONES, ALLES y TCHINTIAN “la eficacia de la legislación de cuotas es mayor cuando se combina con listas cerradas, mandatos de posición, distritos electorales medianos o grandes y normas estrictas para asegurar su cumplimiento. La implementación de cuotas bajo ese diseño institucional tiene la ventaja de garantizar un piso mínimo de representación de las mujeres en todos los partidos y distritos”⁸.

De conformidad a lo anterior, proponemos que las planillas de Concejos Municipales estén integradas con el 50% de participación de mujeres, tanto en la planilla de cargos de propietarios y de suplentes, como en la lista que designa el orden de precedencia en caso de no obtener mayoría simple, según lo dispuesto en el artículo 165 del Código Electoral.

6. Nérida Archenti y María Inés Tula, “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, (vol. 66, 2014), pág.50.

7. Flavia Freidenberg y Raymundo Alva Huitrón, “¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel” en *La representación política de las mujeres en México*, edit. Flavia Freidenberg (Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2017), pág.6.

8. Mark P. Jones, Santiago Alles y Carolina Tchintian, “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina”, *Revista de ciencia política* (32(2)), pág. 334, [Última fecha de acceso: 27 de febrero de 2020] <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200001>

IV. Reflexión Final

Por último, es fundamental mencionar dos aspectos. El primero, que “los alcances y limitaciones en el diseño de las cuotas de género y la paridad política no pueden ser evaluados en forma aislada, sino que deben ser considerados en un contexto de armonización de la legislación electoral con políticas públicas de género y diversidad cultural”⁹. En nuestro caso, tiene particular importancia por la necesidad de tener una reforma integral y no apostar a reformas de manera aislada.

En segundo lugar, no hay que perder de vista las condiciones estructurales existentes que lo que hacen es desincentivar la participación política de las mujeres, así como los denominados techos de cristal. Es sabido que las mujeres se enfrentan a diversas limitaciones de redes, dinero, recursos, así como a prejuicios y un mayor escrutinio al decidirse por la política¹⁰. Sin embargo, estos aspectos no deben desincentivar que se apueste por una reforma en paridad, sino por el contrario, trabajar por superar esos desafíos a fin de lograr una efectiva participación y una mejora en la calidad de la democracia.

9. Nélide Archenti y María Inés Tula, “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador”, *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, (vol. 66, 2014), pág.68.
10. Flavia Freidenberg y Raymundo Alva Huitrón, “¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel” en *La representación política de las mujeres en México*, edit. Flavia Freidenberg (Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2017), pág.5.

Memorándums de propuestas de reforma electoral



- ▶ **Memorándum 1.**
Voto desde el exterior para elecciones legislativas y municipales en El Salvador. Septiembre de 2019.
- ▶ **Memorándum 2.**
Los Organismos Electorales Temporales. Enero de 2020.
- ▶ **Memorándum 3.**
Democracia interna de los partidos políticos. Febrero de 2020.
- ▶ **Memorándum 4.**
Financiamiento electoral. Febrero de 2020.
- ▶ **Memorándum 5.**
Participación política de las mujeres. Marzo de 2020.

Puede consultar todos los documentos en www.fundaungo.org.sv/monitoreo-electoral



Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
81 Avenida Norte y 7a. Calle Poniente, Casa No. 509,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador, C.A.

(503) 2213-1280 y 2264-5130