

**IIDH**

Instituto Interamericano  
de Derechos Humanos



# Derechos políticos de las mujeres: avances y buenas prácticas en El Salvador, Costa Rica y Panamá







**DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES:  
AVANCES Y BUENAS PRÁCTICAS EN  
EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ.**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:  
Gobierno de Australia

© 2016, Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Reservados todos los derechos.

346.013.4

159p

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Derechos Políticos de las mujeres: Avances y buenas prácticas en El Salvador,  
Costa Rica y Panamá./ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. --

San José, C.R. : IIDH, 2016

326 p. : 22 x 28 cm.

978-9930-514-08-5

1. Participación ciudadana. 2. Derechos de las mujeres. 3. Democracia. 4. El  
Salvador. 5. Costa Rica. 6. Panamá.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

***Equipo productor de la publicación:***

*José Thompson J.*

Director Ejecutivo del IIDH y Director de CAPEL

*Salvador Romero Ballivián*

Coordinación académica

*Tasheena Obando*

Asistente de coordinación y Monitoreo

*Carlos Urquilla*

*Ana Elena Obando*

*Dayana Bernal*

Autor (es)

*Marisol Molestina*

Corrección de Estilo

*Marialyna Villafranca*

Diseño, Diagramación y Artes finales

*Imprenta y Litografía Versalles S.A.*

Impresión

**Colaboradores de la investigación:**

Tribunal Supremo Electoral de El Salvador

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica

Tribunal Electoral de Panamá

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955  
e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr  
**www.iidh.ed.cr**

## Indice

Presentación.....	7
Introducción.....	9
Promoción de la participación política de las mujeres en El Salvador .....	17
<i>Carlos Urquilla</i>	
Investigación sobre la participación Política de las mujeres en Costa Rica.....	113
<i>Ana Elena Obando</i>	
Investigación sobre la participación política de las mujeres En Panamá.....	205
<i>Dayana Bernal</i>	
Anexo:	
<i>Encuesta dirigida a mujeres autoridades locales.</i>	
Investigación sobre participación política de las mujeres:	
Costa Rica, El Salvador, Panamá .....	313



## Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) han realizado desde la década de los ochenta, una extensa labor para la promoción de espacios de reflexión política y académica, tendientes al fortalecimiento del desarrollo democrático. A esta labor se suma la asistencia técnica en materia electoral y de derechos políticos, la investigación, la educación y capacitación y el desempeño como Secretaría Ejecutiva de las tres asociaciones de organismos electorales del continente (Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y El Caribe, de América del Sur y la Unión Interamericana de Organismos Electorales).

La elaboración y desarrollo de propuestas teórico-conceptuales y analíticas para el abordaje de la democracia, incluyendo la consideración de las desigualdades y discriminaciones de género, ha sido una estrategia y una herramienta de trabajo para colocar en la agenda pública que los derechos políticos no son gozados y ejercidos plenamente por las mujeres.

A través de este trabajo, el IIDH se propone contribuir a la reflexión y análisis de la participación política de las mujeres en tres países centroamericanos – Costa Rica, El Salvador y Panamá – dando énfasis al ámbito de los gobiernos locales. Aun cuando la región avanza progresivamente en el incremento de la participación de las mujeres en los parlamentos<sup>1</sup>, el ámbito local es claramente deficitario: las mujeres alcaldesas no sobrepasan el 12%<sup>2</sup>. Ello evidencia la persistencia de factores estructurales y de obstáculos en la vida política y partidaria, que se agudizan en lo local, que requieren de mayor estudio y profundización.

Igualmente, al examinar la representación de las mujeres a nivel local (a pesar de la escasez de datos estadísticos disponibles), ésta resulta ser aún más exigua que la nacional: las mujeres alcaldesas representan el 11,6% del total de las municipalidades en América Central y, en concreto, sólo el 9% en Panamá, el 11% en El Salvador y el 12% en Costa Rica<sup>3</sup>. En las concejalías de Costa Rica se registra el 39% de mujeres, mientras que en Panamá sólo el 11%.

Conviene destacar la importancia que van asumiendo los gobiernos municipales en los países de América Central a la hora de tomar decisiones que afectan directamente a

---

1 (25,2%)Unión Interparlamentaria (UIP), Mujeres en la Política:2014. Poster. [www.ipu.org/pdf/publications/wmnmmap14\\_en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmmap14_en.pdf)

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014. Pág.16

3 CEPAL, Informe anual 2012. La autonomía de las mujeres bajo la lupa. La Paridad: una larga espera, 2012. Pág.33

la ciudadanía, ya que les corresponden responsabilidades relacionadas con la prestación de servicios públicos de muy diversa índole. Se ve necesaria, de esta manera, la activa participación y representación de las mujeres para que las políticas municipales de desarrollo social y económico sean efectivas y se den en un contexto de igualdad de oportunidades.

Es imprescindible hacer referencia a la variedad de acuerdos tomados en el marco de las conferencias de las asociaciones de organismos electorales, que han sido espacios idóneos de reflexión, además de aportar parte trascendental de la base teórica de este proyecto. Por esto, deseamos agradecer a los organismos electorales miembros por su apoyo durante el proceso de ejecución de este proyecto y por sus significativos aportes durante la investigación en cada país, en especial al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, al Tribunal Supremo Electoral de El Salvador y al Tribunal Electoral de Panamá.

Así, aprovechando la disposición del Gobierno de Australia mediante su Embajada en México, el IIDH-CAPEL planteó y llevó adelante el Proyecto: Participación Política de las Mujeres, que tiene como propósito

*Propiciar una mejora, cuantitativa y cualitativa, de la participación y representación política de las mujeres, a través de un mayor conocimiento de la legislación, las acciones, las resoluciones, las estrategias y las buenas prácticas que han permitido el avance de los derechos políticos y electorales de las mujeres en tres países seleccionados (Costa Rica, El Salvador y Panamá), proponiendo reformas a nivel local y nacional con miras a incorporar la perspectiva de género en la gobernabilidad.*

La presente investigación surge, por lo tanto, con la idea de dar continuidad al trabajo de colaboración entre el IIDH y la Embajada de Australia, en beneficio de los organismos electorales, tratando de que dicha cooperación incida sobre la consecución de cambios y mejoras para lograr una sociedad centroamericana más democrática, participativa e igualitaria.

Mediante esta publicación esperamos contribuir al debate acerca de los temas que inciden y que emergen en el marco de los derechos políticos, para contribuir a hacer más completas y más inclusivas nuestras democracias. Esperamos sea de utilidad para quienes trabajan en este ámbito, en los distintos sectores, y como herramienta para la consolidación de la equidad en los procesos electorales del continente latinoamericano.

*José Thompson Jiménez*

Director Ejecutivo

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Director Centro de Asesoría y Promoción Electoral

---

## La participación política femenina en los espacios de poder local: el reto de las nuevas fronteras

Salvador Romero Ballivián

### Una vista panorámica

Desde el inicio de la transición a la democracia, en América Latina se han dado pasos significativos para ampliar la participación de la mujer en la vida política y, luego, en los espacios de poder. Ciertamente, aunque existen desafíos fuertes, hay avances relevantes.

En efecto, hubo un notable esfuerzo por mejorar y aumentar el registro femenino en los censos electorales e incrementar la asistencia a las elecciones. Trabajaron en esta dirección, a menudo de manera coordinada, los organismos electorales, entidades públicas especializadas, organizaciones no gubernamentales, movimientos de mujeres, partidos y agencias de cooperación internacional. Las mujeres invirtieron las cifras, pasaron de una posición minoritaria en los listados a ser la mayoría, lo cual se adecua a la realidad demográfica<sup>4</sup>. En 1956, para la elección inaugural del sufragio femenino, las hondureñas constituían apenas un 41,4 % del censo<sup>5</sup>; en el 2013 eran un 50,8 %. La excepción latinoamericana, Guatemala, desapareció en la presidencial del 2011: en esa oportunidad, las mujeres constituyeron el 50,9% del registro.

Esta evolución se liga con el aumento de perspectivas para las mujeres, en especial en las capitales y las principales ciudades, donde crecen las oportunidades socioeconómicas, educativas, culturales y políticas. En las zonas rurales, donde persisten pautas de comportamiento más tradicionales, se constatan rezagos. Costa Rica ofrece un ejemplo, con San José como la provincia con mayor proporción de mujeres registradas, mientras que en el opuesto figuran las áreas rurales y costeras, menos desarrolladas<sup>6</sup>. Un cuadro similar se presenta en El Salvador, con la capital como un área de particular inscripción femenina<sup>7</sup>.

Además de conformar la mayoría en las listas, las mujeres tienden a mostrar niveles ligeramente superiores de participación. Ilustrativas de esta tendencia son las municipales

---

4 Llanos, Beatriz, y Kristen Sample, *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? (participación política de la mujer en América Latina)*. IDEA, Lima, 2008, pág. 15.

5 Villars, Rina, *Para la casa más que para el mundo: sufragismo y feminismo en la historia de Honduras*. Guyamuras, Tegucigalpa, 2001, pág. 401.

6 Tribunal Supremo de Elecciones, Boletín estadístico, 272, 2009, págs. 17-21.

7 Junta de Vigilancia Electoral, Informe elecciones 2012. Junta de Vigilancia Electoral. San Salvador, 2012, págs. 214-228.

paraguayas del 2006 y del 2010. En esta última oportunidad sufragó un 57,3 % de las inscritas, contra un 56,6 % de los varones. De cierta forma, la trayectoria femenina en América Latina recuerda la europea y norteamericana de la post Segunda Guerra Mundial, cuando las mujeres pasaron a inscribirse más y a votar más que los hombres; así sucedió en Canadá desde 1988, casi siete décadas después de haber conquistado el derecho al sufragio<sup>8</sup>.

A veces en paralelo a estos cambios en los listados y en la asistencia a la jornada electoral, a veces de manera posterior y a menudo con la convergencia de las fuerzas sociales y políticas descritas, los sistemas políticos latinoamericanos buscaron diversificar y lograr una mayor equidad en la representación, una mayor presencia de las mujeres en los espacios de decisión. Los desequilibrios eran notorios al inicio de la transición. No fue excepcional el Congreso boliviano de 1979, con una única mujer parlamentaria, aunque sí fue excepcional que Lydia Gueiler fuese elegida presidenta de la Cámara de Diputados, cargo que le abrió el paso a la presidencia de la República en medio de una grave crisis política<sup>9</sup>.

El mecanismo privilegiado de las reformas ha sido la cuota de representación por género<sup>10</sup>. De hecho, la cuota es una de las reformas electorales más comunes en la región<sup>11</sup>. Puestas en vigencia por primera vez en Argentina en 1991, las cuotas han probado su eficiencia en la medida que la legislación sea clara, precisa y con instrumentos para garantizar su cumplimiento, o que ciertas instituciones, como las electorales, dotadas de poderes reglamentarios, asuman un rol proactivo<sup>12</sup>.

Ciertamente las situaciones varían, desde países donde los partidos **parecen ignorar el espíritu y la letra del sistema de cuotas del país – y aún sus propias reglas internas**<sup>13</sup> –, los que adoptaron la cuota por una única vez – Uruguay, para los comicios de 2014 –, hasta

8 Jenson, Jane, “La ciudadanía de las mujeres y la democracia en Canadá”, en: *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de América*. IDEA/CIM, 2013, págs. 277-278.

9 Romero Ballivián, Salvador, *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979- 2009*. FUNDAPPAC/KAS, La Paz, 2009, págs. 204-206.

10 Archenti, Nélica, y María Inés Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Heliaste, Buenos Aires, 2008; Bareiro, Line, e Isabel Torres García (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH-CAPEL, San José, 2008.

11 Romero Ballivián, Salvador, “Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI”, en: Organización de Estados Americanos, *Reformas políticas en América Latina*, 2016, pág. 93-133.

12 Eugenia Zamora, “Derechos políticos de la mujer en Costa Rica 1986-2006”, en: Barreiro, Line; Torres Isabel (editoras), *Igualdad para una democracia incluyente*, IIDH, San José, 2009, págs. 397-447; Gilas, Karolina, *Con las cuotas no basta*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2014, págs. 49-54.

13 Jones, Mark, “La representación de las mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá: diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reforma”, en: PNUD, *Las reformas electorales en Panamá*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Panamá, 2010, (págs. 275-315), pág. 286.

aquellos que establecieron la paridad y alternancia – como Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Honduras (aplicación prevista para la elección del 2017). A menudo, este mecanismo corona una progresiva ampliación de la cuota. México aprobó una cuota de 30% en 2002, de 40% en 2007 y en 2014 estableció la paridad y la alternancia. Como consecuencia, América Latina destaca como la segunda región con más porcentaje de parlamentarias, detrás de Escandinavia<sup>14</sup>, aunque el promedio solo fluctúe alrededor del 25 %.

Empero, las cuotas atacan más las consecuencias que las causas de la discriminación política femenina. Así, en Costa Rica apenas desaparece la imposición de las cuotas, como en el caso de los cargos uninominales para alcaldías propietarias e intendencias, la presencia de las mujeres en las candidaturas se reduce drásticamente.

Entre las nuevas líneas que se discuten para apuntalar la diversificación y la equidad de la representación, los países han avanzado en la aprobación de mecanismos contra el acoso político y la burla de las disposiciones: ¡el lente debe considerar cuántas mujeres fueron elegidas y cuántas concluyeron el mandato! Igualmente, ciertas legislaciones exigen que los partidos destinen una fracción del financiamiento público a la capacitación de su militancia y dirección femenina, como en México o Costa Rica<sup>15</sup>, medidas que a veces son acompañadas por iniciativas de fundaciones políticas para capacitar a las candidatas sin distinción de partidos<sup>16</sup>.

## **Alcances y objetivos de una investigación centrada alrededor de la participación política femenina en el espacio local**

El panorama descrito concierne fundamentalmente la situación nacional: la participación de las mujeres en el ámbito legislativo nacional. El escenario local latinoamericano muestra un cuadro más dramático y también menos conocido. Las mujeres ocupan habitualmente menos del 10% de las alcaldías, y ese porcentaje da escasas señales de progresar. Igualmente, su presencia en las gobernaciones, el nivel intermedio entre el gobierno central y las alcaldías, es limitada, como ilustra México con apenas cinco gobernadoras en 30 años<sup>17</sup>. Las reformas en este campo han sido discretas<sup>18</sup>.

---

14 IDEA/Unión Interparlamentaria/Universidad de Estocolmo, *Atlas of Electoral Gender Quotas*, 2013.

15 Matarrita Andrés, Zamora Eugenia, “Paridad de género y capacitación partidaria en Costa Rica” en *Revista de derecho electoral* (19), primer semestre 2015, p. 59 – 82.

16 NIMD/NDI/ INAM/PNUD/ONU-Mujeres, *Mujeres políticas: la experiencia de la Academia de candidatas en Honduras*. Tegucigalpa, NIMD/NDI/ INAM/PNUD/ONU-Mujeres, 2014.

17 Gilas, Karolina, op. cit., pág. 30.

18 Torres, Isabel, “Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, 14,

En ese contexto se inscribe la investigación “Derechos políticos de las mujeres: avances y buenas prácticas en El Salvador, Costa Rica y Panamá”, ejecutada por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL/IIDH) en 2015, gracias al financiamiento de la cooperación de Australia. La iniciativa contó con el soporte del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE), el Tribunal Electoral de Panamá (TE) y el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador (TSE). Su propósito fue acercarse a la realidad de la participación política femenina en el nivel local, mostrar los vínculos con el nivel nacional, las tendencias comunes y las singularidades.

Tres destacados investigadores realizaron los análisis de casos nacionales. Ana Elena Obando, abogada, catedrática universitaria y consultora internacional, trabajó sobre Costa Rica; Dayana Bernal, abogada e investigadora, analizó el caso de Panamá; Carlos Urquilla, abogado, profesor universitario y ex Subsecretario Presidencial de Inclusión Social, estudió la situación salvadoreña. En la primera fase se contó igualmente, con el aporte de Isabel Torres García. La coordinación académica general correspondió a Salvador Romero Ballivián, ex Director de CAPEL.

La investigación se desarrolló bajo parámetros comunes, con un entrelazamiento del análisis de datos cuantitativos, tanto estadísticas oficiales como encuestas a políticas locales; recolección de información cualitativa a través de entrevistas y grupos focales con dirigentes políticas y autoridades institucionales; análisis de la legislación electoral nacional enfocada en la participación política femenina, y una perspectiva temporal que cubre los primeros lustros del siglo XXI. Los países comparten una misma área geográfica, una división política y administrativa con similitudes, en la medida que el poder local se concentra en las alcaldías, sin existencia de un nivel intermedio – como las gobernaciones –, y la gestión electoral la asume un organismo unificado.

Los trabajos se ajustan a las exigencias habituales de la investigación académica y ofrecen valiosa información inédita. Sin embargo, también tienen voluntad de incidir en las políticas públicas, las normas y las prácticas, por lo cual, establecen de cierre un balance de la situación en cada país y un conjunto de recomendaciones que ayuden a fortalecer la participación política femenina.

Desde el punto de vista metodológico, en grados distintos, los investigadores tuvieron dificultades para tener acceso a los datos, pese a la buena voluntad y cooperación de las instituciones. Este elemento pone en evidencia las características novedosas del tema

abordado en la obra, así como la naturaleza incipiente de los estudios sobre el poder local en la mayoría de los países de América Latina. Pese a las limitaciones, las tres investigaciones recuperan datos muy poco conocidos y brindan interpretaciones novedosas.

## **Primeras conclusiones para el debate y la acción**

Los hallazgos de las investigaciones son numerosos y no es el propósito resumirlos. El objetivo de esta sección es más bien resaltar algunas tendencias compartidas en Costa Rica, Panamá y El Salvador, que sin duda puedan ser extendidas a los otros países de la región. Al menos cinco líneas comunes pueden identificarse.

La primera es la progresiva adopción de mecanismos de acción afirmativa para promover la participación femenina en el escenario local. Prototípica es la evolución de Costa Rica. Procuró generar mayores espacios de presencia femenina en los ámbitos de decisión local a través de cuotas (2002, 2006), después elevó el umbral a la paridad y alternancia (2010, 2016) y luego de una sentencia de la Sala Constitucional, implementará la paridad horizontal en la próxima elección. Iniciadas en el nivel nacional, las cuotas han ganado terreno en el juego municipal, tanto más que, en su ausencia, las inercias de la cultura política abren muy pocos espacios. Se observa un amplio respaldo femenino a este mecanismo, no exento de una mirada crítica sobre la manera cómo los partidos inscriben a las mujeres en las listas para cumplir una exigencia legal, sin una adecuada valoración de sus méritos, competencias y trayectorias.

La segunda línea es que los avances que se dieron para impulsar las cuotas y otras medidas favorables para la participación política femenina supusieron vastas alianzas que incluyeron, a menudo, una coordinación de mujeres de distintos partidos con promotoras de las causas femeninas de la sociedad civil, los organismos electorales, las entidades gubernamentales encargadas de asuntos de género, el respaldo de la comunidad internacional. Fue común e importante el recurso a los grandes acuerdos y convenios internacionales que establecieron la necesidad de impulsar medidas para ampliar la participación social y política femenina bajo la inspiración de los derechos humanos. Sin embargo, se observa que hubo escaso impulso específico para el ámbito local, que resultó más bien un derivado de las medidas logradas en el espacio nacional – en particular, las cuotas para las diputaciones.

Una tercera tendencia muestra una brecha y una tensión entre los principios jurídicos y la realidad política. Los primeros afirman elementos destinados a promover la participación

política femenina, tanto dentro de las organizaciones políticas como en la competencia entre partidos. Sin embargo, muchos de los enunciados quedan en letra muerta y los objetivos no se cumplen de manera plena. La discrepancia proviene en muchas ocasiones de las áreas grises, las fisuras o los vacíos de los textos normativos que permiten interpretaciones minimalistas o incumplimientos sin sanciones. Los casos estudiados sugieren igualmente la función clave que desempeñan los tribunales electorales, los tribunales constitucionales o la máxima instancia de justicia, para brindar enfoques que rescaten no sólo la letra de la norma sino el espíritu.

La cuarta línea concierne la brecha que existe entre el porcentaje de alcaldesas y de concejales (nombre genérico para designar a las mujeres que ocupan cargos en los espacios legislativos del ámbito local; los nombres varían de país a país: regidoras, síndicas, etc.). Desde el inicio de la transición o desde que las elecciones municipales adquirieron personalidad propia, el número de alcaldesas progresa de manera lenta o se estanca, alrededor de 10% - 15%. Así, en El Salvador, la cantidad de alcaldesas en 1998 fue de 25, en 2015 de 27, y los picos del período oscilaron entre 17 y 30. En la municipal panameña de 2014 se alcanzó 14% de alcaldesas, la mejor cifra de la historia de ese país. La proporción de concejales suele ser bastante superior (con la excepción de Panamá). Esta diferencia se explica porque los partidos aún tienden a privilegiar candidatos masculinos en elecciones uninominales. Por el contrario, las listas, donde se pueden generar mecanismos de cuotas, aumentan la presencia femenina. En el mismo sentido, puede observarse una sobrerrepresentación femenina en los puestos suplentes, pues los partidos aplican de manera laxa la cuota y la cumplen colocando principalmente mujeres en la suplencia, como sucede en El Salvador, o en la segunda parte del ticket, como la función de vicealcalde en Costa Rica.

Por último, se identifica que lamentablemente aún subsiste una cultura local latinoamericana restrictiva para la participación política femenina. Aún más grave, un porcentaje importante de mujeres sufre un acoso político y enfrenta un ambiente que dificulta su llegada a la política y más todavía su permanencia (entre otros, aspectos que podrían juzgarse secundarios y no lo son, como los horarios de reuniones, la compatibilización de la vida familiar y pública, etc.). Es un tema que adquiere progresiva notoriedad, sobre el cual los actores toman conciencia, y que moviliza cada vez más a las mujeres.

El conjunto de las investigaciones ofrece un panorama amplio, matizado, que registra avances, que muestra desafíos, que no disimula dificultades y que en el balance final deja una nota de esperanza, en especial si se recupera una mirada de mediano y largo plazo.

En efecto, la historia descrita por los investigadores de este libro recuerda, de alguna manera, las palabras inaugurales de Alexis de Tocqueville en *La Democracia en América*. La participación activa de la mujer en todos los ámbitos de la política, con una presencia cada vez más extendida, es sin duda, “una gran revolución democrática (que) se palpa entre nosotros”.





## 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

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.

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.

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

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*.

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

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

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.

<sup>11</sup> 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.

*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.*

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

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.

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;*

---

18 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.

*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.*

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.

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.*

*Habrán 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*

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.*

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:

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.*

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.

*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.

---

<sup>45</sup> 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.*

*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.*

*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

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.

---

<sup>46</sup> 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.*

<sup>47</sup> 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.

*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

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.**

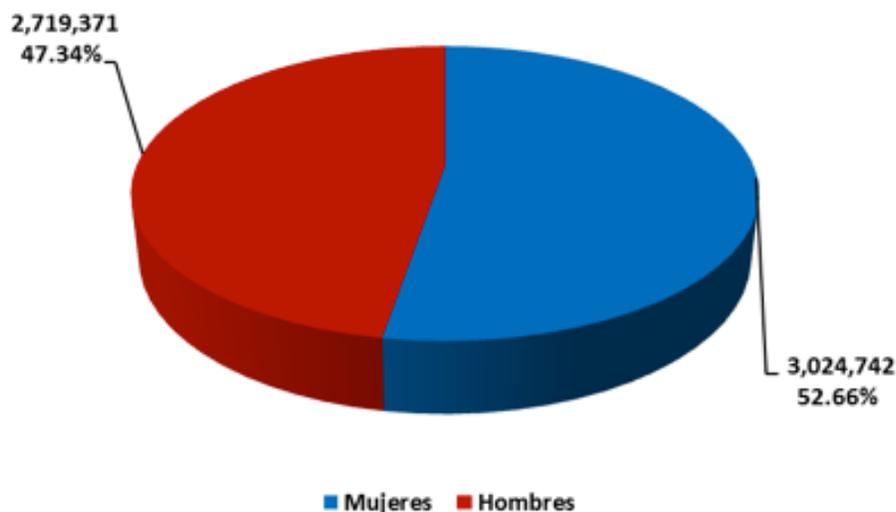
## 2. Derechos políticos y participación política de las mujeres

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.



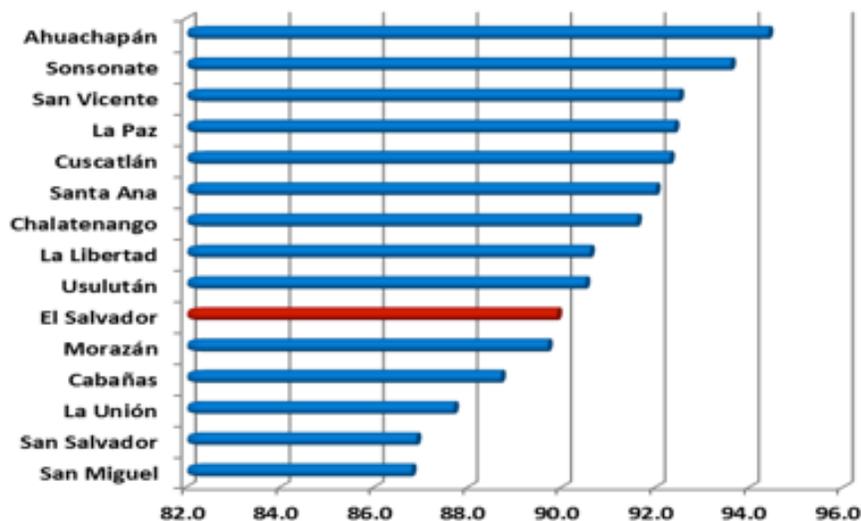
Gráfica 1. Distribución de la población nacional por sexo.  
Elaboración propia a partir de datos del V Censo de Población y Vivienda (2007).

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

	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%

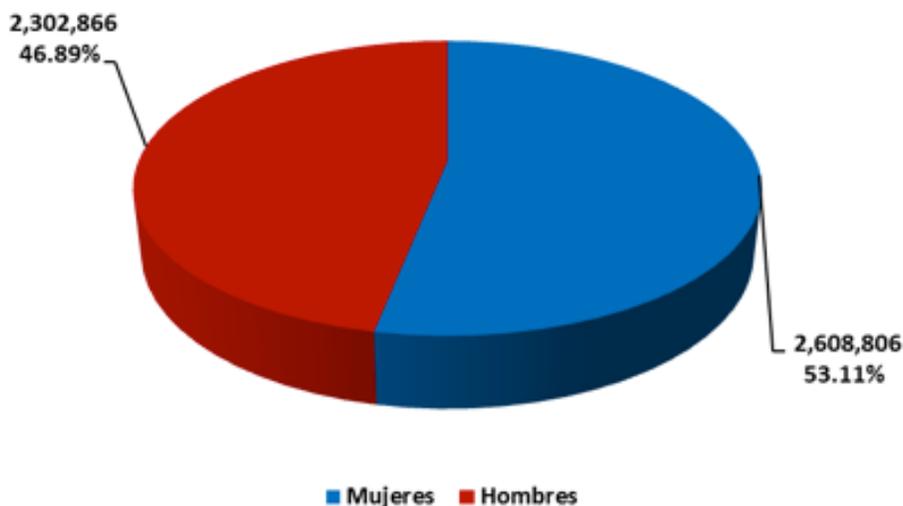
**Tabla 5. Distribución de la población nacional por sexo y departamento.**  
Elaboración propia a partir de datos del V Censo de Población y Vivienda (2007).

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).



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.

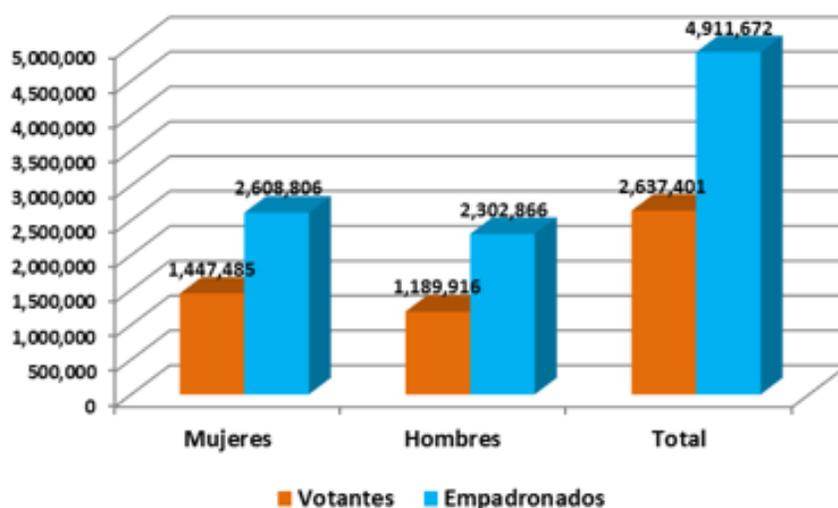


Gráfica 3. Distribución por sexo del padrón electoral 2015.  
Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

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.

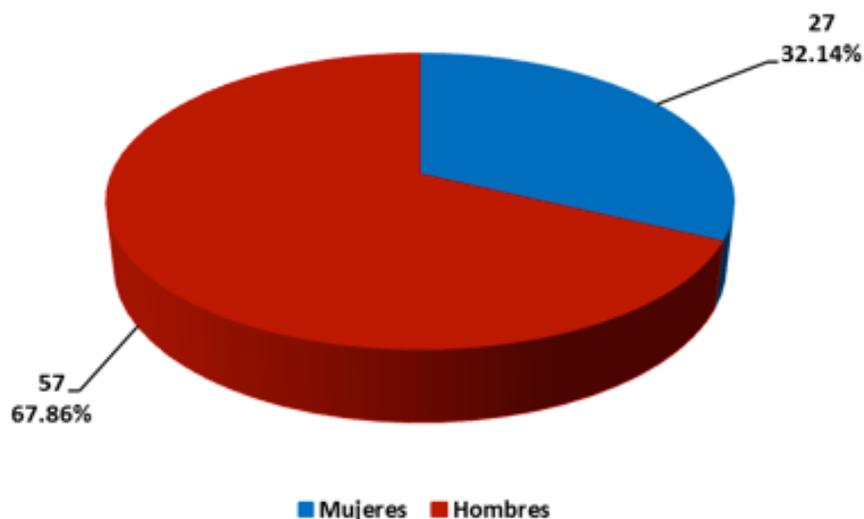
De lo expuesto hasta el momento se puede extraer una conclusión muy significativa, y es que en El Salvador las mujeres, que constituyen la mayoría de la población, son igualmente la mayoría del padrón electoral, y son también la mayoría de las electoras. Así las cosas, desde la perspectiva del sufragio 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.

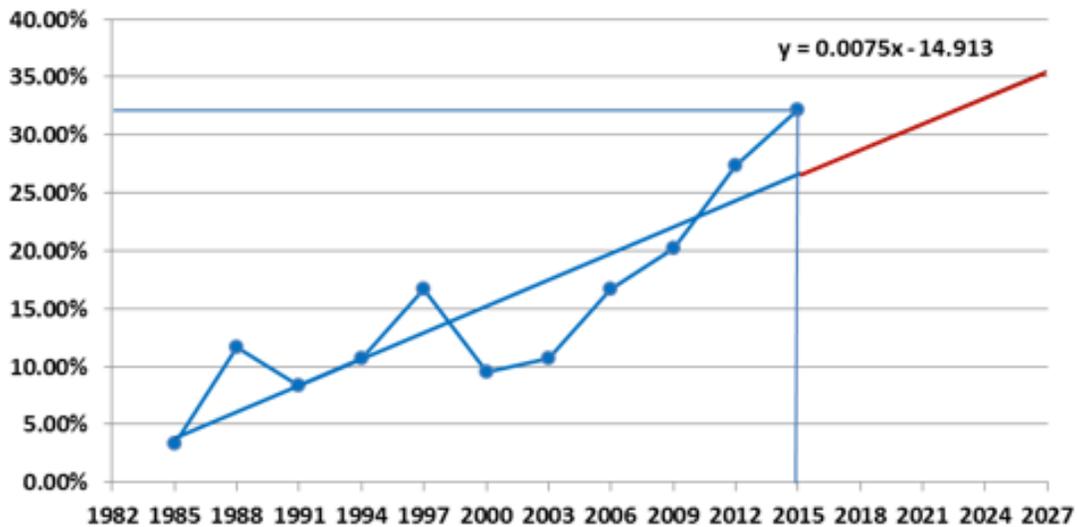
Sin embargo, esa presencia mayoritaria de las mujeres en el ejercicio del sufragio activo no se corresponde con lo que sucede por el lado del ejercicio del sufragio pasivo y con

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.

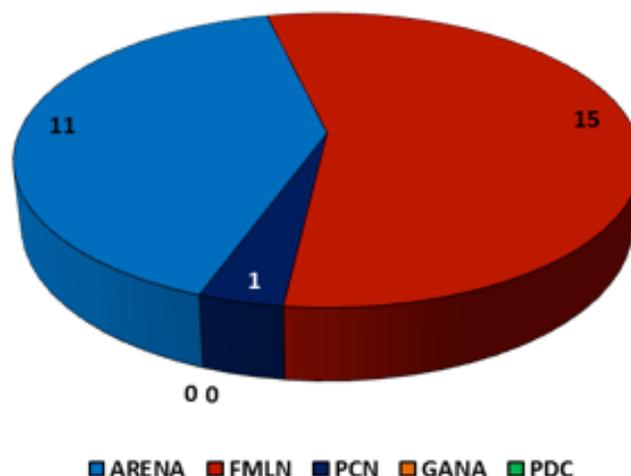


**Gráfica 6. Evolución histórica de los porcentajes de diputadas propietarias (tendencia y extrapolación a doce años).  
Elaboración propia a partir de datos del Grupo Parlamentario de Mujeres**

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.

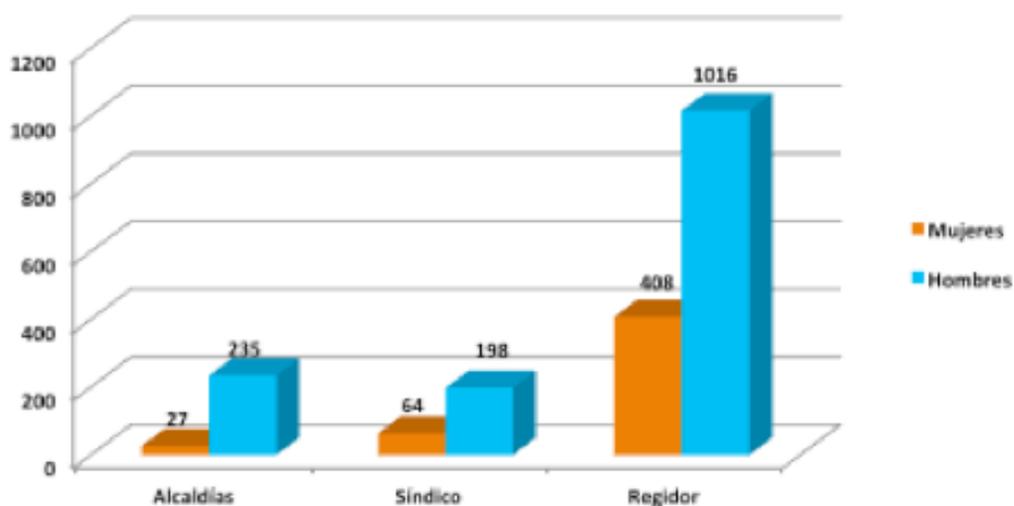
Desde un punto de vista cualitativo es importante destacar que la Presidencia de la Asamblea Legislativa recae en una mujer. No obstante, de catorce integrantes de la Junta Directiva, sólo tres son mujeres – una Vicepresidenta y una Secretara, además de la Presidente, lógicamente.

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



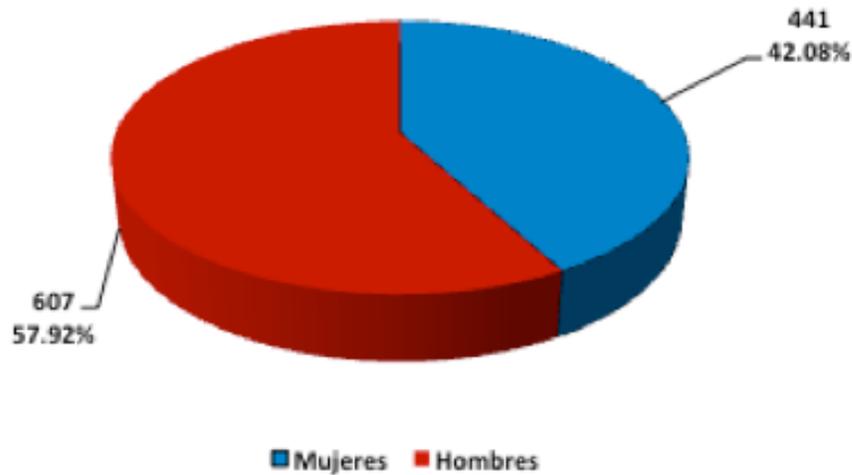
**Gráfica 7. Número de diputadas propietarias por partido político.**  
Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

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.

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:

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.**

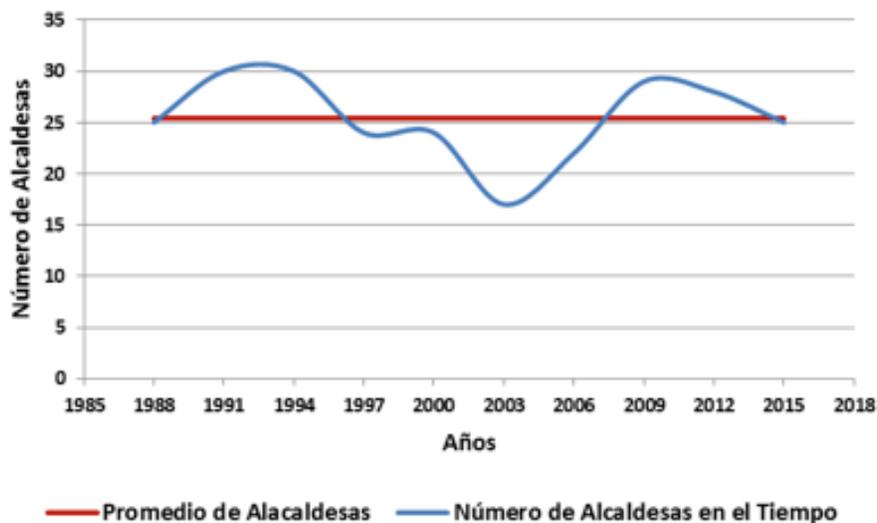
Los datos históricos sobre la participación de las mujeres en el cargo público municipal de mayor relevancia –Alcaldesa– desde 1988, es la siguiente:

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).



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.

	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:

	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>.

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

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  $\epsilon$   
 Si cumple la cuota por arriba del mínimo y la relación es  $> 1$   
 Si cumple la cuota por arriba del mínimo y la relación es  $0.5 \leq X \leq 1$   
 Si cumple la cuota por arriba del mínimo y la relación es  $0 < X < 0.5$   
 Si cumple la cuota por arriba del mínimo y la relación es 0

1 = Nula participación (uso de relleno)  
 2 = Baja oportunidad de participación  
 3 = Mediana oportunidad de participación  
 4 = Alta oportunidad de participación real  
 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.

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>2</b>	<b>N/A</b>	<b>3</b>	<b>N/A</b>						
Mediana	<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

---

<sup>49</sup> 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.

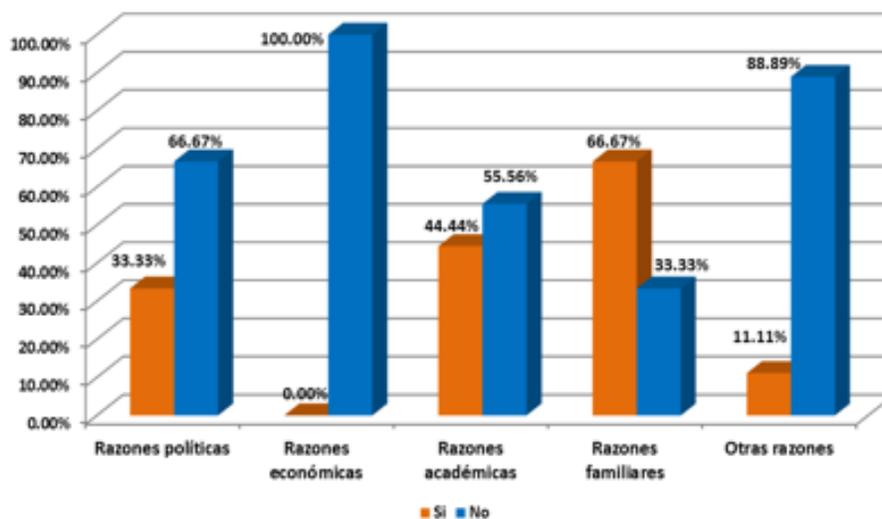
Con miras a perfilar la participación política de las mujeres, lo primero que se debe identificar es la edad, el estado civil y la formación académica de las alcaldesas. Se observa que el valor de moda, en cuanto a la edad, es la de mayor de 51 años. El estado civil de moda es casada. El nivel de formación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

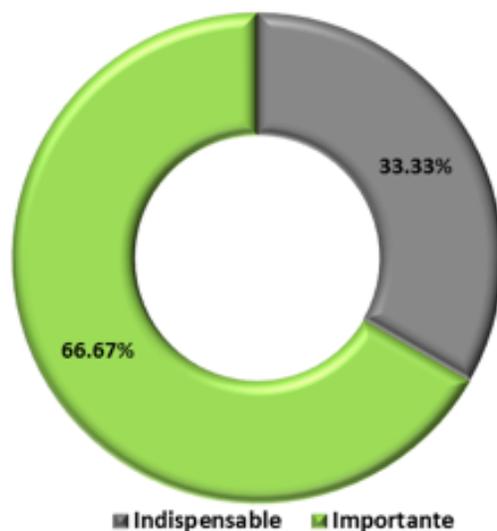
Preguntadas sobre los motivos o razones en las que descansa el prestigio social, se obtuvieron las respuestas que se reproducen en la siguiente gráfica:



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

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:

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

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

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.

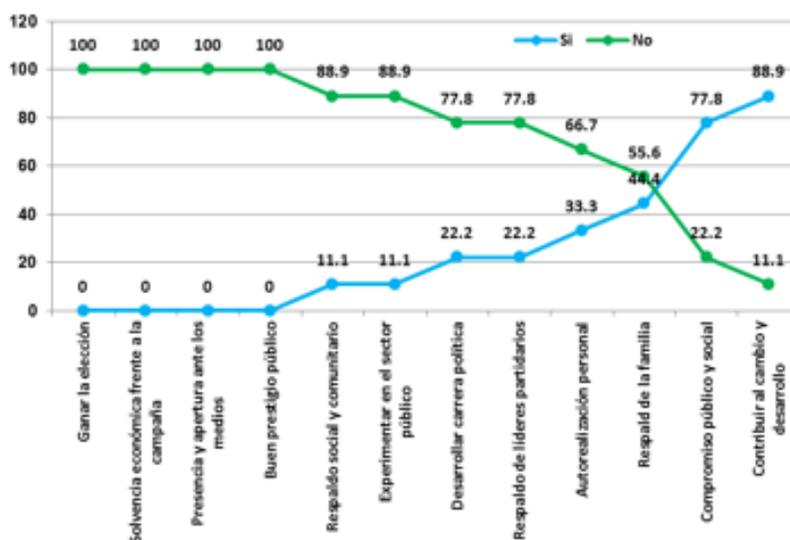
Surge entonces la pregunta sobre los motivos que sí impulsan a las mujeres alcaldesas para haberse incorporado en la política. En la búsqueda de esa respuesta los motivos positivos se escalonan de la siguiente manera. El 11.1% identifica que una causa no declarada en la lista de respuesta cerrada es 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

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

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.

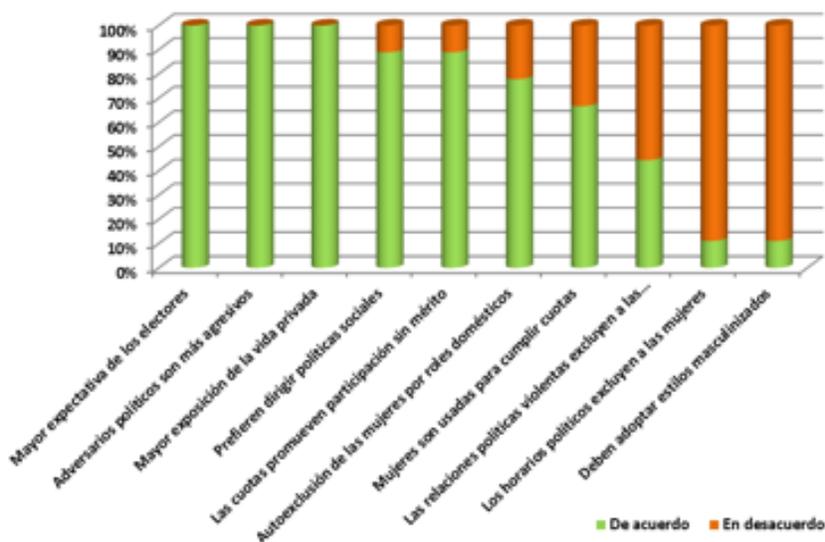
El 88.9% de las alcaldesas manifestó estar de acuerdo con el hecho de que las mujeres prefieren dirigir políticas sociales dada su particular sensibilidad por tales temáticas, al mismo tiempo que reconocen que los mecanismos de cuotas y paridad son poco efectivas porque promueven la participación de 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.

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

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.

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

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.

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

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.

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.

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.



## Investigación sobre la participación política de la mujeres en Costa Rica

Consultora nacional:  
M.Sc. Ana Elena Obando M.



- \* Ana Elena Obando M., es Licenciada en Derecho, Máster en justicia y género de la Universidad de Arizona, consultora internacional por más de 30 años para diversos organismos, como el IIDH, el PNUD, UNIFEM, ILANUD, UNESCO; instituciones nacionales como la Asamblea Legislativa, PRODEL, el INAMU y la Defensoría de la Mujer, así como organizaciones no gubernamentales internacionales, tales como HRW, IGLHRC, AWID, WHRnet y muchas más. Además de investigadora y capacitadora, ha sido profesora en diferentes universidades, entre ellas: la Universidad de la Paz, la Universidad de San José, y la Universidad Nacional de Heredia. Es autora de múltiples publicaciones sobre los diferentes derechos humanos de las mujeres.



## Contenido

1. Contexto de los derechos políticos .....	119
1.1. Marco jurídico e institucionalidad electoral .....	119
a. Constitución Política .....	119
b. Jerarquía del ordenamiento jurídico electoral .....	119
c. Actores electorales .....	120
d. El Tribunal Supremo de Elecciones, constitución y funciones .....	121
e. Fórmula electoral.....	122
f. Justicia electoral y resoluciones del TSE .....	124
g. Políticas o dependencia interna para la igualdad en el TSE.....	124
h. El Instituto de Formación en Democracia (IFED) .....	125
i. Características generales del sistema electoral y su impacto en la participación política de las mujeres .....	125
1.2. Marco jurídico e institucionalidad para la igualdad de género .....	127
a. Principio de Igualdad y Prohibición de Discriminación .....	127
b. Legislación del Derecho Internacional sobre los derechos políticos de las mujeres .....	131
c. Políticas públicas e institucionalidad para la igualdad de género .....	135
d. Mecanismos gubernamentales de control y monitoreo para garantizar el acceso y a ciudadanía de las mujeres.....	137
2. Derechos políticos y participación política de las mujeres (2000-2016).....	143
2.1. Mecanismos para la inclusión de las mujeres en la representación (jurisprudencia del TSE, de la Sala Constitucional, y reformas a leyes).....	143
a. Cuotas para la participación política .....	143
b. El sistema de paridad .....	147
c. Aplicación del Código Electoral vigente: sistema de paridad y alternancia .....	149
c.1. El mecanismo de alternancia .....	150
c.2. La paridad horizontal.....	152
c.3. Acción de inconstitucionalidad por omisión.....	154
c.4. Mecanismos de sanción del Código Electoral .....	157

2.2. Incremento del liderazgo de las mujeres (fondos estatales a los partidos políticos para procesos electorales, capacitación, formación y organización política) ..	158
2.3. Los partidos políticos: estatutos vs. realidad .....	161
2.4. Derechos políticos y participación política de las mujeres: 2000-2016 .....	165
a. Información cualitativa y cuantitativa sobre puestos de elección popular (diputaciones) .....	165
b. Información cualitativa y cuantitativa sobre municipalidades.....	169
b.1. Elecciones municipales 2016 .....	172
2.5. Características de la incursión política de las mujeres en los gobiernos locales .....	176
a. Características personales.....	176
b. Participación política.....	178
c. Acoso político.....	180
d. Instrumentalización de las mujeres .....	181
e. Obstáculos para la participación política.....	182
f. Autoexclusión política de las mujeres .....	183
g. Liderazgo femenino .....	184
h. ¿Escogencia o imposición? .....	184
i. Factores de diferenciación en el ejercicio del poder político.....	185
j. Importancia de la capacitación política.....	186
k. Gestión municipal .....	187
2.6. Obstáculos y desafíos presentes y futuros para la participación y representación política de las mujeres.....	188
3. Buenas prácticas.....	190
3.1. En jurisprudencia.....	190
3.2. En monitoreo, evaluación y sanción.....	190
3.3. En partidos políticos .....	190
3.4. Articulación de agendas para la igualdad .....	191

a. En la Asamblea Legislativa .....	191
b. A nivel municipal .....	191
c. Desde la sociedad civil de mujeres.....	192
4. Reformas electorales de los últimos cinco años .....	193
5. Conclusiones generales.....	196
6. Recomendaciones .....	199
a. Al TSE .....	199
b. Al INAMU .....	199
c. A las OFIM .....	200
d. A los partidos políticos .....	200
7. Otras referencias bibliográficas.....	202



## 1. Contexto de los derechos políticos

### 1.1. Marco jurídico e institucionalidad electoral<sup>1</sup>

#### a. Constitución Política

A partir de la independencia en 1821, el país ha tenido nueve constituciones hasta llegar a la del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas, en que se promulga la igualdad de derechos y deberes civiles y políticos para ambos sexos (art. 33, siguientes y concordantes)<sup>2</sup>.

En sus artículos 1 y 9, la Constitución Política establece que Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural. El gobierno es presidencialista, popular, representativo, participativo, alternativo y responsable, y lo ejercen los tres poderes independientes entre sí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, junto al pueblo, por medio de sus representantes.

La cuarta función, con el mismo rango e independencia de dichos poderes (art. 9), es la función electoral, a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). A éste le corresponde de forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio<sup>3</sup>, así como las demás atribuciones que la Constitución y las leyes le otorgan (art. 9).

Administrativamente, el territorio está dividido en siete provincias, que se subdividen en 81 cantones y éstos, a su vez, en 480 distritos administrativos (art. 168).

#### b. Jerarquía del ordenamiento jurídico electoral

La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico electoral costarricense tiene el siguiente orden (art. 3 del Código Electoral):

- La Constitución Política.
- Los tratados internacionales vigentes en Costa Rica.

---

1 Para elaborar esta sección se utilizó la Constitución Política, el Código Electoral vigente y la información de la página web del Tribunal Supremo de Elecciones, disponible en: <http://www.tse.go.cr>.

2 Artículo 33.- [...] Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana [...]. Reformado el artículo 33 por la Ley No. 4123 de 31 de mayo de 1968, publicada en el tomo II de la Colección de Leyes y Decretos de 1968; y posteriormente por la Ley No. 7880 de 27 de mayo de 1999, publicada en La Gaceta No. 118 de 18 de junio de 1999.

3 EL TSE posibilita la designación popular de los cargos del gobierno nacional y de los locales, así como los de las diputaciones a la Asamblea Legislativa, de conformidad con la Constitución Política.

- Las leyes electorales y municipales.
- Los reglamentos, directrices y circulares emitidos por el TSE.
- Los estatutos de los partidos políticos debidamente inscritos.
- Las demás disposiciones subordinadas a los reglamentos y a los estatutos partidarios.

Las normas no escritas, como la jurisprudencia electoral, los principios del derecho electoral y la costumbre, tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan. Las interpretaciones y opiniones consultivas del Tribunal Supremo de Elecciones, en materia electoral, son vinculantes *erga omnes*, excepto para el propio Tribunal (arts. 221 y 223 del Código Electoral), con la salvedad de lo que dispone el artículo 97<sup>4</sup> de la Constitución Política. Cuando el Tribunal varíe su jurisprudencia, opiniones consultivas o interpretaciones, deberá hacerlo mediante resolución debidamente razonada.

### c. Actores electorales

#### 1. Organismos electorales (arts. 4 a 47 del Código Electoral):

- Tribunal Supremo de Elecciones.
- Registro Civil.
- Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos.
- Oficinas Regionales del Registro Civil (33 en todo país).
- Cuerpo Nacional de Delegados.
- Juntas Electorales.
- Juntas Cantonales (81).
- Juntas Receptoras de Votos (recintos de votación-distrito electoral).

---

4 Artículo 97.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros.

**2. Partidos políticos (arts. 48 y siguientes del Código Electoral).****3. Personas electoras<sup>5</sup> (arts. 90 a 92 de la Constitución Política y 144 y 145 del Código Electoral).****d. El Tribunal Supremo de Elecciones, constitución y funciones**

El TSE es el organismo electoral especializado y autónomo en sus decisiones, organización y calificación de elecciones. Le corresponde la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Lo integran tres magistrados(as) propietarios(as) y seis suplentes (arts. 99 al 104 de la Constitución Política y 11 al 25 Código Electoral). La primera mujer en el cargo de magistrada propietaria en el TSE se nombró en 1998. Desde ese momento hasta la fecha, han ocupado el puesto tres magistradas en propiedad y tres en suplencia. Hoy en día sólo hay dos magistradas en propiedad.

Forman parte del TSE:

- El Registro Civil, constitucionalmente adscrito al TSE (art. 104 CP), al que corresponde – en materia electoral – emitir la cédula de identidad y elaborar el padrón electoral (Departamento Electoral).
- El Registro Electoral, cuya función es registrar los partidos políticos y las candidaturas a puestos de elección popular, controlar el financiamiento de los partidos políticos y coordinar los diferentes programas electorales.
- Las Juntas Electorales, que son 81 juntas cantonales y las Receptoras de Votos, integradas por personas propuestas por los partidos para las elecciones electivas cuyo número varía para cada proceso electoral.

El artículo 102 de la Constitución Política establece las siguientes **funciones** para el TSE:

- Convocar a elecciones populares.
- Nombrar los miembros de las Juntas Electorales.
- Interpretar exclusivamente disposiciones en materia electoral.

---

5 Artículo 90.- [...] La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años [...]. Reformado el artículo 90 por la Ley No. 4763 de 17 de mayo de 1971, publicada en el tomo II de la Colección de Leyes y Decretos de 1971.

- Conocer en alza resoluciones del Registro Civil y las Juntas Electorales.
- Investigar denuncias formuladas por partidos sobre parcialidad política.
- Dictar, con respecto a la fuerza pública, medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas.
- Ejecutar el escrutinio.
- Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidencia y vicepresidencias de la República, diputaciones, integrantes de municipalidades y representantes a la Asamblea Constituyente.
- Organizar, dirigir y fiscalizar los procesos de realización del referéndum, así como escrutar y declarar sus resultados.

#### e. Fórmula electoral

- Presidencial:

De conformidad con la Constitución Política (arts. 133 a 138), el sistema de elección de la Presidencia y vicepresidencias de la República será por mayoría. Se elegirán de manera simultánea y la nómina ganadora deberá alcanzar una mayoría de votos que exceda el 40% del número total de sufragios válidamente emitidos, como condición para resultar electos. Ni los votos nulos ni los depositados en blanco cuentan para calcular este 40% que actúa como umbral de legitimidad en la elección presidencial.

Si luego del cómputo de votos para Presidencia y vicepresidencias de la República, el TSE concluye que ninguna de las nóminas superó el porcentaje indicado de los sufragios válidamente emitidos, se deberá ordenar una segunda votación entre las nóminas que hayan obtenido el mayor número de votos, quedando elegidas las personas que figuren en la que obtenga el mayor número de sufragios (art. 209 del Código Electoral). Si en cualquiera de las elecciones dos nóminas resultaren con igual número de sufragios suficientes, se tendrá por elegida(o) para la Presidencia a la candidata(o) de mayor edad, y para las vicepresidencias a las(os) candidatas(os) de la misma nómina (art. 138 de la Constitución Política y 201 del Código Electoral).

- Diputaciones, regidurías y concejos de distrito:

La adjudicación de los escaños de diputaciones a la Asamblea Legislativa<sup>6</sup> o a una Constituyente, de regidurías, concejos de distrito y concejos municipales de distrito está previsto en el Código Electoral (arts. 201 a 209) de la siguiente forma:

- **Cociente** o cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos para determinada elección, entre el número de plazas a llenar mediante dicha elección (art. 203).
- **Subcociente** o total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el 50% de esta.

Se permite distribuir las plazas entre los partidos que alcanzaron cociente, y, si quedaren plazas, la distribución se hará a favor de los partidos que obtuvieron cociente, pero incluyendo también a los que alcanzaron subcociente – cifra que funciona como barrera – ordenándose las cifras residuales en forma decreciente, con prioridad en la adjudicación al de mayor cifra residual. Este procedimiento se repetirá si quedasen plazas sin distribuir (arts. 204, y 205).

- Alcaldías, intendencias y sindicaturas<sup>7</sup>:

Las alcaldías municipales, las intendencias y las sindicaturas y sus respectivas suplencias se declararán electas por el sistema de mayoría relativa en su cantón y distrito, respectivamente (arts. 202). En caso de empate, se tendrá por elegido(a) el candidato(a) de mayor edad y su respectiva suplencia.

---

6 La Asamblea Legislativa, primer poder de la República, es un órgano unicameral de discusión y decisión política, de denuncia y de control político. Está compuesta por 57 diputadas y diputados de siete circunscripciones provinciales (véase arts. 105-122 de la Constitución Política).

7 Los 81 gobiernos locales o municipales se encargan de administrar los intereses y servicios locales en cada cantón. Están conformados por las regidurías (integradas en un concejo municipal por cantón) y un(a) funcionario(a) ejecutivo(a) llamado Alcalde(sa), con dos suplencias denominadas vice-alcaldías. También existen concejos distritales, y habrá tantos como distritos posea el cantón (órganos internos de la respectiva administración local, integrados por cinco miembros). Uno de ellos es la síndica(o), quien preside este concejo y a la vez interviene, representando a su respectivo distrito, en el concejo municipal del cantón, aunque sin derecho a voto en su seno. Existen además, ocho concejos municipales de distrito, que son órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo, creados por la considerable distancia en que se ubican de ese cantón central y funcionan en sustitución de los concejos de distrito y poseen una intendencia, como funcionaria(o) ejecutiva(o). Todos estos cargos municipales son nombrados a través de elecciones populares periódicas y están sometidos a mandatos limitados en el tiempo. Véase: <http://tse.go.cr/>.

f. Justicia electoral y resoluciones del TSE

El TSE se desenvuelve en cinco dimensiones: jurisdicción electoral, administración electoral, registración de actos y de hechos civiles de las personas administradas, administración ordinaria y promoción de cultura democrática, traducida en valores democráticos y participación ciudadana. En la dimensión jurisdiccional, el Tribunal imparte justicia para hacer respetar el valor del sufragio, garantizar el disfrute de los derechos políticos fundamentales, controlar la actividad interna de los partidos políticos y velar por la legalidad y la constitucionalidad de los procesos electorales. Sus resoluciones en materia electoral son irrecurribles (art. 103 CP). Los procesos jurisdiccionales que regula la legislación actual (artículos 219 y siguientes del Código Electoral) pueden clasificarse en dos grandes categorías, a saber: asuntos contenciosos<sup>8</sup> y asuntos no contenciosos<sup>9</sup>.

g. Políticas o dependencia interna para la igualdad en el TSE

En el 2001, el Tribunal Supremo de Elecciones, creó la **Comisión de Género del TSE**; en el 2009, la **Política Institucional para la Igualdad y la Equidad de Género del TSE**, aprobada primero por la Comisión de Género de ese órgano electoral (sesión extraordinaria No. 10-2008, art. 2, del 25 de agosto de 2008) y luego por el Tribunal (sesión ordinaria No. 92-2008, art. 4, del 16 de octubre de 2008).

8 En su Título V “Jurisdicción Electoral” (art. 219 y siguientes), el Código Electoral desarrolla una normativa procesal que regula siete procesos contenciosos de manera específica, incluyendo los implementados jurisprudencial y reglamentariamente, lo cual brinda seguridad jurídica sobre la materia y facilita los mecanismos de acceso a la justicia electoral. Los asuntos contenciosos se subdividen en tres tipos: **Relacionados con conflictos internos de los partidos políticos**: el recurso de amparo electoral, la impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en procesos de constitución e inscripción y la acción de nulidad de acuerdos partidarios. **Relacionados con conflictos propios del proceso electoral**: el recurso de apelación electoral, la demanda de nulidad relativa a resultados electorales y la denuncia electoral. **Relacionados con conflictos relativos al ejercicio de la función pública**: la cancelación de credenciales a funcionarios de elección popular (miembros de los supremos poderes y municipales) y la parcialidad, participación o beligerancia política.

9 Estos comprenden: emisión de opiniones consultivas e interpretativas (hermenéutica electoral, artículos 102, inciso 3, de la Constitución Política y 12, incisos c) y d), del Código Electoral); democracia semidirecta (asuntos relacionados con procesos consultivos) (artículos 102, inciso 9, de la Constitución Política; 12, inciso p), del Código Electoral; Ley de Regulación del Referéndum; Código Municipal; Decreto del TSE No. 11-2007 (Reglamento para los procesos de referéndum); financiamiento de partidos políticos; declaratorias de elección (artículos 102, incisos 7, 8 y 9, de la Constitución Política; 12, incisos b), h) y p), 197 a 200 del Código Electoral).

#### h. El Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)

De conformidad con el artículo 309 del Código Electoral, el IFED tiene como fin promover los valores democráticos, la participación ciudadana y la cultura cívica en agentes electorales, partidos políticos, ciudadanía y población en general, atendiendo a la diversidad regional, y cultural de los costarricenses a través de programas de investigación, documentación, formación y capacitación. Entre sus funciones más importantes está la de apoyar a los partidos políticos en temas de formación ciudadana, y capacitarlos en administración y justicia electoral, democracia y organización interna.

#### i. Características generales del sistema electoral<sup>10</sup> costarricense y su impacto en la participación política de las mujeres

- Único órgano electoral especializado, el Tribunal Supremo de Elecciones, con rango e independencia de Poder de la República.
- Régimen de partidos políticos; papeletas individuales; lista de candidatos; posibilidad de fusiones y coaliciones; principio de autorregulación partidaria; obligatoria renovación periódica de estructuras internas y autoridades partidistas.
- **Participación política de las mujeres** regida por los principios de paridad y alternancia, es decir, todas las delegaciones, nóminas y órganos pares deberán tener una integración de 50% de mujeres y 50% de hombres; en los órganos impares, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. En virtud del mecanismo de alternancia, no es permitido que dos personas del mismo sexo estén en forma consecutiva en la nómina. Principio de paridad horizontal confirmado recientemente por la Sala Constitucional.
- Sistema mixto de financiamiento de partidos políticos (patrimonio integrado por contribuciones de personas físicas, bienes y recursos legales; por la contribución estatal; por bienes muebles o inmuebles registrables adquiridos con fondos del partido, por donación o por contribución).
- Sufragio universal, directo, secreto, y obligatorio.

---

<sup>10</sup> Véase: [http://www.tse.go.cr/generalidades\\_jurisdccion.htm](http://www.tse.go.cr/generalidades_jurisdccion.htm), Código Electoral y la Constitución Política de Costa Rica.

- Padrón Electoral permanente, que alimenta al Padrón Registro con foto.
- Cédula de identidad para la ciudadanía, personas mayores de 18 años.
- Método de elección de Presidencia y vicepresidencias de la República por mayoría que exceda el 40% de votos válidamente emitidos (art. 138 CP).
- Método de elección de diputaciones, regidurías, concejalías de distrito y concejalías municipales de distrito por cociente, subcociente y mayor residuo – variante del sistema proporcional – (art. 201 y siguientes del Código Electoral).
- Método de elección de alcaldías, intendencias y sindicaturas, y sus correspondientes suplencias, por mayoría relativa en su cantón y distrito, respectivamente (art. 202 del Código Electoral). En el ámbito local, la elección combina el sistema de representación por mayoría y circunscripción uninominal en el caso de alcaldía, sindicaturas e intendencias y el sistema de representación proporcional y circunscripción plurinominal para los puestos de regiduría, concejos de distrito y concejos municipales de distrito. Se utilizan listas cerradas y bloqueadas, se vota por partidos y se sigue el orden en que se colocan las candidaturas de cada partido en la papeleta para adjudicación de escaños, sin poder ser modificado.
- Elecciones municipales. Serán celebradas dos años después de la elección nacional para Presidencia y vicepresidencias de la República y diputaciones a la Asamblea Legislativa (art. 14 del Código Municipal)<sup>11</sup>.
- Elecciones consultivas (referéndum, plebiscitos, etc.).

---

<sup>11</sup> Artículo interpretado por Resolución del TSE No. 405 de 8 de febrero de 2008, de la siguiente forma: “Se interpreta el artículo 14 del Código Municipal en el sentido que, en las elecciones de diciembre del 2010, se escogerán los cargos de alcaldes, vicealcaldes, intendentes y vice-intendentes, síndicos, concejales de distrito propietarios y suplentes y miembros propietarios y suplentes de los concejos municipales de distrito y el nombramiento de estos funcionarios se extenderá hasta que los electos en febrero del 2016 asuman el cargo, sea hasta el 30 de abril del 2016. Asimismo, para armonizar el régimen electoral municipal a efecto que todos los cargos se elijan a la mitad del período presidencial y legislativo, los regidores que resulten electos en febrero del 2010 continuarán en sus cargos hasta el 30 de abril del 2016, fecha en que serán sustituidos por los regidores electos en febrero del 2016”.

## 1.2. Marco jurídico e institucionalidad para la igualdad de género

### a. Principio de igualdad y prohibición de discriminación

La participación política de mujeres y hombres es un derecho humano reconocido tanto en la legislación internacional como en el ordenamiento jurídico nacional, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.

El **derecho a la igualdad** está compuesto por tres principios:

- El **principio de responsabilidad estatal**<sup>12</sup>, que genera tres niveles de obligaciones para el Estado:
  - a. De respeto.
  - b. De protección.
  - c. De garantía o cumplimiento.

**Respetar** un derecho significa que el Estado:

- Se abstiene de violarlo directamente.
- Lo reconoce como derecho humano en su ordenamiento jurídico.

**Proteger** un derecho significa que:

- Se deben promulgar leyes en concordancia con lo anterior.
- Se deben crear los mecanismos, tanto legales como *de facto*, para prevenir o denunciar su violación.

**Cumplir o garantizar** un derecho significa:

- Adoptar las medidas, jurídicas, sociales, económicas, y otras necesarias.
- Crear las instituciones y los procedimientos acordes.
- Distribuir los recursos, con el presupuesto que permita que las personas puedan gozar de ese derecho<sup>13</sup>.

---

12 Véase Facio, Alda, *La responsabilidad estatal frente al derecho humano a la igualdad*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, D.F., 2014, pág.33. Disponible en: [https://www.justassociates.org/sites/justassociates.org/files/alda\\_facio\\_finalsin.pdf](https://www.justassociates.org/sites/justassociates.org/files/alda_facio_finalsin.pdf), a febrero de 2016.

13 El derecho a la igualdad no está sujeto ni a la realización progresiva, ni a la disponibilidad de recursos. Este puede ser exigido inmediatamente a los Estados para garantizar sus obligaciones más urgentes.

Además de la responsabilidad legal de respetar, proteger y garantizar los derechos de las mujeres, la CEDAW agrega dos tipos de acciones más, para obligar al Estado a crear leyes e implementar políticas en el siguiente sentido<sup>14</sup>:

- Acciones para lograr la **igualdad de oportunidades** entre hombres y mujeres:

Las acciones de los Estados deberían tomar en cuenta las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres, entre los diferentes hombres, y entre las diversas mujeres para incorporar las diferencias de etnia, clase, identidad de género, opción sexual, etc., creando los mecanismos y/o servicios que se requieran, para que todas las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a todas las oportunidades, sin ningún tipo de discriminación. Cuando se habla de diferencias debe tenerse claro que “el problema consiste en cómo se construyen desigualmente esas diferencias legal y socialmente y cómo las cualidades, necesidades, experiencias, características, valores y actividades de las mujeres como género están sistemáticamente subordinadas a los hombres”<sup>15</sup>.

- Acciones para corregir las **desigualdades de poder** entre hombres y mujeres

Los Estados tienen la obligación de garantizar que todas las mujeres tengan los medios necesarios para tener acceso en igualdad de condiciones y sin discriminaciones a los derechos y recursos de un país, garantizando que las mujeres afrodescendientes, indígenas, y otras, tengan acceso igualitario a los derechos políticos, tomando en cuenta sus particularidades, intereses y necesidades. Es decir, el Estado debe crear a través de su legislación, políticas públicas y mecanismos gubernamentales, las condiciones socioeconómicas, culturales y políticas que corrijan las desigualdades de poder que obstaculizan el acceso a las diversas mujeres de ejercer sus derechos políticos.

- El **principio de igualdad de resultados**

Se debe analizar sistemáticamente si los resultados de las políticas y leyes que se crean, están logrando la igualdad de oportunidades y de resultados para ambos sexos, o si es necesario modificarlas, o bien crear mecanismos concretos para apoyar su realización. La Magistrada Zamora distingue claramente que “la inclusión de una persona en una nómina, es una expresión de paridad, y por ende de **igualdad de oportunidad**, pero la posición en esa nómina es lo que genera la participación real o **igualdad de resultado**”<sup>16</sup> como se verá en el apartado de la paridad horizontal.

14 Véase, Facio, Alda, “El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres”, pág. 10. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a22083.pdf>, a febrero de 2016.

15 Obando, Ana Elena, Módulo “Educación género sensitiva: paradigma de una cultura de Paz”, en el Manual: *Desarrollo profesional para construir una cultura de paz*. UNESCO y Universidad de la Paz (UPAZ), Naciones Unidas, 2011.

16 Zamora Ch., Eugenia Ma., “El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación”, Revista de Derecho Electoral No. 17, TSE, San José, Costa Rica, enero-junio, 2014, pág. 222. disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>, a febrero de 2016.

- **La prohibición de discriminación**

La obligación estatal de eliminar todas las formas de discriminación, así como de garantizar a todas las personas la igualdad ante la ley, está presente en el ordenamiento jurídico costarricense. Esto significa, que el Estado no debe introducir normas discriminatorias, eliminar normas que otorgan derechos a las mujeres, o bien aplicar normas con resultados discriminatorios.

Al respecto, el artículo 1 de la CEDAW dice:

*“A los efectos de la presente Convención, la expresión discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera<sup>17</sup>.”*

Para identificar las diferentes manifestaciones de la discriminación<sup>18</sup> contra las mujeres, se debe entender cuándo esa discriminación se da por distinción, por exclusión, o por restricción, o cuándo puede haber un resultado que menoscabe o anule el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres. Pues aun cuando la letra de la ley o su misma implementación no tenga por objeto la discriminación, el resultado de su aplicación

---

17 Véase el texto completo de la CEDAW, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>, a febrero de 2016. Vale decir que el Comité de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas, ha definido la discriminación como: “[...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”. Esta definición vincula la igualdad y la no discriminación, y contiene dos elementos más: la prohibición de discriminar por las razones dichas y la prohibición en el contexto del goce de los derechos humanos. Véase: Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación General No. 18*, HRI/GEN/1Rev.2., párrs. 7 al 13. Disponible en: [http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN18](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN18), a febrero de 2016.

18 Existen otras condiciones base de discriminación, como la clase, etnia, opción religiosa, política, sexual, la discapacidad, las diversas culturas, etc. que se conjugan con el sexo, es decir, las discriminaciones contra las mujeres indígenas, los hombres negros migrantes, las mujeres discapacitadas, los hombres pobres, etc. En ese sentido, la definición de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965) es similar a la de la CEDAW. Véase el texto completo en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>, disponible a febrero de 2016. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) (véase artículo 1, 2 y 6 en <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>, disponible a febrero de 2016) incluye un artículo (6) sobre las mujeres con discapacidad que establece que los Estados parte reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

sí podría violar el derecho a la igualdad y discriminar indirectamente a las mujeres. Ejemplo de ello sería la falta de aplicación simultánea de la paridad horizontal y la paridad vertical, que resulta en una exclusión de las mujeres a los cargos públicos. En este sentido, se hablaría de una discriminación indirecta contra las mujeres, pues se les estaría excluyendo del disfrute de una oportunidad o beneficio del que gozan los hombres, menoscabando el ejercicio de su derecho político a ser electas.

La Observación General No.16 del Comité del Pacto sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, refiriéndose al principio de no discriminación como corolario del principio de igualdad, hace una diferencia muy clara entre la discriminación directa e indirecta, que confirma lo anterior, de la siguiente forma:

*“11. La discriminación por sexo se puede basar en la diferencia de trato que se da a la mujer por razones biológicas, como la negativa a contratar mujeres porque pueden quedar embarazadas, o en supuestos estereotípicos como orientar a la mujer hacia empleos de bajo nivel porque se considera que la mujer no está dispuesta a consagrarse a su trabajo como se consagraría un hombre.*

*12. Se produce **discriminación directa** cuando la diferencia de trato se funda directa y expresamente en distinciones basadas de manera exclusiva en el sexo y en características del hombre y de la mujer que no pueden justificarse objetivamente.*

*13. Se produce **discriminación indirecta** cuando la ley, el principio o el programa no tienen apariencia discriminatoria, pero producen discriminación en su aplicación. Ello puede suceder, por ejemplo, cuando las mujeres están en situación desfavorable frente a los hombres en lo que concierne al disfrute de una oportunidad o beneficio particulares a causa de desigualdades preexistentes. La aplicación de una ley neutra en cuanto al género puede perpetuar la desigualdad existente o agravarla”<sup>19</sup>.*

<sup>19</sup> Observación General No. 16: La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), pág. 4. Disponible en: <https://www.escr-net.org/es/docs/i/429009>, a febrero de 2016.

## b. Legislación del Derecho Internacional sobre los derechos políticos de las mujeres

El gobierno de Costa Rica ha suscrito tratados<sup>20</sup>, convenciones, declaraciones<sup>21</sup>, pactos<sup>22</sup>, plataformas<sup>23</sup> y programas internacionales, que le obligan a promover, proteger y garantizar los derechos políticos de las mujeres a elegir y ser electas, a participar en la dirección de los asuntos públicos y a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad. En cada uno de estos acuerdos internacionales se integran los principios de igualdad y ciudadanía de las mujeres y se plantean estrategias para lograrlo.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948,<sup>24</sup> establece que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos; en su artículo 21 contempla el derecho de participar en el gobierno, de acceder en igualdad de condiciones a las funciones públicas y de expresar su voluntad mediante el ejercicio del sufragio universal e igual.

La Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujeres<sup>25</sup> de la Organización de los Estados Americanos (OEA) 1948, firmada por Costa Rica el 2 de mayo de 1948 y ratificada en 1951, establece en su artículo 1 que el derecho al voto y a ser elegido(a) para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.

La Convención de los Derechos Políticos de la Mujer<sup>26</sup> de la OEA, de 1952, ratificada por Costa Rica desde 1967, en tres de sus artículos establece que las mujeres tienen derecho a votar en todas las elecciones, ser elegibles en las elecciones de los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas, y ejercer todas las funciones públicas ocupando cargos públicos, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

---

20 Los tratados o convenciones son acuerdos formales entre los países en los cuales se definen sus obligaciones mutuas. Cuando las convenciones son adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas crean obligaciones legales internacionales para los países que las firman. Cuando cada país ratifica un tratado, éste pasa a formar parte del ordenamiento jurídico nacional y es de cumplimiento obligatorio.

21 Son documentos que contienen reglas acordadas pero no son vinculantes para los países, es decir, las pueden cumplir o no y no necesitan ratificarlos. Las declaraciones que han sido respetadas a través del tiempo pueden pasar a formar parte de las normas del Derecho Internacional consuetudinario, tal como la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

22 Son acuerdos entre los Estados de carácter vinculante. El término se usa como sinónimo de tratado o convención.

23 Las plataformas y programas son documentos de consenso firmados por los representantes a una conferencia donde se afirman derechos. Es vinculante moralmente pero no legalmente.

24 Véase: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, disponible a febrero de 2016.

25 Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Convencion\\_Interamericana\\_sobre\\_Concesion\\_Derechos\\_Politicos\\_a\\_la\\_Mujer.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Interamericana_sobre_Concesion_Derechos_Politicos_a_la_Mujer.pdf), a febrero de 2016.

26 Véase: [https://www.oas.org/dil/esp/Convencion\\_sobre\\_los\\_Derechos\\_Politicos\\_de\\_la\\_Mujer.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_sobre_los_Derechos_Politicos_de_la_Mujer.pdf), disponible a febrero de 2016.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>27</sup> de 1966, aprobado por la Asamblea Legislativa en 1968, en sus artículos 25 y 26 establece el compromiso de los Estados parte de garantizar y respetar a todas las personas sin distinción de sexo, raza, opiniones políticas, origen, posición económica y social, etc., su participación en los asuntos públicos, ser electas(os) y disfrutar en igualdad de condiciones de los derechos civiles y políticos que contiene.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>28</sup> de 1969, en su artículo 23 establece similares derechos que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El apartado c) del artículo 23 de la Convención Americana y el inciso 2 del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, contemplan el derecho a acceder en igualdad de condiciones a las funciones públicas del país.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>29</sup> de 1979, o CEDAW<sup>30</sup> (por sus siglas en inglés), establece en sus artículos 4, 7 y 8 que deben adoptarse medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer, que cesarán cuando se alcancen los objetivos de igualdad de oportunidades y trato. Garantiza, entre otros, los derechos de las mujeres a:

- a) votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos de elección popular;
- b) participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales;
- c) ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- d) participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (art. 7);
- e) tener la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y participar en la labor de las organizaciones internacionales (art. 8).

27 Véase: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>, disponible a febrero de 2016.

28 Véase: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm), disponible a febrero de 2016.

29 Véase: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>, disponible a febrero de 2016.

30 El Protocolo Facultativo de la CEDAW es un instrumento internacional que, sin crear nuevos derechos, establece un mecanismo de exigibilidad de los derechos promulgados en la CEDAW.

Las Estrategias de Nairobi Orientadas Hacia el Futuro para el Adelanto de las Mujeres, que surgen de la III Conferencia Mundial sobre la Mujer<sup>31</sup> de 1985, contienen medidas prácticas, incluyendo acciones, entre ellas las afirmativas, para aumentar el acceso de las mujeres a los puestos de decisión. Además, plantean la necesidad de estrategias para propiciar el acceso equitativo de mujeres y hombres al poder.

La Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>32</sup> de 1993, afirma que la democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social, y cultural, y en la plena participación de las mujeres en todos los aspectos de la vida.

La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer<sup>33</sup>, donde los gobiernos de América Latina y el Caribe, aprobaron el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2000<sup>34</sup>, en 1994, identifica como un ámbito de especial atención la participación política equitativa de mujeres y hombres. La Declaración de la Plataforma de Acción<sup>35</sup> surgida de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 en Beijing<sup>36</sup>, aprobada sin reservas por el Estado costarricense en 1995, establece en los párrafos 186, 190, 191 y 192, la necesidad de que los gobiernos, los partidos políticos y otros órganos adopten medidas positivas para garantizar la igualdad de acceso y la plena participación de las mujeres en las estructuras de poder y en la toma de decisiones<sup>37</sup>.

31 Véase: <http://www.cubaencuentro.com/var/cubaencuentro.com/storage/original/application/a68c0910f6415aa459320082973c83cc.pdf>, disponible a febrero de 2016.

32 Véase: [http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf), disponible a febrero de 2016.

33 Véase: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>, disponible a febrero de 2016.

34 Véase: <http://www.spm.gov.br/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/caminos-hacia-la-equidad-de-genero-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>, disponible a febrero de 2016.

35 Véase: <http://www.unwomen.org/en/about-us/guiding-documents>, disponible a febrero de 2016.

36 La Plataforma de Acción de Beijing comprometió a los gobiernos a: a) Posibilitar el equilibrio entre mujeres y hombres en los organismos gubernamentales, en la administración pública, en la judicatura y demás puestos estratégicos, para lograr una representación paritaria entre los sexos; b) Tomar medidas que alienten a los partidos políticos a incorporar mujeres en los puestos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y categoría que los hombres; c) Adoptar medidas y reconocer que las responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres en el ámbito laboral y familiar fomentan una mayor participación de las mujeres en la vida pública; d) Adoptar medidas positivas para lograr un número decisivo de mujeres dirigentes, ejecutivas y administradoras en los puestos de toma de decisiones; e) Proporcionar capacitación para fomentar el liderazgo y poder de las mujeres en las decisiones políticas; f) Crear un sistema de asesoría para mujeres sin experiencia y capacitarles para puestos directivos, especialmente a minorías étnicas y raciales, jóvenes y discapacitadas; g) Alentar una mayor participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones a todos los niveles; h) Promover que los partidos políticos examinen sus estructuras y procedimientos para eliminar las barreras que discriminen directa o indirectamente a las mujeres, garantizando su participación en la dirección de los mismos e incorporando la perspectiva de género en sus programas políticos.

37 Para Beijing Más Cinco, Más 10 y Beijing Más 15, véanse los siguientes vínculos: <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5.htm>; <http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/english/49sess.htm>; <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/overview.html>, disponible a febrero de 2016.

La Carta Democrática Interamericana<sup>38</sup>, suscrita en el seno de la OEA el 11 de septiembre de 2001, en su artículo 28 compromete a los Estados a promover 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.

Asimismo, debe citarse la Recomendación General No.23 (1997) del Comité de la CEDAW<sup>39</sup>, que reitera el derecho de las mujeres a ser elegibles en todos los organismos objeto de elecciones públicas, de participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, así como de ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales. También la Recomendación General No.25 (1999)<sup>40</sup>, que comenta el párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW, sobre medidas especiales de carácter temporal para hacer realidad la igualdad *de facto*, eliminando prejuicios de género y aplicando los principios de equidad democrática y participación electoral.

La Observación General del Comité de Derechos Humanos No.28<sup>41</sup> (2000) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, sobre la igualdad de derechos entre los sexos, en su apartado 29 establece que los Estados parte deberán cerciorarse que la ley garantice a la mujer los derechos del 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.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló que en casos en que la discriminación de derecho o de hecho restrinja el pleno ejercicio del derecho de las mujeres a participar en el gobierno y en los asuntos públicos de su país, el Estado deberá responder con acciones concretas, tales como las medidas de acción afirmativa, promoviendo la participación en políticas públicas e institucionalidad para la igualdad, específicamente en materia de derechos políticos (nacionales y locales)<sup>42</sup>.

38 Véase: <http://www.oas.org/es/democratic-charter/>, disponible a febrero de 2016.

39 Véanse las recomendaciones del Comité (1-24) en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>, disponible a febrero de 2016.

40 Ver: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20%28Spanish%29.pdf>, disponible a febrero de 2016.

41 Véase el texto en: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom28.html>, disponible a febrero de 2016.

42 CIDH, “Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”, 1999, Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>, a febrero de 2016. Véanse también los dos casos sobre incumplimiento de cuotas ante la CIDH, de María Merciadri de Morini vs. Argentina (informes No. 102/99 y No. 103/01) y Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú (Informe de admisibilidad No. 51/02), disponibles en: <http://www.cidh.org>, a febrero de 2016.

Finalmente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el 49º período, en sus sesiones 978ª y 979ª (julio del 2011)<sup>43</sup>, examinó los informes periódicos quinto y sexto combinados presentados por Costa Rica<sup>44</sup>, en virtud de las discriminaciones que sufren las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos. El Comité recomendó al Estado establecer medidas especiales de carácter temporal o acciones afirmativas, para acelerar la participación plena e igualitaria de las mujeres en la vida pública y política, en particular de los grupos de mujeres en desventaja, como las mujeres con discapacidad, las indígenas y las afrodescendientes.

### c. Políticas públicas e institucionalidad para la igualdad de género

A **nivel nacional** se cuenta con la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007-2017<sup>45</sup>, y su Plan de Acción<sup>46</sup>, legitimada por Decreto Ejecutivo No. 34729 y publicada en la Gaceta No. 179 del 17 septiembre del 2008. Contiene 85 acciones estratégicas. Sus objetivos estratégicos expresan que para lograr la equidad de género en el plano de la participación política y el trabajo remunerado, es necesario que dicha equidad se logre en los ámbitos privados, en el acceso y disfrute a la salud y la educación, así como en la protección de los derechos humanos, especialmente en situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar. Su objetivo es que en el 2017 el país cuente con una participación política paritaria en todos los espacios de toma de decisión en el Estado, instituciones e instancias gubernamentales y municipales.

A nivel del **Poder Legislativo**, se ha tratado de incorporar la perspectiva de género en las reformas a las leyes y en la adopción de medidas de acción positiva para incrementar la participación de las mujeres en los cargos de representación popular. Con la creación de la Comisión Permanente Especial de la Mujer, en el 2009, y la aprobación de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género (UTIEG), se ha venido institucionalizando más sistemáticamente el enfoque de género.

---

43 Véase la política completa en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8421.pdf?view=1>, disponible a febrero de 2016.

44 CEDAW/C/CRI/5-6.

45 Instituto Nacional de las Mujeres, *Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017*. INAMU, San José, 2007, pág. 59. Disponible en: [http://www.infoagro.go.cr/Documents/PIEG\\_2007-2017.pdf](http://www.infoagro.go.cr/Documents/PIEG_2007-2017.pdf), a febrero de 2016.

46 INAMU, *Plan de Acción 2008-2012*. INAMU, 2008. Disponible en: <http://www.inamu.go.cr/documentos/Plan%20de%20accin.pdf>, a febrero de 2016.

Mediante Acuerdo del Directorio Legislativo, artículo 24 inciso 1, de la sesión No.159-2013, del 19 de febrero del 2013, se ratifica la adopción de la Política de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa (PIEGAL)<sup>47</sup> para que, de manera transversal, prioritaria y sustantiva, se incorpore la perspectiva de género en todo el quehacer legislativo. Su objetivo es garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación por género en las decisiones internas y proyectos de ley que se aprueben, así como en el quehacer interno de la institución y en su buen funcionamiento.

A nivel del **Poder Judicial**<sup>48</sup>, se creó en el año 2000, la Comisión de Institucional de Género y, en el 2002, la Secretaría Técnica de Género del Poder Judicial. Para el 2005, en sesión No. 34-05 de Corte Plena, se aprobó la Política de Equidad de Género del Poder Judicial, cuyo propósito es incorporar la perspectiva de género en las políticas institucionales, desarrollar los potenciales humanos y eliminar cualquier práctica de desigualdad o discriminación, tanto para las personas usuarias internas como las externas al Poder Judicial.

A **nivel municipal**, la Ley No. 8679 del 2008 (Ley Municipal) establece en su artículo 17 la obligación de elaborar un Plan de Desarrollo Municipal y un Plan Anual Operativo, donde debe incluirse el enfoque de género y de derechos humanos, así como el principio de no discriminación por sexo o cualquier otra condición. Además, debe hacerse una rendición de cuentas mediante informes periódicos que incluyan los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género. Para garantizar lo anterior, ha de fiscalizarse que la municipalidad cumple con una política de igualdad y equidad entre los géneros acorde con la legislación, mediante el impulso de políticas, planes y acciones a favor de la equidad e igualdad entre los sexos.

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)<sup>49</sup> aprueba en el 2010 la Política para la Igualdad y la Equidad de Género, con el fin de impulsar la transversalidad del enfoque de género en la gestión interna y en sus ámbitos de intervención, por medio de la aplicación operativa de los principios de igualdad y equidad de género y la no discriminación.

47 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, UTIEG, PNUED, *Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEGAL)*, 2013. Véase en: [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Unidad\\_Tecnica\\_Igualdad/Documents/Politica%20de%20Igualdad%20y%20Equidad%20de%20G%C3%A9nero%20de%20la%20Asamblea%20Legislativa.pdf](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Unidad_Tecnica_Igualdad/Documents/Politica%20de%20Igualdad%20y%20Equidad%20de%20G%C3%A9nero%20de%20la%20Asamblea%20Legislativa.pdf), disponible a febrero de 2016.

48 El Poder Judicial aprobó en el 2007 la Política de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar que Laboran en el Poder Judicial (sesión No. 64-07 del Consejo Superior del Poder Judicial) y, en el 2008, aprobó los Lineamientos para Atender Casos de Funcionarias(os) del Poder Judicial que Enfrentan Violencia Doméstica (sesión No. 30-08 del Consejo Superior del Poder Judicial). Los casos de violencia doméstica son remitidos por la Secretaría Técnica de Género, quien informa al Consejo una vez al año.

49 En el 2008 se crea la Política de Descentralización y Fortalecimiento del Régimen Municipal del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), que también plantea la transversalización de género, la sostenibilidad ambiental y la participación ciudadana en la gestión municipal.

En su Plan de Desarrollo Institucional 2006-2014, establece como áreas prioritarias la incorporación del enfoque de género en los gobiernos locales, la planificación estratégica, los planes de desarrollo y la formulación de presupuestos municipales, y la información desagregada por sexo en los sistemas de información, entre otras<sup>50</sup>.

Según “un estudio del INAMU, el área menos abordada es la de las políticas municipales de equidad de género, las cuales tienen distintos grados de desarrollo, que en su mayoría están en fase de implementación. Tienen iniciativas en este sentido un 15.6%: Talamanca, San Carlos, Osa, Escazú, Alajuela, Belén, San José, Cartago, Pococí y Heredia”<sup>51</sup>.

#### d. Mecanismos gubernamentales de control y monitoreo para garantizar el acceso y la ciudadanía de las mujeres

La adopción de medidas de carácter normativo debe ir siempre acompañada de mecanismos de control, monitoreo y sanción que tiendan a la modificación de actitudes, comportamientos y estructuras socio-culturales, políticas, jurídicas y económicas que impiden el libre desarrollo humano y la participación de las mujeres en la fuerza productiva, la política y demás instituciones sociales.

Entre los mecanismos nacionales que deberían garantizar el acceso y ejercicio de la ciudadanía, se encuentran:

- El **Instituto Nacional de las Mujeres** creado en 1998, es el mecanismo nacional con rango de institución autónoma para la promoción de la igualdad de género y la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres. Al INAMU, como ente rector de políticas nacionales para la equidad y la igualdad de género, le corresponde, entre otras cosas, promover la apertura de oficinas ministeriales, sectoriales y municipales de la mujer, así como garantizar y coordinar su funcionamiento (art. 4, Ley de creación del INAMU).

---

50 ONU-HABITAT, “Investigación exploratoria de políticas de desarrollo municipal con perspectiva de género y gestión municipal participativa”, Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local, Acuerdo de Contribución No. FOMUDE-CONV-UN-001-2008, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, San José, Costa Rica, 2008.

51 García, Ana Isabel, “Costa Rica. Por criterios de equidad: de la medida temporal al principio de paridad”, *Revista Digital de Derecho Electoral* No. 12, TSE, segundo semestre, 2011, pág. 32. Disponible en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/12/garcia\\_quesada.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/12/garcia_quesada.pdf), a febrero de 2016.

Al interior del INAMU, se creó el **Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local**, que cuenta con una estrategia de sostenibilidad para el programa Oficinas Municipales de las Mujeres, (OFIM), mediante la cual se establecen mecanismos de acción, áreas de incidencia y potencialidades, que permitan garantizar el adecuado funcionamiento y sostenibilidad de las OFIM<sup>52</sup>.

Uno de los principales retos del INAMU con la creación de las OFIM es mitigar la condición de discriminación y desventaja que sufren las mujeres, ya que éstas “continúan enfrentándose a múltiples barreras culturales, sociales, legales e institucionales que les impiden acceder, en igualdad de condiciones y oportunidades con los hombres, a las diferentes esferas de toma de decisiones”<sup>53</sup>.

- La **Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa**, creada en 1999, tiene las siguientes atribuciones, según el Reglamento de la Asamblea Legislativa:
  - Conocer y dictaminar los proyectos de ley que se relacionen con la situación de las mujeres o la afecten.
  - Estudiar los problemas sociales relacionados con la calidad de vida y derechos humanos de las mujeres, con el fin de realizar las reformas necesarias de la legislación vigente y efectuar el respectivo control de legalidad.
  - Proponer las modificaciones que requiera la legislación nacional relativa a la situación de las mujeres para ajustarse a lo estipulado por los tratados internacionales sobre la materia, procurando el desarrollo pleno e integral de esta población, con equidad entre los géneros.

52 Paralelamente, el INAMU trabaja conjuntamente con las OFIM el desarrollo de los siguientes programas: **reuniones provinciales** o espacios de reflexión y discusión sobre temas como la situación laboral de las mujeres, la situación de los derechos de las mujeres y la transversalidad de género, por ejemplo (cuatro veces al año); **asesorías individuales** para abordar un tema o situación específica que se presenta en las OFIM; **capacitación y formación** o talleres sobre temas como el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas de las mujeres, derechos de las mujeres y sistemas de intermediación de empleo; **formación en la atención de violencia**; **intercambio de experiencias** de las distintas OFIM (una vez por año); **informes trimestrales generales**. Véase: <http://www.inamu.go.cr/web/10179/61>

53 Esta y la anterior información brindada por María Esther Vargas, coordinadora del Programa de Oficinas Municipales de la mujer, Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, INAMU, marzo del 2003, en: *Informe sobre la perspectiva de género en los municipios* (sin autora, ni año), disponible en: <http://www.diba.cat/urbal12/PDFS/informe%20perspectiva%20de%20genero%20en%20los%20municipios.pdf>, a febrero de 2016.

- Realizar un control político sobre la actuación de la administración, en todo lo referente a la situación de las mujeres.

Con relación a su trabajo, Jager comenta que:

*[...] no existe interés especial en el tema de género (ni del ejecutivo ni del legislativo); se bloquea el trabajo de la comisión intencionalmente, ya que por la especificidad de género es más probable que los proyectos se aprueben y sigan el trámite legislativo; hay poco interés de los partidos; faltan conocimientos en la temática por parte de las integrantes, más enfocado a “mujer”; prima la línea de partido en las diputadas; hay poca articulación entre el movimientos de mujeres y feministas con la comisión en su conjunto, desarrollando acciones de incidencia de carácter puntual y con diputadas – partidos; y, por último, no hay identificación de género de las diputadas, ya que se piensa que si se evidencia esa situación, se está “en contra” de los hombres, o bien, no se está respondiendo a “todo” el electorado”<sup>54</sup>.*

- Las **Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer**, fueron creadas por el Código Municipal mediante Ley No. 7794 del 18 de mayo de 1998, en su artículo 49, como parte de la iniciativa del INAMU en cumplimiento de sus atribuciones, funciones y políticas.

Las reformas al Código Municipal del 2008, por Ley No. 8679, establecen que debe existir una representación proporcional por género en su constitución. Entre sus principales funciones están:

- Proponer en el seno del Concejo Municipal los dictámenes necesarios que garanticen recursos financieros, humanos y materiales para el funcionamiento de la OFIM.
- Proponer al Concejo políticas y proyectos específicos para la atención de las necesidades de las mujeres del cantón.
- Incidir sobre la toma de decisiones a favor de la igualdad de género.
- Promover y gestionar políticas municipales a favor de los derechos de las mujeres del cantón<sup>55</sup>.

---

54 Jager C., Marcela, Consultoría para la recogida de insumos nacionales para investigación regional sobre “Más mujeres en los parlamentos: innovación en la agenda legislativa”, 16 de noviembre, San José, Costa Rica, 2012, pág. 26.

55 Cuando se aprueba el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Operativo Anual que el/la alcalde(sa) municipal

Sin embargo, las investigaciones demuestran que:

*[...] en muchos cantones no se cuenta con ese órgano político o sólo está nombrado formalmente, puesto que no se reúne de manera ordinaria, ni desarrolla las funciones que le son propias; donde se ha conformado, en muchos de los casos no posee reglamento para su funcionamiento; existe poca claridad sobre la necesidad de una comisión de este tipo o se desvaloriza su importancia y pertinencia considerándola de “segundo orden”; el trabajo de la CMCM y de la OFIM no se encuentra articulado o es distante, lo que incide desfavorablemente en el desarrollo de propuestas o proyectos para la promoción de los derechos de las mujeres y su igualdad<sup>56</sup>.*

- Las **Oficinas Municipales de la Mujer**, surgen como mecanismos impulsores y facilitadores del cambio sociocultural para avanzar en la igualdad entre los sexos a nivel local. Tienen su base legal en la Ley No. 7801 del 18 de mayo de 1998, Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, artículo 4 inciso e), más no en el Código Municipal. Actualmente existen 64 OFIM abiertas de las 81 que deberían estar funcionando. De acuerdo con el INAMU, “el 66% mantiene su nombre original, un 14% se denomina Oficina de Gestión Social, 8% Oficina de la Mujer y la Familia, 6% Oficina o Proceso de Equidad de Género, 5% son una unidad de Desarrollo Humano o Desarrollo Social y existe un caso que se denomina como Oficina de Asistencia Social”<sup>57</sup>.

De conformidad con la Ley, se crearon para brindar apoyo a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Igualmente, el INAMU les ha asignado la función de monitoreo en el cumplimiento de las políticas públicas nacionales en el ámbito municipal-local, la igualdad en las relaciones inter-genéricas, la promoción de acciones, planes y programas dirigidos para la igualdad de género y el impulso a la participación plena y efectiva de las mujeres en los procesos democráticos, fortaleciendo el ejercicio de su ciudadanía, liderazgo y organización.

A pesar de ello,

---

elabora con base en su programa de gobierno y el diagnóstico de la realidad del cantón, la CMCM debería analizar la existencia de igualdad de oportunidades presentes en el diagnóstico y las potencialidades del cantón desde el impacto diferenciado de género.

56 ONU-HABITAT, “Investigación exploratoria de políticas de desarrollo municipal con perspectiva de género y gestión municipal participativa”, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, San José, Costa Rica, 2008, pág. 16.

57 INAMU, *Perfil de los Mecanismos Locales para la Igualdad y la Equidad de Género (MELIEG)*, Área Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, San José, Costa Rica, 2011.

*“el mismo INAMU reconoce que este tipo de mecanismo enfrenta varios obstáculos, tales como: el poco presupuesto, la falta de recursos humanos, la falta de personal con el perfil adecuado para el tipo de trabajo, la tendencia de brindar únicamente atención individual, esquivando otras funciones que deben realizar, y la vulnerabilidad debido a los cambios de gobierno. Esto se traduce en un trabajo lleno de incertidumbre y de inestabilidad, de altos y bajos, porque podría llegar un Alcalde(sa) y disminuirles el presupuesto ya asignado. Aunado a lo anterior, las municipalidades están lejos de considerar la equidad e igualdad de género como parte de sus objetivos y de sus prioridades”<sup>58</sup>.*

---La **Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)**, Ley No. 5119 de 1972) es un ente que reúne y representa políticamente a las municipalidades del país. Cuenta con una Política de Igualdad y Equidad de Género que expresa la intencionalidad y compromiso de la UNGL por integrar

*[...] la equidad de género en sus acciones en dos niveles: en el ámbito municipal, al incentivar la participación equitativa de mujeres y hombres, de sus intereses y necesidades, en los procesos de planificación del desarrollo local promoviendo así una distribución más justa de los recursos; y, en el ámbito interno, para generar procesos que integren la equidad e igualdad de género en el desarrollo institucional<sup>59</sup>.*

---La **Dirección Técnica de Género**, denominada después **Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género (UTIEG)**, se creó por acuerdo No. 19 de la Sesión Ordinaria del Directorio Legislativo No. 76-2007, del 3 de octubre 2007. Entre sus objetivos están: la promoción de la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer institucional, el apoyo a la labor de la Comisión Permanente Especial de la Mujer, la elaboración y promoción de la implementación de una Política de Igualdad y Equidad de Género en la Asamblea Legislativa. Además de brindar asesoría técnica en materia de género, contribuye a transversalizar la perspectiva de género en todo el quehacer legislativo, tanto en el proceso de elaboración, discusión y aprobación de las leyes y en su labor de control político, como en la estructura técnica y administrativa de la Asamblea Legislativa. Desde el 2013, esta entidad cuenta con una Política de Igualdad y Equidad de Género. Sin embargo:

58 ONU-HABITAT, “Investigación exploratoria de políticas de desarrollo municipal con perspectiva de género y gestión municipal participativa”, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, San José, Costa Rica, 2008, pág. 16.

59 Ibidem, pág. 12.

*[...] Desde su conformación y puesta en funcionamiento ha sido débil, por carecer de recursos humanos y financieros para la gestión de sus funciones. No es sino hasta el 2011, que se logra la incorporación de otra profesional, la UTIEG, actualmente cuenta con dos personas. No obstante, desde la coordinación de dicha unidad, se han generado estrategias para la consecución de sus objetivos, una de ellas fue la creación de tres comisiones internas para la incorporación de la perspectiva de género en las funciones legislativas. Estas comisiones se conformaron con un asesor o asesora de diputados y diputadas, otra con funcionariado de todas las dependencias administrativas y, la última, con representantes de diputados y diputadas que abordan el tema de control político. Asimismo, ha contado con el apoyo de la cooperación internacional, desarrollando procesos de sensibilización en género a las personas integrantes de las comisiones conformadas, articulando una red interna para la incorporación de la perspectiva de género dependiendo indirectamente de la UTIEG<sup>60</sup>.*

- Las **consultas populares**: están contempladas en el inciso g) del artículo 4 del Código Municipal, ya que dentro de las atribuciones de la municipalidad está el de convocar al municipio a consultas populares para los fines establecidos en la ley. Entre las consultas populares están el plebiscito<sup>61</sup>, el referendo<sup>62</sup> y el cabildo, según lo establece el Código Municipal vigente.

Es importante mencionar que el inciso h) del mismo artículo dispone dentro de las atribuciones, la promoción del desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población, con lo cual se integra la perspectiva interseccional o perspectiva de la diversidad. El inciso i) establece la obligación de la municipalidad de impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.

- La **participación concertada**: es un mecanismo donde confluyen diversos actores que, unidos por un interés común, construyen y formulan sus propias demandas conservando autonomía frente al Estado. Se rige por el debate y la transparencia en las decisiones para

<sup>60</sup> Jager C., Marcela, Consultoría para la recogida de insumos nacionales para investigación regional sobre “Más mujeres en los parlamentos: innovación en la agenda legislativa”, San José, Costa Rica, 16 de Noviembre del 2012, pág. 28.

<sup>61</sup> El plebiscito es un mecanismo a través del cual se consulta al pueblo para que apruebe o rechace, por medio del voto directo, una propuesta de trascendencia regional, o se manifieste sobre la revocatoria del mandato del alcalde municipal o su suplente.

<sup>62</sup> El referéndum es un mecanismo a través del cual se somete al voto popular la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo.

dirimir los conflictos mediante la negociación y el consenso. El artículo 5 del Código Municipal establece que las municipalidades<sup>63</sup> fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local.

## 2. Derechos políticos y participación política de las mujeres (2000-2016)

### 2.1. Mecanismos para la inclusión de las mujeres en la representación (jurisprudencia del TSE, de la Sala Constitucional y reformas a leyes)

#### a. Cuotas para la participación política

En su artículo 4, la CEDAW estableció la adopción por los Estados partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre hombres y mujeres, afirmando que no se considerará discriminación ni conllevará el mantenimiento de normas desiguales o separadas; pues las medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. En su artículo 7 expresamente dice que los Estados partes deberán tomar las medidas apropiadas para garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar y ser elegibles, a participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales y a ocupar cargos públicos.

A nivel nacional, el instrumento sobre igualdad por excelencia ha sido la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, aprobada el 8 de marzo de 1990 y publicada en el diario oficial La Gaceta No. 59, del lunes 26 de marzo de 1990. En ella se estableció la obligación del Estado de promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural.

El artículo 4 de dicha ley consigna la obligación de tomar las medidas necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades en favor de las mujeres con el fin de eliminar la discriminación en el ejercicio de cargos públicos, en la administración centralizada y descentralizada.

---

63 Aunque no exista una referencia de género específica en estos mecanismos, cualquier persona tiene el derecho a **exigir** que las autoridades rindan cuentas, a fiscalizarles. El Código Municipal establece el carácter público de las sesiones del Consejo, lo cual es importante difundir para que la comunidad pueda ejercer su derecho de fiscalización en esta forma. La **iniciativa legislativa** es otro derecho poco utilizado, mediante el que la ciudadanía podría proponer leyes o reformas ante la Asamblea Legislativa, que formalmente tiene la iniciativa en la formación de las leyes. La sociedad civil de mujeres aún no ha utilizado este último mecanismo.

El artículo 5 obliga a los partidos políticos a incluir en sus estatutos mecanismos que aseguren la participación efectiva de las mujeres en los procesos electorales internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales. Asimismo, les obliga a asegurar por medio de los estatutos un porcentaje significativo de mujeres en viceministerios, oficialías mayores, direcciones generales de órganos estatales, juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas.

A pesar de las obligaciones estatales consignadas en la legislación internacional, y de esta Ley, que directamente establecía las medidas para garantizar la igualdad de oportunidades y de resultados, y obligaba a los partidos políticos a incluir los mecanismos para la participación política de las mujeres sus estatutos, el concepto de cuotas de participación de las mujeres no tuvo acogida en aquel momento.

Fue hasta 1996, que por Ley No. 7653, se reformó el Código Electoral, artículo 58, incisos n) y ñ), y artículo 60<sup>64</sup>, y se introdujo el sistema de cuotas mínimas de participación de las mujeres (40%), tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular, obligando además a que las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales estuvieran conformadas al menos por este 40% de mujeres.

En el momento de la reforma, la Asamblea Legislativa eliminó el término “en puestos elegibles”, argumentando falta de precisión jurídica en su definición. Según Hernández

*[...] al no indicarse expresamente en la reforma electoral el mecanismo de aplicación de la cuota, los partidos políticos que participaron en las elecciones nacionales de 1998<sup>65</sup>, 2002 y 2006 idearon varios mecanismos de aplicación de las cuotas, la mayoría discriminatorios para la participación política de las mujeres<sup>66</sup>.*

Como bien indica Bareiro:

*[...] la legislación debe ser precisa en la definición y aplicación de las cuotas a fin de que su cumplimiento sea eficaz y se establezca para los puestos elegibles,*

64 La reforma al Código Electoral de 1996, obligatoria para los partidos políticos, quedó establecida de la siguiente forma: “Artículo 60: En su organización, los partidos contemplarán que: Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales deberán estar conformadas con al menos un cuarenta por ciento (40%) de mujeres”.

65 En las elecciones de 1998 no se logró que las cuotas se aplicaran a los **puestos elegibles** en las papeletas partidarias de elección popular.

66 Hernández P., Haydeé, “Aprobación del Nuevo Código Electoral: Por una real participación política de las mujeres en Costa Rica”, *Revista Olimpia* No. 10, Comisión Interinstitucional y Civil de Seguimiento e Incidencia sobre los Derechos Políticos de las Mujeres, INAMU, San José, Costa Rica, noviembre de 2009, pág. 6.

*de manera que la ubicación de las mujeres en las listas de candidaturas no ocupe posiciones de elegibilidad remota o nula o se coloquen mayoritariamente en los puestos de suplencia*<sup>67</sup>.

La omisión del concepto de **puestos elegibles** trajo como consecuencia que:

*[...] varias mujeres que se vieron violentadas por estos mecanismos accionaron ante los órganos jurisdiccionales (TSE, Sala Constitucional) para exigir su derecho a ejercer su plena ciudadanía. Estos órganos dictaron resoluciones en pro de los derechos políticos de las mujeres y es así como los vacíos legales de la norma del Código Electoral se fueron llenando, logrando con ello mayores porcentajes (pero no el 40%) de participación de mujeres en la Asamblea Legislativa y en las Municipalidades, aunque no así en las alcaldías*<sup>68</sup>.

El 23 de setiembre de 1999, ante la solicitud planteada por el INAMU, el TSE basándose en el derecho de igualdad de oportunidades, emitió la Resolución No. 1863-99<sup>69</sup> que obligó a los partidos políticos a aplicar el 40% dentro de los puestos elegibles de las papeletas municipales y para diputaciones. EL TSE especificó que el Registro Civil no inscribiría las nóminas de candidaturas a diputados, regidores y síndicos ni acreditaría las reformas estatutarias y actas de asambleas cuando no se ajustasen a ese parámetro. Además, aclaró que la cuota se aplicaría mediante la alternancia de sexos en los listados de candidatos, como un sistema que permitiría la elegibilidad proporcional y con ello la efectividad de la cuota femenina.

Posteriormente, la Sala Constitucional, en Resolución No. 03419-2001, consideró las medidas de discriminación positiva en materia electoral a favor de las mujeres (sistema de cuotas del 40%) como constitucionalmente válidas y obligatorias.

Los resultados de las siguientes elecciones evidenciaron que las interpretaciones de la normativa por medio de tales resoluciones, aumentaron el porcentaje de mujeres diputadas,

---

67 Bareiro, Line, “Paridad y evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres”, conferencia presentada en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 8 de agosto de 2007.

68 Hernández P., Haydeé, “Aprobación del Nuevo Código Electoral: Por una real participación política de las mujeres en Costa Rica”, en Revista Olympia No.10, INAMU, San José, Costa Rica, 2009, pág. 6.

69 Luego de la Res. No. 1863-99 del TSE, donde se plantea la obligación de los partidos políticos de colocar a las mujeres en las listas de candidaturas a cargos de elección popular en puestos elegibles, en diciembre de 1999 el TSE emitió la Res. No. 2837-99, que establece como **puestos elegibles** aquellos definidos de acuerdo con el **criterio histórico** de votación de cada partido, es decir, partiendo del promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, lo que daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y dentro de ellos, debía ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas.

primero al 35% en el 2002 y luego a 38,8% en la posterior elección del 2006. A nivel municipal, en el año 2002 mujeres y hombres regidores compartieron puestos en la misma proporción; sin embargo, el porcentaje de las mujeres disminuyó a 43% en las dos siguientes elecciones.

Para asegurar el cumplimiento real de la norma, el TSE, en Resolución No. 1543-E-2001 de las 8:35 horas del 24 de julio de 2001, reiteró que no se inscribirían las candidaturas de las nóminas que no respetaran ese parámetro (40%). Después, se hizo necesaria la Resolución No. 2096-E-2005 de las 13:40 horas del 31 de agosto de 2005, que precisó que “el 40% es un mínimo exigible pero sin sujeción a *techo*, es decir, que podía darse una participación de las mujeres por encima del sesenta por ciento, ya que no existe la *cuota masculina* y no tenía ninguna lógica incorporar mecanismos de discriminación positiva a favor del sector dominante en la política”<sup>70</sup>. No puede negarse que la jurisprudencia del TSE tuvo un impacto favorable, pues de 19% de mujeres diputadas en 1998, se pasó a un 35% en el 2002 y a un 39% en el 2006, manteniendo el mismo porcentaje en el 2010.

A pesar de la incidencia política del movimiento de mujeres y de muchas otras mujeres (técnicas y políticas) para construir una ciudadanía activa, de la legislación internacional y nacional, incluyendo las precisiones que ha hecho el TSE por medio de sus resoluciones, y del aumento paulatino de porcentajes de la participación política de las mujeres a nivel nacional y local, el sistema de cuotas no fue suficiente para sobrepasar los desafíos y obstáculos que conlleva la construcción de una democracia de género. Es decir:

*[...] las cuotas de participación han resultado insuficientes para una integración efectiva de las mujeres en la vida política, ya que éstas deberían de inscribirse bajo el marco de políticas públicas que fortalezcan el liderazgo efectivo de las mujeres y la igualdad de oportunidades. Por ello, se ha pensado en otras medidas como la paridad, que contribuyan a cerrar las brechas de desigualdad de género para avanzar hacia una democracia real a través del liderazgo, el empoderamiento y la ciudadanía de las mujeres*<sup>71</sup>.

70 Sobrado G., Luis Antonio, “Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos”, *Revista de Derecho Electoral* No. 10, TSE, segundo semestre, San José, Costa Rica, 2010, pág 14.

71 Medina E., Adriana. *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género CEAMEG), Congreso de la Unión Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, D.F., febrero de 2010, pág.20.

## b. El sistema de paridad

En los consensos regionales de Quito<sup>72</sup>, Brasilia<sup>73</sup>, Montevideo y Santo Domingo, se integra el concepto de paridad representativa, un término socio-político-jurídico que se basa en la ciudadanía activa y pretende traducir la igualdad de oportunidades en una igualdad de resultados, erradicando paulatinamente la exclusión estructural de las mujeres y restableciendo una democracia de género. Es decir, “la paridad tiene como fin alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y de representación social y política, y en las relaciones familiares, sociales, económicas, políticas y culturales”<sup>74</sup>.

Este mecanismo apunta hacia el desarrollo de una democracia de género en varios sentidos, pues no se trata solamente de incrementar la cuota de representación política de las mujeres para alcanzar una paridad de género, aunque ello es vital, sino también de ir deconstruyendo al mismo tiempo la división sexual del trabajo, los estereotipos y creencias que alimentan el acoso y violencia política, los mandatos patriarcales que menoscaban la fuerza y el liderazgo de las mujeres y las opresiones que obstaculizan la participación y representación de toda la diversidad de mujeres. La idea es crear un nuevo paradigma de hacer política, y de formar criterio y pensamiento autocrítico, desde el interior de los partidos políticos hasta las esferas de los puestos de decisión, teniendo como referente para la acción, el marco ético-jurídico-político de los principios de igualdad y no discriminación de los derechos humanos.

Bajo esa misma línea de pensamiento, la CEPAL ha dicho que:

*“La paridad, más que un concepto cuantitativo, es la expresión de la redistribución del poder en tres ámbitos específicos: el mercado de trabajo, la toma de decisiones y la vida familiar. El debate sobre la paridad pone en*

---

72 En el Consenso de Quito, de 9 de agosto del 2007, se estableció que “la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>, a febrero de 2016.

73 La Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, “Consenso de Brasilia”, del 16 de julio de 2010, exige en su apartado 3, inciso d), promover la creación de mecanismos y apoyar los ya existentes para asegurar la participación político-partidaria de las mujeres que, además de la paridad en los registros de candidaturas, aseguren la paridad en los resultados, el acceso igualitario al financiamiento de campañas y a la propaganda electoral, y la inserción equitativa en los espacios de decisión dentro de las estructuras de los partidos políticos. Véase el documento completo en: [http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia\\_ESP.pdf](http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf), disponible a febrero de 2016.

74 Idem nota 72.

*evidencia que el ciudadano no es neutro, que la ciudadanía se construye sobre modelos masculinos y que el acceso a la representación se da en un escenario de carácter sexuado, caracterizado por la exclusión —no accidental sino estructural— de las mujeres”<sup>75</sup>.*

Así, el Consenso de Brasilia reafirma la paridad como una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad, y reconoce que afecta sobre todo a las mujeres afrodescendientes, de los pueblos indígenas y con discapacidad. Igualmente, establece la necesidad de crear: mecanismos de apoyo para la participación pública y política de las mujeres jóvenes, sin discriminación de raza, etnia y orientación sexual, en espacios de toma de decisiones (3.i); cambios a nivel legislativo y políticas afirmativas, para asegurar la paridad, la inclusión y la alternancia étnica y racial en todos los poderes del Estado, en los regímenes especiales y autónomos, en los ámbitos nacional y local y en las instituciones privadas (3.b); y, el empoderamiento de los liderazgos de mujeres indígenas para eliminar las brechas existentes y garantizar su participación en espacios de decisión, respetando el consentimiento libre, previo e informado para el diseño e implementación de políticas públicas, nacionales y regionales (3.c).

Según Torres:

*[...] ningún hombre o mujer indígena han alcanzado ningún nivel de representación pública en el ámbito legislativo, aunque sí en el nivel local. La participación y representación de la población afrodescendiente, aunque insuficiente, ha sido mayor: en 1953 se elige al primer diputado suplente afrocostarricense y desde esa fecha al 2013, 5 mujeres y 12 hombres han ocupado curules legislativas”<sup>76</sup>.*

En las elecciones del 2014, se eligió sólo a dos mujeres afrodescendientes en el ámbito legislativo. Aún no están tabulados los datos del TSE sobre las elecciones municipales del 2016. Con base en los datos disponibles al día de hoy, se sabe que sólo se eligió una alcaldesa afrodescendiente y ninguna indígena.

75 CEPAL, Objetivos de desarrollo del milenio, informe de 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe, 2007, página 20. Disponible en: <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/8/31978/ODMMUJERCOMPLETO.pdf>, a febrero de 2016.

76 Torres G., Isabel, *Igualdad, no discriminación y paridad en la representación: módulo de formación*, Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, Costa Rica, 2013, pág. 102.

Tal y como señalan Bareiro y Torres, “la propuesta de paridad afecta a la idea misma del pluralismo democrático y plantea la inclusión de la diversidad sexual al sistema electoral”<sup>77</sup>. En otras palabras, es indispensable integrar una perspectiva interseccional<sup>78</sup> en la práctica política, para que por medio del sistema de paridad se incluya la diversidad étnica, racial, etaria, de clases, por orientación sexual e identidad de género, pues sólo con esa pluralidad de voces que representen todos los intereses y necesidades de la población, se podría construir una democracia de género acorde al siglo XXI.

El sistema de paridad (vertical y horizontal) y el mecanismo de alternancia ya tienen una normativa, así como políticas públicas que los respaldan. Lo que hace falta son mecanismos concretos y voluntad al interior de los partidos políticos, para implementar tales sistemas conforme a derecho. Igualmente, los recursos económicos concretos para las mujeres aspirantes, previo, durante y posterior a las elecciones, así como la formación y capacitación sistemática sobre la perspectiva de género y enfoque de la diversidad, debe ser dirigida tanto a quienes ya están en cargos políticos, como a quienes aspiran a los puestos de decisión (mujeres y hombres), para que puedan incorporarlos en su accionar de forma prioritaria y no secundaria.

### c. Aplicación del Código Electoral vigente: sistema de paridad y alternancia

El 2 de setiembre del 2009 se publicó en el Alcance 37, Diario Oficial la Gaceta No. 171, el Código Electoral vigente de Costa Rica, Ley No. 8765, que por medio del primer párrafo de su artículo 2 confirmó que la participación política de mujeres y hombres es un derecho humano, amparado bajo los principios de igualdad<sup>79</sup> y no discriminación, y reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva.

---

77 Bareiro, Line, e Isabel Torres, “Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia”, en: Bareiro, Line, e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2009, pág.54.

78 Sobre la interseccionalidad o interacción simultánea de las discriminaciones basadas en las múltiples identidades de los seres humanos, que se perciben diferentes, dependiendo del contexto, véase: Crenshaw, Kimberlé, *Mapping the Margins. Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*. Stanford Law Review, V. 43, No. 6, julio de 1991, Estados Unidos de América. Véase también: Recomendación No. 28 de la CEDAW.

79 La Sala Constitucional, en Resolución 001966-2012, sostuvo que: “Es precisamente con el sistema de paridad y con la creación e implementación del mecanismo de alternancia, que el Estado costarricense asegura la realización práctica del principio de igualdad entre hombres y mujeres protegido a nivel Constitucional y Convencional, pues permite una participación equilibrada e igualitaria entre ellos, en el escenario político, sin distingo”.

La obligación de incorporar tales principios en la estructuras de los partidos políticos rigió posterior al 2010<sup>80</sup>; sin embargo, no fue sino hasta febrero del 2014 en que por primera vez se aplicaron los principios de paridad y alternancia en las elecciones legislativas. De acuerdo con el Transitorio II del nuevo Código, se señala que:

*La obligación para que en las estructuras partidarias se cumplan los principios de paridad y alternancia de género, se exigirá para el proceso de renovación de las estructuras posterior a las elecciones nacionales del año 2010. Antes de esa fecha los partidos políticos observarán, como mínimo, la regla del cuarenta por ciento (40%) de participación femenina.*

De acuerdo con la Magistrada Zamora<sup>81</sup>, ello se debió a que la mayoría de los partidos ya habían concluido su proceso de renovación de estructuras internas cuando entró a regir la nueva legislación (el 2 de septiembre de 2009). El TSE, en Resolución No. 1536-E-2001 de las 8:00 horas de 24 de julio de 2001, había confirmado que los partidos están obligados a renovar sus estructuras cada cuatro años, proceso que generalmente se inicia con dos años de antelación al proceso electoral, o sea desde el 2008 se había iniciado de cara a las elecciones de febrero de 2010. Este mismo razonamiento aplica también para las listas de candidaturas de elección popular.

### **c.1. El mecanismo de alternancia**

A diferencia del anterior, el Código Electoral vigente define que la participación política será regida por el principio de paridad (50-50), haciendo distinción entre órganos, nóminas o delegaciones pares e impares, para así evitar interpretaciones laxas, como la paridad flexible (60-40).

*Artículo 2. [Párrafo 2] La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.*

Posteriormente, la Resolución 0784-E8-2011 del TSE, viene a confirmar que:

80 En febrero de 2014 se aplicaron por primera vez los principios de paridad y alternancia en las elecciones legislativas.

81 Zamora, Eugenia Ma., “El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral”, en Revista de Derecho Electoral, No. 9, Primer Semestre, Tribunal Supremo de Elecciones, 2010, pág. 19.

*[...] corresponde al Partido definir el mecanismo de elección con el fin de garantizar que los [...] puestos a designar, estén conformados por una diferencia entre ambos sexos que no sea superior a uno. En concordancia con lo expuesto, no concierne a este Tribunal vía consulta, validar o no los mecanismos propuestos por el Partido pues, como ya se ha sostenido en reiterada jurisprudencia, los partidos políticos gozan de amplia autonomía para regular su estructura y funcionamiento interno, debiendo respetar eso sí, como en el caso que nos ocupa, las obligadas reglas de paridad definidas en el Código Electoral y precisadas por este Tribunal en diversos pronunciamientos.*

Asimismo, la Resolución 6165-E8-2010 (12)<sup>82</sup> del TSE, establece que los órganos partidarios impares que adopten sus acuerdos de manera colegiada, deben conformarse con una diferencia entre ambos sexos no superior a uno, indistintamente de si un hombre o una mujer ocupa la presidencia y subsiguientes cargos.

Si bien ambas resoluciones reiteran el mecanismo de alternabilidad – con la salvedad de que debe evitarse la alternabilidad laxa –, para evitar que dos o más personas del mismo sexo aparezcan consecutivas en la nómina, dejan a discrecionalidad y autonomía de los partidos políticos los mecanismos internos de elección por los cuales deben garantizar la paridad. Esta aplicación podría resultar violatoria del principio de igualdad de resultado, si no se implementa la paridad horizontal.

*Artículo 2. [Párrafo 3] Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (hombre-mujer, mujer-hombre), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.*

El mecanismo de alternancia por sexo

*[...] conocido popularmente como **lista trenzada, de zipper o cremallera** o, en inglés, **position of mandate, rank position system o rank ordering rules**, es el que hace posible que, con cuota o paridad (los analistas europeos le denominan sistema de cuota neutral, al plantear el 50% de nominaciones para ambos sexos), los partidos políticos no ubiquen a las mujeres en el piso, para hacer*

---

82 Resolución TSE No. 6165-E8-2010 (12) de las 13:15 hrs. del 23/09/10. “Conformación de órganos impares debe respetar diferencia entre ambos sexos no superior a uno. Con base en lo que se lleva dicho, tratándose de un órgano impar sujeto al principio de paridad, que también adopta sus acuerdos colegiadamente, es claro que el Comité Ejecutivo Superior del Partido Liberación Nacional debe conformarse con una diferencia entre ambos sexos que no sea superior a uno, indistintamente de si un hombre o una mujer ocupa la presidencia y subsiguientes cargos”. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/tesis/6165-E8-2010%20%2812%29.html>, a febrero de 2016.

*la plancha, en otras palabras, que las incluyan, pero en los últimos lugares de las listas de elección popular, donde nunca tendrán reales oportunidades de resultar electas. Así, es la alternancia lo que realmente genera igualdad, tanto de oportunidad como de resultado para ser electa, pues la inclusión de una persona en la nómina se satisface con la paridad (igualdad de oportunidad), pero es la posición en esa nómina, la que garantiza una participación real (igualdad de resultado)*<sup>83</sup>.

### **c.2. La paridad horizontal**

El artículo 52 asegura los principios de igualdad, no discriminación y paridad, así como los mecanismos de alternancia que los estatutos de los partidos políticos deberán contener en todas<sup>84</sup> sus estructuras, como un mínimo. A saber:

*ñ) Las normas sobre el respeto a la equidad por género tanto en la estructura partidaria como en las papeletas de elección popular.*

*o) Los mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en la estructura partidaria, así como en la totalidad y en cada una de las nóminas de elección popular; y el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección.*

Sin embargo, mientras el inciso o) establece el principio de paridad en las totalidades, o la llamada paridad horizontal, el artículo 148 del Código Electoral deja a discrecionalidad de cada partido político la definición del primer lugar de cada una de las nóminas partidarias, eximiéndose el TSE de la responsabilidad de diseñar un mecanismo concreto que asegure el encabezamiento de listas paritariamente, con base en su interpretación de la legislación electoral.

<sup>83</sup> Zamora Ch., Eugenia Ma., “El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación”, Revista de Derecho Electoral N. 17, Tribunal Supremo de Elecciones, 2014, pág. 273.

<sup>84</sup> Es decir, desde las asambleas cantonales, provinciales y nacionales de los partidos políticos hasta los órganos de dirección y representación política, deben estar conformados paritariamente. Así lo especifica el artículo 61 del Código Electoral: “Todas las delegaciones de las asambleas cantonales, provinciales y nacionales de los partidos políticos y todos los órganos de dirección y representación política estarán conformados en forma paritaria, de conformidad con los principios, mecanismos y criterios establecidos en este Código”.

*Artículo 148. Todas las nóminas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política estarán integradas en forma paritaria y alterna. El primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político.*

Por Resolución No. 3671-E8-2010(6) del 13 de mayo de 2010, el TSE expresó que no era su responsabilidad diseñar los mecanismos que deben adoptar los partidos a lo interno de sus estructuras para aplicar los principios de alternancia y la paridad en las nóminas de candidaturas, aunque si podría utilizar sus potestades jurisdiccionales para hacer cumplir las normas vigentes. Literalmente, la resolución establece que:

*Se interpreta que lo dispuesto en el inciso o) del artículo 52 del Código Electoral demanda que los partidos políticos establezcan en sus estatutos los instrumentos necesarios que permitan dar cumplimiento a las modificaciones que, en materia de género, se incorporaron en el Código Electoral y cuyas reglas fundamentales se desarrollan en el artículo 2 del Código Electoral (paridad y alternancia). Ello implica que a esta Autoridad Electoral no le corresponde diseñarle a las agrupaciones políticas mecanismos para lograr “encabezamientos paritarios” de las nóminas de candidaturas, dado que el legislador rechazó incluir una exigencia de ese tipo en el Código Electoral<sup>85</sup>.*

Con relación al proceso electoral nacional de febrero del 2014, la **misión de observadores de la OEA**<sup>86</sup> expresó que, según sus datos, “el 77% de las listas a la Asamblea Legislativa estuvo encabezada por candidatos masculinos, pero cuando se trató de mujeres en el primer lugar de la lista, se hizo en las provincias donde menos escaños se reparten”. Por ello propuso que “los partidos tengan como mínimo tres mujeres encabezando las papeletas diputadiles por provincia”, si es que se quiere tener un resultado paritario verdadero.

Las últimas elecciones (2014-2018) demuestran que para cumplir a cabalidad con la paridad de género en los cargos públicos, debe aplicarse el principio de paridad en las totalidades de los puestos de elección, es decir, en los primeros lugares de las nóminas y en las candidaturas uninominales. Esto significa que los partidos políticos deberán nombrar paritariamente mujeres y hombres en puestos uninominales, en los primeros lugares de las nóminas a diputaciones, regidurías y sindicaturas, y en la totalidad de candidaturas a puestos a alcaldías<sup>87</sup> y a intendencias.

---

85 Véase la resolución completa en: <http://www.tse.go.cr/tesis/3671-E8-2010%20%286%29.html>, disponible a febrero de 2016.

86 Véase La Prensa Libre, 5 de febrero del 2014.

87 Es decir, 40 cantones encabezados por un sexo y 41 cantones por otro sexo.

Sin embargo, el TSE ha reiterado que aunque los partidos políticos deben garantizar que todas y cada una de las nóminas de candidaturas cumplan con los principios de alternancia y paridad, esto no significa que estén obligados a cumplir con la alternancia horizontal<sup>88</sup>, pues según la autoridad electoral, dicho mecanismo no quedó incorporado en la legislación electoral.

Ello provocó que en las elecciones municipales del 2010 resultara electa sólo una alcaldesa más que en el periodo anterior, así como que disminuyera el porcentaje de diputadas en el 2014. Si los partidos políticos hubiesen inscrito los encabezamientos utilizando la paridad horizontal, ello habría garantizado la elección de más diputadas para este período.

### c.3. Acción de inconstitucionalidad por omisión

Cuando se estableció que la paridad se aplicaría para las elecciones de diciembre del 2010, la UTIEG de la Asamblea Legislativa consultó al TSE lo siguiente, mediante el oficio UTIEG007-2010 del 29 de abril del 2010:

*a- ¿Cuáles son los mecanismos que el TSE tienen diseñados para proponer a los partidos políticos el cumplimiento de la paridad en la totalidad de los puestos de elección que se disputarían en diciembre del 2010?*

*b- ¿Cuáles mecanismos podrían sugerir a los partidos políticos para que cumplan con el principio de paridad en las totalidades al inscribir las 81 candidaturas a las alcaldías, las regidurías y sindicaturas en cada cantón<sup>89</sup>?*

En la Resolución No. 3671-E8-2010, base para establecer las reglas a los partidos políticos sobre la paridad, el TSE, ante la consulta formulada por la UTIEG, respondió que

<sup>88</sup> En cuanto a la aplicación de la **paridad y la alternancia en cargos uninominales**, el TSE, mediante sus resoluciones 3671-E8-2010, 4303-E8-2010 y 6165-E8-2010, dijo lo siguiente: “**Papeleta presidencial**: El cargo de presidente puede corresponderle a cualquier sexo. En cuanto a las candidaturas a vicepresidentes, el encabezamiento también puede ocuparlo cualquier sexo, incluso igual al de quien se postule para la presidencia; sin embargo, el cargo de segundo vicepresidente debe ser ocupado necesariamente por el sexo opuesto. **Papeleta de alcalde**: Para el puesto de alcalde puede postularse una persona de cualquier sexo, pero la candidatura a primer vicealcalde debe ser ocupada por una persona del sexo opuesto. En cuanto al puesto a segundo vicealcalde puede ser ocupado indistintamente por una persona de cualquier sexo. **Papeleta de síndico**: Esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo, pero la candidatura a suplente debe ocuparla el sexo opuesto. **Papeleta de intendente**: La integración de esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo, pero la candidatura a vice-intendente debe corresponder a una persona del sexo opuesto”. En: Picado, Hugo, y Luis Diego Brenes, “Evaluando la paridad y alternancia”, *Revista Derecho Electoral* No.18, TSE, segundo semestre, Ediciones TSE, San José, Costa Rica, 2014, pág.391.

<sup>89</sup> Véase, Acción de inconstitucionalidad por omisión interpuesta ante la Sala Constitucional el 22 de abril del 2015, por Haydee Hernández Pérez, Jefa de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género, y Maureen Clarke Clarke, diputada integrante de la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa.

“la paridad en las totalidades no es lo mismo que la paridad horizontal, y por lo tanto los partidos no están obligados a implementarla porque no fue aprobada en el Código Electoral vigente”<sup>90</sup>.

En el 2013, la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa, por medio de una investigación de control político sobre la implementación de las normas establecidas en el Código Electoral para la participación paritaria, concluyó que:

*Las interpretaciones que ha emitido el Tribunal Supremo de Elecciones respecto al significado de la palabra “TOTALIDAD” establecido en el artículo 52 inciso o) del Código Electoral, impide, deniega y obstaculiza el acceso a las mujeres a cargos públicos, debido a la no obligatoriedad del cumplimiento de la paridad en los primeros lugares de las nóminas de elección popular y en candidaturas uninominales*<sup>91</sup>.

En virtud de lo anterior, el 22 de abril del 2015, Haydee Hernández Pérez, Jefa de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género, y Mauren Clarke Clarke, diputada integrante de la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa, interpusieron ante la Sala Constitucional una acción de inconstitucionalidad por omisión<sup>92</sup>, contra el criterio dado por el TSE, a las palabras “paridad en las totalidades” de los puestos de elección popular, estipuladas el artículo 52 inc. o) del Código Electoral vigente (Ley 8765). El fundamento para esta acción se basó en que

*[...] la omisión impide que los partidos políticos inscriban en paridad, la totalidad de candidaturas de puestos de elección popular para alcaldes, alcaldesas o intendencias, la totalidad de candidaturas para los primeros lugares en las papeletas de elección de diputados o diputadas o regidurías, la totalidad de candidaturas para los puestos de elección popular de sindicaturas propietarias, entre otras.*

---

90 La Resolución No. 3671-E8-2010 ha servido de base para expresar a los partidos políticos que han consultado sobre el tema, que el Código no establece la obligatoriedad de cumplir con la paridad horizontal en las nóminas de elección popular, de conformidad con el artículo 148. En las resoluciones 3637-E8-2014, 5133-E1-2010, 4303-E8-2010, 6165-E8-2010 y 784-E8-2011 del TSE, se autorizó a los partidos políticos a no realizar las modificaciones estatutarias con los mecanismos necesarios para cumplir la paridad en las totalidades de los puestos de elección popular. Esto constituye un obstáculo legal para el acceso real de las mujeres a los cargos públicos en paridad.

91 Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa, Expediente 18861, 2013, San José, Costa Rica.

92 En el voto 09582-2008, la Sala Constitucional ya ha dicho que la equidad que se busca, se concibe como igualdad de resultados. Y que la discriminación no sólo se produce por una actuación positiva del Estado, sino que también puede ser producto de una omisión, como lo es el denegar u obstaculizar a las mujeres, el acceso a cargos públicos.

Por lo tanto, concluyeron argumentando que “el criterio del TSE lesiona y discrimina a las mujeres en sus derechos políticos, pues les deniega el acceso a los cargos públicos, obstaculizando la paridad como resultado en los puestos de elección popular”<sup>93</sup>.

El INAMU, como ente rector de las políticas de género, presentó el 29 de mayo del 2015, una coadyuvancia (con argumentos similares) al expediente No. 15-005481-007-CO de la Sala Constitucional, apoyando la acción de inconstitucionalidad arriba mencionada, agregando a los argumentos que

*[...] la ubicación en determinada posición de la lista no es un factor menor que pueda dejarse de lado si se quiere impactar verdaderamente los resultados, pues no basta con que las mujeres integren las listas en proporciones numéricas igualitarias, sino que, como lo determinó el TSE desde su histórica decisión (Res. N.1963-99), deben estar colocadas en lugares elegibles, lo que en nuestro panorama electoral actual, incluye la exigencia de atender el tema de los encabezamientos o la paridad horizontal*<sup>94</sup>.

En sesión de 14 de octubre del 2015, por sentencia No. 15-16070<sup>95</sup> (por mayoría de votos de 5 a 2), en un fallo histórico, la Sala Constitucional declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad contra el criterio interpretativo del TSE del artículo 52 inciso o) del Código Electoral, relacionado con la paridad de género en los puestos de elección popular. La Sala reconoció que

93 Entrevista con Haydee Hernández Pérez, Jefa de la UTIEG, Asamblea Legislativa, 26 de enero del 2016, San José, Costa Rica, y contenido del documento de acción de inconstitucionalidad presentado ante la Sala Constitucional el 22 de abril de 2015. En la entrevista, la Licda. Hernández explicó que “la paridad en las totalidades debe interpretarse como paridad horizontal”. Mientras, el TSE alegó que si bien los partidos políticos deben garantizar en las nóminas los principios de paridad y alternancia, el mecanismo que ellos llaman de alternancia horizontal, según ellos, no quedó incorporado en la legislación electoral y, por lo tanto, no están obligados a cumplirlo.

94 INAMU, Coadyuvancia presentada ante la Sala de Constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia el 29 de mayo del 2015, San José, Costa Rica, pág. 12.

95 El por tanto de la sentencia 15-16070 señala: “Se declara con lugar la acción planteada y en consecuencia se anula por inconstitucional la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones recogida en la consulta número 3671-E8-2010 y reiterada sin cambios, entre otras, en las consultas 4303-E8-2010; 6165-E8-2010; 784-E8-2011 y 3636-E8-2014, en las cuales se afirma que la interpretación apropiada de los artículos 2, 52 incisos ñ y o) y el 148 del Código Electoral impone reconocer la inexistencia de una obligación para los partidos políticos de aplicar la regla de la paridad en los encabezamientos, es decir, la “paridad horizontal”, que busca lograr la igualdad a lo largo de todas las nóminas de candidatos de elección popular. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos hasta el momento en que se estableció por primera vez la jurisprudencia anulada, ello sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. De conformidad con el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se dimensiona esta sentencia para indicar que la inconstitucionalidad aquí declarada no afecta ninguna de las nominaciones que han sido llevadas a cabo por los partidos políticos al amparo de sus estatutos válidos y vigentes con el fin de intervenir en las elecciones municipales a realizarse en febrero del 2016”.

*[...] actualmente el sistema de paridad utilizado en las listas en los puestos de elección popular es el de la “alternancia” entre hombre-mujer o mujer-hombre; no obstante la Sala en aplicación de los Convenios Internacionales de Derechos Humanos suscritos en el país en materia de género y ejercicio equitativo de los derechos políticos, estima que la normativa vigente, debe interpretarse en el sentido de permitir la “paridad horizontal”, que permite iniciar el encabezamiento de las listas de puestos de elección popular con mujeres y hombres en forma intercalada, sistema que se estima brinda mayores oportunidades de acceso a las mujeres que el sistema de alternancia actualmente utilizado.*

Esto significa que para las próximas elecciones del año 2018, existe una obligación legal clara, ratificada por la interpretación legal que hizo la Sala Constitucional, para que los partidos políticos implementen la paridad horizontal, ya que la inconstitucionalidad declarada no afectó ninguna de las nominaciones llevadas a cabo por los partidos para las elecciones municipales realizadas el 7 de febrero del 2016.

#### **c.4. Mecanismos de sanción del Código Electoral**

Como es sabido que hay partidos políticos que tratan de esquivar la letra de la ley, se incluyeron en el artículo 60 varias sanciones, tales como: la no inscripción, la no renovación y el no reconocimiento de los acuerdos de los partidos, ante el incumplimiento de los incisos anteriores del artículo 52. Sanción que regirá a partir de ahora para los partidos que no apliquen la paridad horizontal.

*Artículo 60. La Dirección General del Registro Electoral, no inscribirá los partidos políticos, los estatutos, ni renovará la inscripción a los partidos políticos que incumplan los principios de igualdad, no discriminación, paridad y el mecanismo de alternancia en la conformación de las estructuras partidarias; tampoco reconocerá la validez de sus acuerdos que violen estos principios.*

Como forma de asegurar el cumplimiento de los principios y mecanismos de paridad y alternancia, se creó otra sanción en el artículo 148 de no inscribir las nóminas de elección popular de los partidos políticos que incumplan.

*Artículo 148. [Último párrafo] La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito de los partidos políticos que incumplan la participación paritaria y alterna.*

## **2.2. Incremento del liderazgo de las mujeres (fondos estatales a los partidos políticos para procesos electorales, capacitación, formación y organización política)**

Los artículos 96 de la Constitución Política, 12, incisos i) y r), y 86 al 135 del Código Electoral, regulan el financiamiento estatal a los partidos políticos, reglamentado por Decreto del TSE No. 17-2009. Asimismo, el artículo 6 de Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer ya obligaba a los partidos políticos a asignar un 30% de la deuda política para promover la formación y participación política de las mujeres.

De conformidad con la anterior normativa, corresponde al TSE, con el auxilio de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, determinar y distribuir el monto relativo al aporte estatal entre los partidos políticos, en proporción al número de votos obtenidos por cada una de ellos, una vez que se produzca la declaratoria de elección respectiva, en los procesos electivos nacionales y municipales. Como parte del monto total de la contribución estatal, la distribución se adelanta por igual a cada partido. Corresponde la TSE controlar el cumplimiento de las condiciones constitucionales y legales, so pena de devolución del anticipo otorgado. Además, la suma correspondiente del aporte estatal se debe distribuir para gastos permanentes de organización y capacitación que los partidos políticos hayan fijado en sus estatutos, según las liquidaciones de las erogaciones que presenten<sup>96</sup>.

El sistema de financiamiento de los partidos políticos es mixto (público y privado). Constitucionalmente se establece el monto (0,19% del PBI). El Código Electoral vigente asegura la contribución estatal para el financiamiento de las campañas políticas, así como para la capacitación y organización política<sup>97</sup> de forma paritaria y más allá del período electoral.

---

96 Artículo 103. Los partidos políticos garantizarán, en sus respectivas liquidaciones, que los gastos que realicen en el rubro de capacitación durante el período no electoral están siendo destinados, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad, según el inciso p) del artículo 52 de este Código. Para tal fin, deberán acompañar la liquidación respectiva con una certificación emitida por un contador público autorizado, en la que se especifique el cumplimiento de esta norma. Si la certificación no se aportara, el TSE entenderá que el respectivo partido político no cumplió y no autorizará el pago de monto alguno en ese rubro”.

97 Ver artículo 96 de la Constitución Política. El Código Electoral derogado no contemplaba el financiamiento estatal para capacitación y organización política extra período electoral.

En el inciso p)<sup>98</sup> del artículo 52 se establece que los estatutos partidarios deberán contener la forma (y porcentajes) como se distribuye la contribución estatal, tanto en período electoral como en período no electoral. Otro de los beneficios de este inciso es que hace énfasis en la capacitación permanente<sup>99</sup> y paritaria en derechos humanos e igualdad de género, para fortalecer liderazgos, participación, postulación y ejercicio de los cargos, estableciendo una sanción económica a los partidos políticos que no inviertan en tal fin, conforme al artículo 103.

Aun cuando existe un mecanismo de sanción “durante los primeros tres años de vigencia del Código Electoral de 2009, las disposiciones dirigidas al financiamiento de las actividades de capacitación de los partidos, han tenido poco impacto, pues lamentablemente su utilización ha sido mínima”<sup>100</sup>.

Si esta norma se implementara a derecho, se fortalecerían los liderazgos de las mujeres y, por ende, la democracia al interior de los partidos políticos. Sin embargo, “el acceso diferenciado a los recursos económicos para las campañas [...] suele beneficiar más a los hombres cuya red de capital social está más desarrollada, debido a la naturaleza más poderosa y frecuente de los nexos masculinos en el mundo público”<sup>101</sup>.

Para los procesos electorales municipales la contribución es de 0,03 del PBI, debiendo alcanzar al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala cantonal. El Código Electoral vigente (arts. 91 y 92) creó un financiamiento para la elección municipal a partir del 2010, aunque sólo se financian gastos de campaña, no así gastos de capacitación y organización, y no en forma paritaria. Según la Magistrada Zamora “la norma se refiere a gastos originados por la participación en el proceso electoral a partir de la convocatoria y hasta 45 días después de celebrada la elección, por lo que no se trata de rubros de organización ni de capacitación. De allí que no aplica para capacitación paritaria”<sup>102</sup>.

98 Véase artículo 52, inciso p), la forma en que se distribuye en el período electoral y no electoral la contribución estatal de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política. De lo que el partido político disponga para capacitación, deberá establecerse en forma permanente y paritaria tanto a hombres como a mujeres, con el objetivo de capacitar, formar y promover el conocimiento de los derechos humanos, la ideología, la igualdad de géneros, incentivar los liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros.

99 Véase el artículo 92. Los gastos que pueden justificar los partidos políticos para obtener la contribución estatal serán los siguientes: inciso b), Los destinados a las actividades permanentes de capacitación y organización política.

100 Picado, Hugo, y Luis Diego Brenes, “Evaluando la paridad y alternancia”, *Revista Derecho Electoral* No.18, TSE, segundo semestre, Ediciones TSE, San José, Costa Rica, 2014, pág. 393.

101 ONU/CEPAL, “El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe”, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, LC/L.2738 (CRM.10/3), agosto de 2007, págs. 39-40.

102 Zamora Ch., Eugenia Ma., “No aplicación del principio de paridad en las próximas elecciones del 7 de febrero del 2007”, *Revista Olimpia* No. 10, Comisión Interinstitucional y Civil de Seguimiento e Incidencia sobre los Derechos Políticos de las Mujeres, INAMU, noviembre de 2009, San José, Costa Rica, pág.13.

Ferreira nos recuerda que la participación política de las mujeres

*[...] no se circunscribe al momento electoral que es, en general, el que está contemplado por las normas sobre financiamiento. La necesidad, el peso y la influencia de los recursos varían notablemente en diversos momentos de la carrera política. Mucho antes de la elección, es necesario construir una imagen y capacitarse para la gestión y el liderazgo, lo cual requiere inversión de recursos. La competencia electoral comprende varios momentos: la nominación o precampaña, la campaña propiamente dicha y la elección. Finalmente, la etapa de consolidación de liderazgos -o permanencia de la mujer como actora del proceso de decisión- incluye la necesidad de recursos para la gestión y también para la reinserción laboral una vez cumplido el mandato, lo cual plantea el desafío de mantener la presencia política aun desde el llano<sup>103</sup>.*

Siendo el financiamiento un elemento clave y una necesidad permanente para el acceso político real de las mujeres a los puestos públicos, prima aún en los partidos políticos una discriminación indirecta que no permite que las mujeres accedan en igualdad de oportunidades a un beneficio establecido por ley.

Así se confirma al revisar los estatutos de los partidos Liberación Nacional (PLN), Acción Ciudadana (PAC), Movimiento Libertario (PML), Unidad Social Cristiana (PUSC), Frente Amplio y Renovación Costarricense (PRC), donde se revela que “no existe uniformidad en el tratamiento de las actividades de formación o instrucción de los partidos políticos. Más bien, las cartas constitutivas de las seis agrupaciones partidarias referidas son omisas en definir qué actividades, labores o programas se contienen dentro de la capacitación paritaria”<sup>104</sup>.

En cuanto a la utilización de un porcentaje del financiamiento estatal para actividades que promuevan la participación política paritaria dentro de los partidos, el informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA notó que

*[...] 5 de los 13 partidos políticos a la Presidencia utilizaron sólo el 7.25% del total de fondos que tenían disponibles para este fin<sup>105</sup>. [Y recomendó que]*

103 Ferreira R., Delia M., “Financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género”, *Revista Derecho Electoral*, No.20, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, 13 de mayo del 2015, pág. 138.

104 Matarrita A., Mario, y Eugenia Zamora Ch., “Paridad de género y capacitación partidaria en Costa Rica”, *Revista de Derecho Electoral* No. 19, TSE, San José, Costa Rica, 2015, pág. 103.

105 Los cinco partidos fueron: Partido de Acción Ciudadana, Partido Liberación Nacional, Frente Amplio, Partido Unidad Social Cristiana y Movimiento Libertario. Véase, OEA, Informe Verbal, Misión de Observación Electoral, Costa Rica, Elecciones Generales de Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados a la

*[...] además de los principios de paridad y alternancia de género en las listas de candidaturas, se consideren estrategias integrales dentro de los partidos políticos que contribuyan al desarrollo e incentivo de liderazgos de mujeres dentro de sus filas. La labor que desarrolla el Instituto de Formación y Estudios de la Democracia (IFED) podría, además de la capacitación directa, brindar asesoría técnica a los partidos y organizaciones políticas para que hagan uso efectivo de los recursos públicos de los que disponen para promover la participación política paritaria<sup>106</sup>.*

Es indispensable

*[...] fortalecer la autonomía y capacidad de acción de los órganos de monitoreo, control, evaluación y sanción, ya que muchas de las normas en materia de igualdad de género y de financiamiento (financiamiento público, límites a los gastos de campaña, asignación de aportes orientados) dependen del trabajo de los órganos de control para su efectividad. Si existen mecanismos de transparencia en el financiamiento, se podrían detectar las irregularidades y avalar los reclamos de participación en el financiamiento. Si el tema de la equidad de género en el financiamiento de la campaña estuviera incluido entre los parámetros de observación electoral internacional, ello sería un incentivo para el accionar de los partidos políticos<sup>107</sup>. (Ferreira, 2014, 146).*

### **2.3. Los partidos políticos: estatutos vs. realidad**

El **Partido Liberación Nacional**<sup>108</sup> estableció en sus estatutos que las papeletas de sus elecciones internas deben confeccionarse en orden alterno de género respetando el principio de paridad. Sin embargo, la realidad es que la mayoría de las papeletas para diputaciones y alcaldías han sido encabezadas por hombres, por lo que las mujeres no han resultado electas

---

Asamblea Legislativa, 2 de febrero y 6 de abril de 2014, pág. 3, disponible en: [https://www.oas.org/es/sap/deco/moe\\_informe/InfoVerbalMOECostaRica2014.pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/InfoVerbalMOECostaRica2014.pdf), a febrero de 2016.

106 OEA, *Informe Verbal*, Misión de Observación Electoral, Costa Rica, Elecciones Generales de Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa, 2 de febrero y 6 de abril de 2014, págs. 3 y 6, disponible al 26 de Febrero, 2016 en [https://www.oas.org/es/sap/deco/moe\\_informe/InfoVerbalMOECostaRica2014.pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/InfoVerbalMOECostaRica2014.pdf)

107 Ferreira R., Delia M., “Financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género”... pág. 146.

108 Véanse además, los artículos 30, inc. a), b), 41, 45, 80, 89 (puestos elegibles), 112 (cuota), 174 (principio de paridad y alternancia en delegaciones, nóminas y órganos pares e impares) y 179 (participación paritaria es un derecho humanos) de su estatuto. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/liberacionnacional.pdf>, a febrero de 2016.

en la misma proporción. Aún no aplican la paridad en la integración de todos los órganos de dirección y representación del Partido, en especial la forma como están constituidas las asambleas de representación territorial, a pesar que el artículo 173 fomenta la equidad entre los sexos y la perspectiva de sexo (dice sexo en lugar de género). Sólo asignan un 1% del financiamiento estatal para gastos de capacitación y formación política, aunque dice que se proponen promover el liderazgo de las mujeres y su formación política en el artículo 176, a través del 10% del presupuesto del partido. No hay un Secretaría de la Mujer, sino una presidenta del movimiento de mujeres del partido.

En trece elecciones, es decir, en 56 años, el PLN sólo ha tenido 54 diputadas. Este promedio muestra una brecha muy grande entre la letra de los estatutos y la realidad, sobre todo si se compara con el Partido Acción Ciudadana (PAC), que en sólo dos períodos electorales (2010 y 2014) logró elegir 15 diputadas (50%) de las 31 curules legislativas.

Desde su fundación en el 2000, el **Partido Acción Ciudadana**<sup>109</sup> fue el primero en incorporar en sus estatutos el principio de la paridad de géneros, yendo más allá del 40% establecido por la ley. En todos los puestos de elección popular y en las estructuras del partido hay alternabilidad entre mujeres y hombres. Esto ha permitido que en las listas de candidaturas a la Asamblea Legislativa, las listas para puestos en los gobiernos locales y en todos los niveles de la organización partidaria, desde los comités distritales hasta el Comité Ejecutivo Nacional, se haya respetado la paridad. La fracción ha estado liderada por mujeres en cinco de ocho períodos legislativos en la Asamblea Legislativa; el Comité Ejecutivo Nacional ha contado con mujeres en los puestos estratégicos de la Presidencia y la Secretaría General. En los tres procesos electorales nacionales, el PAC ha encabezado la papeleta diputadil de San José con una mujer, y en la elección 2010 el PAC encabezó sus papeletas con mujeres en cuatro de las siete provincias. La Asamblea Nacional del PAC tiene 80 integrantes, 40 mujeres y 40 hombres.

El **Partido Unidad Social Cristiana**<sup>110</sup> creó en 1992 la Secretaría de Promoción de la Participación Política de la Mujer para promover la participación de las mujeres en los procesos internos de elección, en los órganos de dirección del Partido, en las papeletas electorales y en el ejercicio del gobierno (art. 51). En el inciso f) del mismo artículo dispone que se debe proponer al Comité Ejecutivo Nacional, el porcentaje del financiamiento adelantado que el Estado otorgue al Partido, que se destinará a la promoción, formación

109 Véanse los estatutos completos en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/accionciudadana.pdf>, disponible a febrero de 2016.

110 Véase el texto completo en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/unidadsocialcristiana.pdf>, disponible a febrero de 2016.

y organización de la participación política de la mujer socialcristiana<sup>111</sup>, pero no dice el porcentaje.

Se garantiza la representación de los géneros en todos los órganos del Partido, de conformidad con lo establecido en la Ley (art.2 inc. h) y se establece la cuota de no más del 60% del mismo género para la integración de los organismos del partido (art. 10 y 15, incisos c) y g)) para delegados a asamblea provincial, nacional (art.19) y al congreso nacional. Aunque el artículo 18 establece el mecanismo de alternancia en asambleas provinciales, en ningún lugar de sus estatutos habla de paridad. Destina el capítulo IV de la Carta de principios socialcristianos a la mujer como “sujeto político y agente de desarrollo”, para hablar del principio de igualdad, no discriminación y el desarrollo humano de las mujeres.

El **Partido Frente Amplio**<sup>112</sup> se considera socialista y feminista en sus estatutos y rechaza el sistema de dominación sexista y patriarcal. Promueve la igualdad de género y la democracia paritaria en todos los espacios de toma de decisiones y en la designación de puestos. En su art. 11 establece el sistema de paridad y el mecanismo de alternancia en los mismos términos que lo hace el Código Electoral. Además, en el 2012 hace una reforma que dispone que a las asambleas cantonales, provinciales y nacional les corresponderá definir, en cada proceso electoral, si encabeza una mujer o un hombre, con excepción de aquellas candidaturas que sean electas en convención, donde el género de la persona ganadora determinará la alternancia en la papeleta. Es decir, no tiene aún un mecanismo concreto para asegurar la paridad horizontal.

Es el único partido que cuenta con un Frente Nacional de Equidad de Género y Diversidad Sexual (arts. 16 y 23), una comisión nacional de género (art. 34) y una comisión indígena que forma parte de la Comisión Política, integrada paritariamente. En cuanto a gastos de formación política, establece un 5% de la contribución estatal que recibe, garantizando la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad (art. 57).

El **Partido Movimiento Libertario**<sup>113</sup> consigna que la elección de los miembros de todos los organismos internos del partido se regirá por el principio de paridad que indica el código electoral y que las nóminas utilizarán el mecanismo de alternancia (art. 12). Establece además el 1% para gastos de capacitación y formación política (art. 79, inc. k). Dedicar el título décimo a la participación efectiva de la mujer, donde establece que

---

111 Véase, también inc. g) del art. 22.

112 Véanse los estatutos completos en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/frenteamplo.pdf>, disponible a febrero de 2016.

113 Véanse los estatutos completos en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/movimientolibertario.pdf>, disponible a febrero de 2016.

las mujeres afiliadas que quieran participar en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido, en las papeletas electorales o en puestos de gobierno, lo podrán hacer libremente con la garantía de no ser discriminadas. Crea la Secretaría de Promoción de la Participación Política de la Mujer, cuyo objetivo es identificar cualquier obstáculo que impida una participación efectiva de la mujer, promoviendo sus nombramientos en los diferentes puestos y papeletas para los puestos de elección popular y dando potestad al Comité Ejecutivo Nacional para remover cualquier obstáculo. Crea una Secretaría de Capacitación y Formación Ideológica, para la capacitación y formación en participación política de la mujer libertaria. Igualmente establece que, independientemente del género de quien ocupe un puesto de poder, deberá promover la remoción de obstáculos legales y sociológicos para la participación de la mujer en la política (art. 88).

Una mujer ha sido la Secretaria General del Partido, dos mujeres han encabezado la papeleta de candidatos a diputados por la provincia de San José y una tercera la encabezó por la provincia de Heredia (períodos 2006 al 2016), sin dejar de mencionar los segundos lugares, todos elegibles, en provincias como Cartago y Limón.

Cuando se cotejan los estatutos con las listas de los partidos (PLN, PAC, PUSC, FA, ML, PASE) que del 2002 al 2014 lograron escaños para mujeres, salvo algunas excepciones en algunas provincias, se concluye que aun cuando la alternancia y la paridad no era exigida por ley, el PAC y el FA siempre la han respetado en todas las provincias y el PASE lo hizo a partir de la elección del 2010. Del total de las 100 listas provinciales que suman esas agrupaciones políticas en el 2002, 2006 y 2010, años en que no regía la alternancia y paridad, un 94% de esas listas sí cumplía con la paridad vertical<sup>114</sup> mas no con la paridad horizontal, tal y como se observa en la siguiente tabla de papeletas legislativas encabezadas por mujeres.

Es por ello que ni la cuota del 40% ni la exigencia de paridad del 50% en las listas, ha reflejado esa representación de mujeres en la Asamblea Legislativa. Según la tabla 1, se observa la distribución tan desigual de las papeletas legislativas encabezadas por mujeres, de acuerdo a cada partido político, salvo el PAC en los períodos del 2002 al 2014 y el PASE del 2010 al 2014, que alcanzaron lo más cercano a la paridad horizontal en representación femenina.

---

114 Picado, Hugo, y Luis Diego Brenes, "Evaluando la paridad y alternancia"... pág. 398.

TABLA 1

## Papeletas legislativas encabezadas por mujeres, según partido político 1990-2014

Partido político	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	Total
Accesibilidad sin exclusión (PASE)	-	-	-	-	-	2	4	6
Acción Ciudadana (PAC)	-	-	-	3	3	4	3	13
Liberación Nacional (PLN)	-	-	-	2	5	1	2	11
Movimiento Libertario (ML)	-	-	-	0	2	2	2	7
Renovación Costarricense(RC)	-	-	-	1	0	1	1	4
Frente Amplio (FA)	-	-	-	-	-	1	1	2
Restauración Nacional (RN)	-	-	-	-	-	0	1	1
Unidad Social Cristiana (PUSC)	1	1	1	2	1	2	0	8
Otros partidos	0	3	14	13	10	1	8	49
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>22</b>	<b>101</b>

Fuente: tomada de Informe del Estado de la Nación, 2014, con base en datos del TSE.

La Misión de Observación Electoral de la OEA calificó como un gran avance la implementación de los principios de paridad y alternancia de género en la conformación de candidaturas y comités ejecutivos de los partidos políticos por primera vez en el 2014. Sin embargo, notó que para tales elecciones, “ninguno de los 13 partidos políticos a la Presidencia tuvo a una mujer como candidata. Y a nivel de las candidaturas a la Asamblea Legislativa, los datos obtenidos arrojaron que en el 77% de listas los hombres fueron ubicados en el primer lugar”, como lo confirman los números de los encabezamientos de papeletas legislativas por mujeres en los diferentes partidos (ver tabla 1)<sup>115</sup>.

## 2.4. Derechos políticos y participación política de las mujeres: 2000-2016

### a. Información cualitativa y cuantitativa sobre puestos de elección popular (diputaciones)

Con el establecimiento de las cuotas mínimas de participación política de las mujeres el aumento de la representación política de las mujeres en la Asamblea Legislativa pasó de

115 OEA, *Informe Verbal*, Misión de Observación Electoral, Costa Rica, Elecciones Generales de Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa, 2 de febrero y 6 de abril de 2014, pág. 3, disponible a Febrero 2016, en [https://www.oas.org/es/sap/deco/moe\\_informe/InfoVerbalMOECostaRica2014.pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/InfoVerbalMOECostaRica2014.pdf)

siete diputadas en 1986 y 1990 (12,3%) a nueve en 1994 (15,8%) y a once en 1998 (19,3%), subiendo a veinte diputadas (35,1%) en el 2002. Tanto en el 2006 como en el 2010, la cifra incrementó a 22<sup>116</sup> diputadas (38,6%). Para el período del 2014, bajo la implementación del sistema de paridad y alternancia, el porcentaje de diputadas disminuyó a 33%, resultando electas únicamente diecinueve mujeres (ver tabla 2).

**TABLA 2**  
**Número y porcentaje de mujeres diputadas desde 1953 al 2014**

<b>Año</b>	<b>Totales</b>	<b>Hombres</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>1953</b>	45	42	93,3	3	6,7
<b>1958</b>	57	55	96,5	2	3,5
<b>1962</b>	57	56	98,2	1	1,8
<b>1966</b>	57	54	94,7	3	5,3
<b>1970</b>	57	53	93,0	4	7,0
<b>1974</b>	57	53	93,0	4	7,0
<b>1978</b>	57	52	91,2	5	8,8
<b>1982</b>	57	53	93,0	4	7,0
<b>1986</b>	57	50	87,7	7	12,3
<b>1990</b>	57	50	87,7	7	12,3
<b>1994</b>	57	48	84,2	9	15,8
<b>1998</b>	57	46	80,7	11	19,3
<b>2002</b>	57	37	64,9	20	35,1
<b>2006</b>	57	35	61,4	22	38,6
<b>2010</b>	57	35	61,4	22	38,6
<b>2014</b>	57	38	66,7	19	33,3

Fuente: tomada de cuadro realizado por Ana Isabel García (García, Ana Isabel, “Costa Rica. Por criterios de equidad: de la medida temporal al principio de paridad”...), con datos actualizados del 2014 del TSE.

Es muy posible que dicho retroceso en los porcentajes obedezca, además de al factor multipartidista, a que los partidos políticos aplicaron la paridad vertical al interno de cada papeleta, más no la paridad horizontal, como vimos en la tabla 1, amparándose en la interpretación del TSE sobre el Código Electoral, que no obliga a los partidos al encabezamiento de la listas de las nóminas con mujeres.

116 En el 2012 renunció el diputado Francisco Chacón, quien fue sustituido por una mujer; el 13 de marzo de ese año renunció Viviana Martín, quien fue sustituida por un hombre, con lo cual el número de 22 diputadas permaneció igual.

Picado y Brenes explican por medio de tres factores, por qué a pesar de la aplicación del sistema de paridad y el mecanismo de alternancia para el periodo 2014-2018, el porcentaje de mujeres bajó más que desde el 2002 al 2010 (cuota). Al respecto dicen:

- a. *Por decisiones de los propios partidos políticos, el anterior sistema de cuota en realidad se comportó como un sistema de paridad y alternancia. Incluso en algunos casos ese sistema “rompió” la alternancia pero a favor de más representación femenina. [...] La revisión a las listas provinciales muestra que varias de las excepciones a la alternancia se materializaban en términos positivos para la representación femenina, como los casos de PLN y ML, partidos que rompieron la alternancia pero a favor de las mujeres. Lo anterior ayuda a explicar por qué desde el 2002 el sistema de cuotas en realidad se comportaba como de paridad y alternancia, incluso “inflándose” los resultados de mujeres con esas rupturas. La reforma del 2009 vino a mostrar en el 2014 porcentajes “no alterados” en el logro de esos escaños femeninos.*
- b. *El nuevo sistema de partidos costarricense consolida un pluralismo limitado con una distribución más fragmentada del poder. En el marco de ese multipartidismo, por primera vez en la historia electoral (desde 1953) es más el número de escaños que se reparten por cifra residual que por cifra cociente. Este nuevo escenario se evidencia en una mayor fragmentación del poder, equilibrándose más las fuerzas en contienda. Es decir, no solamente son más los partidos con representación en el Congreso, sino que también crece su peso político, individualmente considerado. Una consecuencia de ello, con repercusión inmediata en la representación femenina, es el aumento del número de partidos que en una provincia únicamente logra un escaño, igualmente reflejado en el aumento en el número “impar” de escaños que logra una agrupación.*
- c. *La libre determinación partidaria para decidir el género que encabeza las nóminas propició compromisos y tratamientos diferenciados, pero con un favorecimiento a cabezas masculinas. Tanto en el periodo en que rigió la cuota femenina como bajo las actuales reglas de paridad y alternancia, la cuestión en torno a qué género encabezaba una lista, quedó a la libre determinación de cada agrupación partidaria. De esta manera, no puede analizarse este factor como variable explicativa en el tiempo, aunque sí es cierto que los partidos políticos asumieron el reto del encabezamiento femenino con diferentes grados de compromiso. Consecuentemente, no hay factor causal en la ausencia de una*

*regla que obligue el encabezamiento femenino, pero sí hay un comportamiento y diferenciación en el tratamiento que las diferentes agrupaciones asumieron al respecto, tratamiento que además beneficia a las cabezas de listas masculinas*<sup>117</sup>.

Igualmente, los siguientes datos del Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible<sup>118</sup> reiteran los motivos de la subrepresentación femenina en la Asamblea Legislativa, tanto durante la última elección como en los años anteriores.

El primero es que los partidos que lograron representación parlamentaria en el 2014, encabezaron las siete listas de las siete provincias con hombres, designando a las mujeres en los segundos lugares. Además, la mayoría de los partidos solo logró la elección de los primeros lugares, debido al fenómeno del multipartidismo. Solamente el PASE y el PAC pusieron mujeres a la cabeza de sus papeletas en cuatro y tres provincias, respectivamente. Y aunque hubo un número importante de partidos que encabezaron sus listas con mujeres, no obtuvieron ninguna diputación.

Los datos agregados del Informe también muestran que de las 4876 candidaturas para la Asamblea Legislativa, propuestas por los partidos políticos entre 1990 y 2014, el 42% han sido ocupadas por mujeres. No obstante, cuando analizan la cantidad de esas candidaturas femeninas en puestos elegibles, la proporción se reduce al 9%, frente a un 23% para los hombres. Y quizá lo más alarmante es que en el informe no se observan cambios sustantivos en las posiciones de mujeres en puestos elegibles desde 1990.

Esta información simplemente confirma no sólo el patrón sistemático de desigualdad en la designación de las mujeres a puestos elegibles, relegadas siempre a lugares como ciudadanas de segunda categoría, sino también la imperante necesidad de que los partidos políticos creen mecanismos a su interior para implementar la paridad horizontal, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

---

117 Picado, Hugo, y Luis Diego Brenes, “Evaluando la paridad y alternancia”... pág. 263.

118 Alfaro R., Ronald, y Steffan Gómez C., “Análisis electoral y de partidos políticos en Costa Rica”, Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Estado de la Nación, CONARE, Defensoría de los Habitantes, San José, Costa Rica, 2014, págs. 6 y 7.

## b. Información cualitativa y cuantitativa sobre municipalidades

La participación política de las mujeres a nivel municipal se encuentra en dos leyes: la Ley No. 8679 que modifica varios artículos del Código Municipal, aprobada en el 2008, y la Ley No. 8801 del 2010 o Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.

La normativa del Código Municipal incluye, entre otras cosas: políticas públicas locales a favor de la igualdad de género, para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres (art. 4, inciso 1), la obligación de integrar las comisiones permanentes municipales atendiendo una representación proporcional por sexo (art. 49), la atención a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres en los programas a implementar (art. 13, inciso 1), la inclusión en el presupuesto municipal de los gastos siguiendo el principio de igualdad y equidad entre los géneros (arts. 92 y 94) y la obligación de propiciar la participación igualitaria y equitativa de mujeres y hombres, incluyendo la perspectiva de género, en los asuntos nacionales de interés comunitarios o en las actividades de formación y capacitación municipal (art. 142, inciso e).

El sistema de paridad y el mecanismo de alternancia fueron aplicados por primera vez en las elecciones municipales de diciembre del 2010 para la elección de alcaldes, síndicos, concejales municipales, concejales municipales de distrito, intendentes y vice-intendentes. En el caso de la elección de las regidurías o personas integrantes de los consejos municipales, fue a partir de este año (2016) que se eligieron en las elecciones municipales y no en las nacionales, como había sucedido hasta las elecciones de febrero de 2010<sup>119</sup>, cuando se elegían junto con los cargos de presidente, vicepresidentes y diputados.

---

119 En las elecciones del 2010 se inscribieron y participaron de manera efectiva 25 partidos cantonales, 22 tuvieron regidores y regidoras en sus cantones, siendo que 24 de ellos tuvieron acceso al financiamiento de partidos cantonales (Blanco, Randall, *Análisis de las elecciones municipales 2010: resultados, tendencias y desafíos, Informe final*, Decimoséptimo Informe, Estado de la Nación 2010, Estado de la Nación, CONARE, Defensoría de los Habitantes, San José, Costa Rica, 2011, pág. 13). En los comicios del 2002 y 2006, los cantones donde llegaron menos mujeres a las alcaldías fueron Santa Cruz, Nandayure, La Unión, Matina y San José, de acuerdo a datos del TSE.

**TABLA 3**

**Porcentaje de mujeres en las elecciones municipales del 2002 al 2010**

<b>Cargos</b>	<b>Total de puestos</b>	<b>Elecciones municipales 2002 – Cuota mujeres %</b>	<b>Elecciones municipales 2006 – Cuota mujeres %</b>	<b>Elecciones municipales 2010 – Paridad mujeres %</b>
Alcaldía	81	8,64	11,1	12,3
Alcaldía Suplente	162	53,1	51,9	--
Vicealcaldía primera	81	--	--	87,7
Vicealcaldía segunda	79	--	--	17,7
Intendencias	8	25,0	25,0	25,0
Vice-intendencias	8	--	--	75,0
Sindicaturas propiedad	469	28,2	28,1	27,2
Sindicaturas en suplencia	469	71,3	74,0	72,9
Consejo de Distrito – propiedad-	1848	45,6	46,7	48,7
Consejo de Distrito- suplencia-	1848	51,9	51,3	49,2
Consejo Municipal de Distrito- propiedad-	32	40,6	40,6	43,8
Consejo Municipal de Distrito- suplencia-	32	62,5	50,0	40,6

Fuente: Tomada de Torres G., Isabel, *Igualdad, no discriminación y paridad en la representación: módulo de formación*, Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, Costa Rica, 2013, Pág. 83. Algunos porcentajes han sido levemente corregidos con base en los datos del TSE.

De conformidad con la tabla 3, la participación y elección de las mujeres en las alcaldías representa el porcentaje más bajo, especialmente si se compara a nivel nacional con el porcentaje de diputadas y a nivel local con la vicealcaldías, vice-intendencias y sindicaturas en suplencia, donde los porcentajes de mujeres han sobrepasado el 70%.

De los 81 puestos para alcaldías, en el 2002 sólo se eligieron siete alcaldesas (8,64%) y en el 2006 únicamente aumentó a dos mujeres más, es decir, nueve alcaldesas (11,1%).

En las elecciones del 2010-2016<sup>120</sup>, bajo la aplicación del sistema de paridad, resultaron electas diez alcaldesas (12,3%), una más que el periodo anterior, frente a 71 alcaldes<sup>121</sup> (87,7%). En la presente elección del 2016, sólo resultó electa una alcaldesa más que en la elección anterior, es decir, once mujeres frente a 70 hombres (datos sobre el 2016 se verán en el siguiente apartado). Para los puestos en suplencia, los porcentajes también bajaron. Las alcaldías en suplencia pasaron de un 53,1% en el 2002 a un 51,9% en el 2006.

Al reformarse el Código Municipal se cambiaron la primera y segunda suplencias de la alcaldía por una vicealcaldía primera, con función permanente, y una vicealcaldía segunda, con función suplente. De tal manera, en el 2010, bajo el mecanismo de paridad, quedaron electas 71 mujeres (87,7%) como vicealcaldesas<sup>122</sup>, cargo que es el que mayor porcentaje de mujeres electas tiene, que contrasta con un 17,7% mujeres en las segundas vicealcaldías.

Durante los tres periodos (2002, 2006, y 2010) se ha mantenido el mismo bajo porcentaje de mujeres como intendentes, un 25%, que contrasta con el 75% de mujeres en los vice-intendencias para el 2010.

En el caso de las sindicaturas en propiedad los porcentajes de mujeres no superan el 29%. Los puestos de mujeres síndicas en propiedad se mantuvieron en un 28,2% en el 2002, pasando tan sólo a un 28,1% en el 2006, y disminuyendo al 27,2% en el 2010, bajo el sistema de paridad. Por el contrario, las sindicaturas en suplencia si alcanzaron un porcentaje no menor del 70%, notándose una leve disminución en la transición del sistema de cuotas al sistema de paridad.

En cambio, las regidoras pasaron de un 13,8% en 1994, a un 34,2% en 1998, aumentando en el 2002 a un 46,3% en propiedad y a un 53,9% en suplencia. Para el período 2006-2010, la participación de las mujeres electas bajó notablemente, al pasar las regidurías propietarias a un 40,8% y la suplencia a un 46,0%.<sup>123</sup> . La tabla 3 no contempla las regidurías.

120 En diciembre del 2010 se realizaron las primeras elecciones municipales donde se eligieron los cargos a la alcaldía, sindicaturas, concejalías, intendencias y vice-intendencias. El cargo para regidores, concejales municipales de distrito y concejales de distrito se da mediante el sistema de representación proporcional por listas, con la asignación de plazas por cociente y sub-cociente. Respecto de la elección de alcaldes, intendentes y síndicos, se sigue el sistema de mayoría relativa en el cantón o distrito, según corresponda (artículo 202, Código Electoral) en Zamora Ch., Eugenia Ma., “El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación”, Revista de Derecho Electoral No. 17, TSE, San José, Costa Rica, enero-junio, 2014, pág. 221. Disponible a febrero 2016 en: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>,

121 Posterior al 2010 se removieron algunos alcaldes en las municipalidades de San José, Coronado, Aserri, Curridabat, Puntarenas, Garabito, Parrita y Pérez Zeledón, cargos que fueron asumidos por las vicealcaldesas primeras, aumentando el porcentaje de alcaldesas.

122 El puesto de vice-alcaldía se define por funciones administrativas y operativas asignadas por el alcalde. Su autonomía en la toma de decisiones y el ejercicio del liderazgo no tiene un marco definido. Al no existir un mecanismo que garantice a los alcaldes el cumplimiento de la política de equidad de género dentro de la municipalidad, la figura de la vice-alcaldía es un reto muy grande para las mujeres.

123 Instituto Nacional de las Mujeres, *La participación política de las mujeres en puestos de toma de decisiones*

En las elecciones del 2010 las mujeres fueron el 48,7% de las concejalías de distrito en propiedad, que es la cifra más alta en comparación con un 45,6% en el 2002 y un 46,7% en el 2006. En cambio, en las suplencias se presenta una relación inversa, siendo que pasó del 51,9% en el 2002 al 51,3% en el 2006, disminuyendo a un 49,2% en el 2010 bajo el sistema de paridad.

Ese mismo patrón presentaron los porcentajes en las concejalías municipales de distrito, siendo que del 40,6% de mujeres tanto en el 2002 como en el 2006, aumentó al 43,8% en el 2010. Mientras que en las suplencias fue descendiendo desde el 60,5% en el 2002, al 50% en el 2006%, al 40,6% en el 2010, es decir, un promedio de disminución de las mujeres del 10% en cada elección. Pareciera que[...] tanto el sistema de cuota en puestos elegibles como el sistema de paridad y alternancia, han dado mejores resultados en los cargos electos por el sistema representativo: regidores y concejales. No así en los cargos elegidos por el sistema mayoritario, en donde la brecha entre hombres y mujeres permanece, según los resultados de alcaldías, vicealcaldías, sindicaturas, intendencias y vice-intendencias<sup>124</sup>.

Las estadísticas electorales en el ámbito municipal de los últimos quince años, muestran claramente que el ámbito local es el espacio político en donde los principios de igualdad de oportunidades y de resultados parecen traducirse en un mayor acceso y representación de las mujeres, sobre todo en los puestos de menos jerarquía, como los órganos colegiados (suplencias) y las vicealcaldías, donde las mujeres alcanzan la mayor participación política.

Las elecciones del 2016 confirman el patrón sistemático de un mayor porcentaje de mujeres ocupando de nuevo los puestos de ciudadanas de segunda categoría, las vicealcaldías, mientras que los hombres ocupan mayoritariamente, y en muchos casos por reelección, los puestos de alcaldes. De tal manera, que es en los puestos uninominales, tales como las alcaldías y las intendencias, donde aún los partidos políticos tienen un gran desafío por delante, esto es, la implementación eficaz de la paridad horizontal.

### **b.1. Elecciones municipales 2016**

La exclusión y subrepresentación de las mujeres en los diferentes cargos del poder político ha sido una constante histórica que discrimina no solamente a todas las mujeres como género, sino que además ha debilitado la construcción de una democracia de género.

---

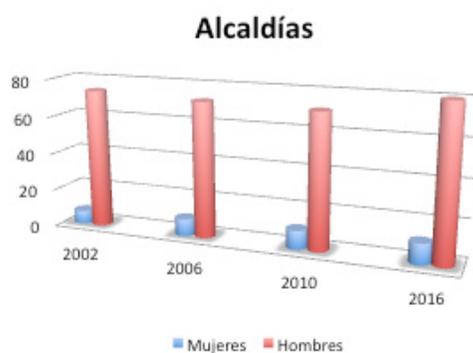
1949-2007, INAMU, San José, 2007, Pág. 50, disponible a febrero del 2016, en [http://virtual.inamu.go.cr/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=350&tmpl=component&format=raw&Itemid=765](http://virtual.inamu.go.cr/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=350&tmpl=component&format=raw&Itemid=765)

124 Zamora Ch., Eugenia Ma., “De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales”, *Revista Derecho Electoral* No.21, TSE, San José, Costa Rica, 2016, pág. 25.

La tendencia de la baja representatividad femenina de los años anteriores para el puesto de alcaldesa ha quedado nuevamente patente durante las elecciones municipales de 2016. De un total de 582 mujeres nominadas, sólo 116<sup>125</sup> aspiraron al puesto de alcaldesa (casi el 20%) mientras que de 582 hombres nominados, 472 (81%) aspiraron a ser alcaldes. Es curioso que en diecinueve cantones ninguna mujer presentó su nombre para ocupar la alcaldía, mientras que en los cantones de Flores y Orotina la mayoría de aspirantes a la alcaldía fueron mujeres<sup>126</sup>.

Como se observa en las dos siguientes gráficas, del total de 81 alcaldías en disputa a nivel nacional, únicamente once resultaron ocupadas por mujeres, lo que representa apenas un 14% del total. El partido que presentó más mujeres para el puesto de alcaldesa fue el FA, seguido por el PLN, el ML y el PAC. No se incluyó al PUSC en la gráfica pues el partido no quiso brindar ningún dato preliminar. Liberación Nacional (PLN), Unidad Social Cristiana (PUSC), Acción Ciudadana (PAC) y el Movimiento Libertario (ML) postularon, cada uno, entre doce y trece mujeres a la alcaldía, mientras que reservaron hasta 67 puestos para la vicealcaldía; esta estrategia no resulta novedosa, conforme los datos de elecciones anteriores.

El acceso a la participación política y los puestos de poder se refleja a nivel de política local, en los bajísimos porcentajes de los encabezamientos en las papeletas de elección popular, en los que las mujeres siguen siendo relegadas a puestos secundarios, sin acceso a la toma de decisiones.



**Gráfica 1.**



**Gráfica 2.**

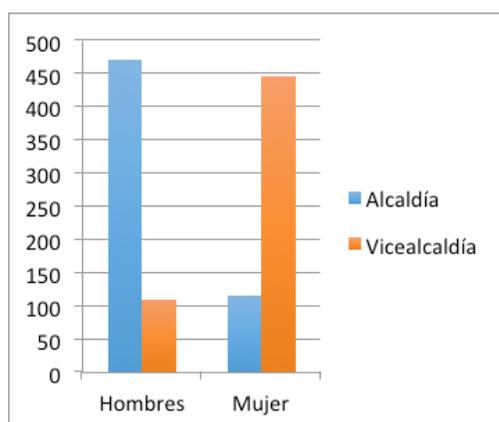
125 Un poco más de 30 de éstas mujeres ya tiene experiencia política en cargos como regidora, alcaldesa o síndica.

126 Algunos de estos datos preliminares fueron tomados de: Quirós, Daniela, "Elecciones 2016: partidos encasillan a mujeres en puestos secundarios", La Nación, 11 de enero del 2016, disponible en: [http://www.nacion.com/data/Partidos-encasillan-mujeres-puestos-secundarios\\_0\\_1535846401.html](http://www.nacion.com/data/Partidos-encasillan-mujeres-puestos-secundarios_0_1535846401.html), a febrero de 2016

La construcción piramidal del poder político, tanto al interior de los partidos políticos como en la esfera pública, se asienta sobre una base mayoritariamente femenina, que es sistemáticamente discriminada conforme asciende dentro de ella. Esta discriminación se devela al observar el dato de candidatas nominadas por los principales partidos políticos a nivel nacional en estas elecciones municipales.

El resultado de estas elecciones no surge únicamente de un electorado que sigue creyendo que los líderes masculinos representan una mejor opción (aunque hay un mucho sexismo), sino que nace del androcentrismo y el doble parámetro político, manifestado en las actitudes y prácticas, veladas o explícitas, de exclusión, violencia y desvalorización de las mujeres, traducidos en falta de mecanismos para aplicar la paridad horizontal y fortalecer los liderazgos de las mujeres, prácticas que los propios partidos políticos perpetúan y permiten, convirtiéndose en obstáculos para que las mujeres puedan acceder paritariamente a las posiciones de poder de mayor jerarquía.

Los 21 observadores internacionales de la OEA que participaron en las elecciones llamaron la atención del país por la baja participación de las mujeres en puestos de poder de elección popular, enfatizando que la reforma del Código Electoral de 2009 no ha cumplido su objetivo de aumentar la participación de mujeres en los cargos de mayor responsabilidad, conforme a los principios de paridad y alternancia. Por ello recomiendan, “de cara a futuros procesos electorales, la aplicación de la paridad horizontal, junto con la vertical y alternancia para el encabezamiento de las listas, así como la aplicación de políticas de igualdad y equidad de género al interior de las estructuras partidarias”<sup>127</sup>.



**Gráfica 3.**

127 Noguera G., Jarmón, “OEA llama la atención por falta de mujeres en puestos de poder”, La Prensa Libre, lunes 8 de febrero, 2016. Disponible en: <http://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/57430/533/oea-llama-la-atencion-por-falta-de-mujeres-en-puestos-de-poder>, a febrero de 2016.

Al igual que en las elecciones municipales del 2010, se repite el patrón de nombrar a más mujeres en el puesto de primera vicealcaldía y a más hombres encabezando la papeleta como alcaldes. Contrario a los porcentajes para alcaldías, en las vicealcaldías se invierten los números: del total de 556 nominaciones, 110 fueron hombres y 446 mujeres. Al no tener la posición de vicealcaldía una determinación legal de sus labores, quedan éstas a total discreción del alcalde, reforzándose así el mandato patriarcal de sumisión y dependencia en el binomio utilizado en la fórmula electoral de alcalde hombre/vicealcaldesa mujer.

Otro aspecto discriminatorio a destacar en el ámbito municipal

*[...] es que el alcalde titular es quien designa las funciones de las alcaldías primeras, que en su mayoría son mujeres, lo cual no sólo contradice el espíritu de promoción de la igualdad de género sino que refuerza la jerarquía de sexos, tanto en el quehacer municipal como en el ámbito local. Igualmente se contradicen los postulados del Código Municipal en su artículo 17 que en su inciso e) establece que antes de entrar en posesión de su cargo, el alcalde deberá presentar al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón, incorporando la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Habría que determinar qué tipo de funciones asignan los alcaldes a las vicealcaldesas, para conocer si esas funciones reproducen o no desigualdades por género. El desafío sería en principio, reformar la ley para que se asignen funciones por especificidad del cargo, y no a discreción del alcalde titular<sup>128</sup>.*

La discriminación y violencia generadas por esta relación de total dependencia entre las posiciones de alcaldía y vicealcaldía ha sido ampliamente denunciada. Estas denuncias se han materializado al año 2013, con la interposición de parte de seis vicealcaldesas contra su respectivo alcalde, de recursos de amparo electoral, por violencia, tratos denigrantes y no asignación de oficina ni recursos administrativos básicos para laborar, entre otros argumentos<sup>129</sup>. Seis años después las condiciones siguen siendo exactamente las mismas.

---

128 Blanco, Randall, *Análisis de las elecciones municipales 2010: resultados, tendencias y desafíos...* pág. 15

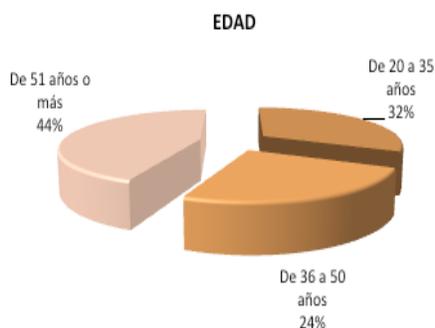
129 Véase, INAMU, Segundo Estado de los Derechos de las Mujeres en Costa Rica, 2015, y resoluciones del TSE 4203-E1-2011, 7582-E1-2011, 5446-E1-2012, 2178-E1-2013, 2382-E1-2013, 2406-E1-2013. Véase expediente N. 19297 de la Asamblea Legislativa para reformar el Código Municipal y dotar de funciones a las Vicealcaldías.

## 2.5. Características de la incursión política de las mujeres en los gobiernos locales<sup>130</sup>

Para la elaboración del presente perfil se procedió a enviar una encuesta a mujeres que estuvieran participando en la campaña electoral 2016 o que hubieran participado en el 2010 como candidatas a puestos de elección popular.

La participación en la encuesta se realizó de forma anónima. Esta condición hizo que las participantes pudieran expresar sus posiciones libremente y sin temor a sufrir represalias dentro de sus propios partidos políticos o comunidades. Respondieron un total de 80 mujeres (nueve alcaldesas, 23 vicealcaldesas, 35 regidoras, seis concejales, siete síndicas) de las siete provincias, militantes de diferentes los diferentes partidos nacionales y cantonales. Asimismo, se realizaron tres entrevistas personales a mujeres de amplia experiencia dentro de la política local y nacional.

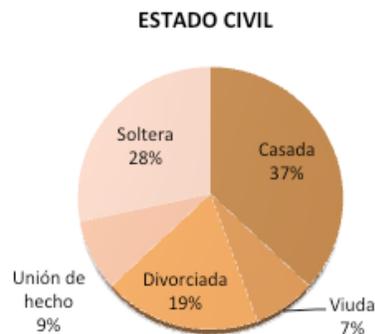
### a. Características personales



**Gráfica 4.**

Como se muestra en las gráficas adjuntas, elaborados a partir de los resultados de la encuesta realizada, más de dos terceras partes de las mujeres que participan en política local son mujeres mayores de 36 años, para un total de 69%. De éstas, el 23% tiene de 36 a 50 años y el 46% es mayor de 51 años de edad. El 62% de las encuestadas se identifica como mujer blanca, el 34% como mestiza y un 4% como afrodescendiente. El 77% dice nunca haber sido discriminadas por su condición étnica, el 17% contestó que lo ha sido alguna vez y el 6% que a menudo.

<sup>130</sup> Agradezco a la Licda. Helen Amrhein, por la recolección y organización de los datos de las encuestas así como la confección de los gráficos de esta sección y los dos gráficos de la sección sobre las elecciones municipales 2016.



**Gráfica 5.**

La mayoría de las participantes tiene una relación de pareja estable. Un 37% es casada, un 9% convive en unión de hecho, el 28% es soltera, el 19% divorciada y el 7% viuda. El 27% no tiene hijas(os). De las que sí tienen, el 65% tienen entre uno y tres hijos(as) y un 8% dice tener entre 4 y 6 hijas(os). De éstos, en su gran mayoría (62%) son mayores de 21 años, el 20% tiene entre 13 y 20 años, un 7% entre 7 y 12 y un 11% tiene hijos(as) menores de 6 años. A pesar de que la mayoría tiene hijas(os), un 75% dice que sus hijos(as) no han afectado su carrera política, aunque un 24% contesta afirmativamente esta pregunta. La participación y apoyo de sus parejas en las labores de crianza y quehaceres domésticos está dividida entre un 49% que contestaron que su pareja participa completamente y un 51% que dicen que sus parejas no participan nunca o muy poco.

Las características personales de estas mujeres revelan un patrón acorde con los roles tradicionales de género, reflejado en la cuarta parte de las participantes que refiere que los hijos(as) representan una limitante a su participación en política, situación que es consustancial a la jerarquía y desigualdad de género y que refleja parte de la discriminación estructural que enfrentan las mujeres en general. El hecho de que la mayoría de las mujeres sea mayor de 51 años habla de mujeres que, una vez cumplido su rol de crianza y trabajo reproductivo, accede a una etapa en la que dispone de tiempo para dedicarse a la participación política.

A pesar de lograr acceder al espacio público, la gran mayoría de mujeres encuestadas sigue laborando una doble jornada, sin la toma de responsabilidad de sus parejas en el ámbito privado. Así, el 36% de las encuestadas dice no contar con ningún tipo de apoyo en la crianza de sus hijos, el 33% debe recurrir a la ayuda de algún familiar y el 24% cuenta con la ayuda de una trabajadora doméstica como apoyo.



**Gráfica 6.**

El 82% de las encuestadas dice tener educación terciaria completa. De éstas, el 53% cuenta con educación superior, 26% maestría y un 3% con doctorado como último nivel académico completado. El 79% de las encuestadas cuenta con medios o ingresos económicos distintos de la función pública y se definen en su mayoría (81%) como de estrato económico medio.

Estos datos coinciden plenamente con otros estudios que demuestran que las mujeres en el país superan a los hombres en los porcentajes de educación terciaria, situación y esfuerzo, lo que no se refleja en su inserción en puestos de mayor poder, tanto a nivel privado como público.

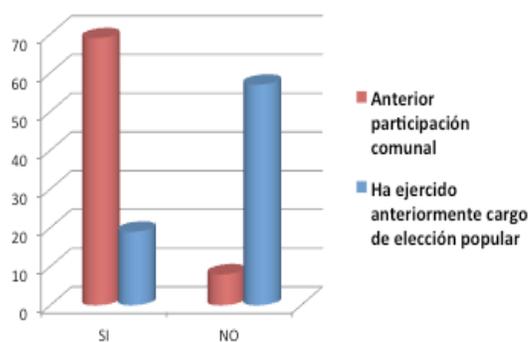
**b. Participación política**



**Gráfica 7.**

Las principales motivaciones para incursionar en la participación política expresadas por las encuestadas son, en orden de importancia: compromiso social, realización personal, contar con respaldo de organizaciones comunitarias y la experimentación del servicio público. Es interesante resaltar que la opción menos señalada fue “para contar con prestigio político”, escogida únicamente por un 5% de las participantes. Otro factor muy interesante es que únicamente un 2% de las participantes señala como motivación para participar el tener grandes posibilidades de ganar. Estos dos últimos rubros dibujan una participación femenina que nace de la necesidad e interés radicado en el compromiso social y de servicio comunitario, que generalmente existe desde su participación informal en política y que, además, participan sabiendo que no tienen muchas posibilidades de ganar la elección a la que se postulan.

A pesar de que las mujeres son quienes en su mayoría conforman las estructuras comunales de forma voluntaria, así como las bases partidarias, fungiendo como enlaces del partido con las fuerzas vivas de sus comunidades, de su numerosa participación y sus múltiples y valiosas funciones, reiteradamente se comprueba que dicha participación no se traduce en el acceso a los puestos de mayor poder dentro de la política formal.



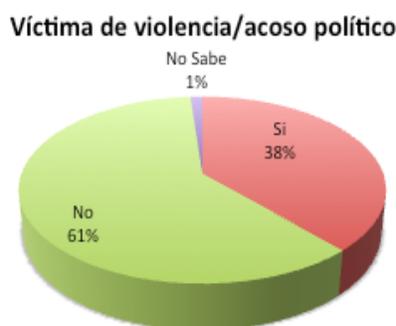
**Gráfica 8.**

Al ser comparados con los resultados de otra encuesta reciente y no segregada por género, estos datos arrojan resultados interesantes. En la encuesta no segregada por género, el 50% de los candidatos encuestados afirma buscar la elección municipal, sin haberse nunca antes involucrado con organizaciones en sus comunidades. Esto contrasta con el 90% de mujeres que responden ser partícipes de organizaciones comunales sin fines políticos. Para las mujeres encuestadas esta participación política informal en las comunidades es un factor determinante para acceder o atreverse a pasar a la acción política partidista, y el

compromiso social pesa más que su propia realización personal. A pesar de que la mayoría (61%) tienen entre cinco o más de diez años de labores políticas, un 75% de las encuestadas nunca había ejercido cargos de elección popular anteriormente.

Se sabe que las mujeres generalmente participan desde el nivel informal local, como usuarias de los servicios que ofrece el gobierno local, como demandantes de los derechos relacionados con los servicios de salud, agua, luz, seguridad y otros, a veces a nivel personal o como líderes políticas locales o por medio de organizaciones de base, como dirigentes o integrantes voluntarias de los partidos políticos.

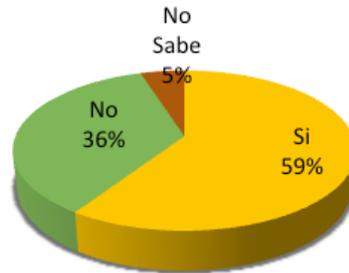
c. Acoso político



**Gráfica 9.**

La violencia de género, manifestada como acoso político, al igual que el miedo, la negación y el silencio de quienes lo sufren, es tan naturalizado dentro de la práctica política que las mismas mujeres no logran reconocerse como víctimas. Ante la pregunta de si ellas personalmente han sido víctimas de acoso o violencia política, un 61% contesta negativamente, siendo que únicamente un 39% es capaz de reconocer la violencia que sufren. Este porcentaje contrasta con un 60% que confirmó que el estilo tradicional de hacer política es violento y aleja a las mujeres, que los horarios de las reuniones partidarias dificultan la participación de las mujeres en política, que existen mayores exigencias para las candidatas mujeres que para los hombres, señalando un 52% que los adversarios políticos varones son más agresivos que las mujeres. Asimismo, el 75% considera que la vida privada de una mujer en política es mucho más cuestionada y contralada socialmente que la de su contraparte masculina. Es decir, aunque hay un reconocimiento de la existencia de acciones violentas que restringen y dificultan el cumplimiento de sus funciones o en el

ejercicio de sus derechos políticos, la mayoría de las encuestadas no conceptualiza tales discriminaciones a nivel subjetivo como “acoso político”.



**Gráfica 10.**  
**Influencia de horarios de las reuniones**

El 39% de encuestadas que sí reconocen haber sufrido violencia y discriminación, afirman que fue durante la campaña electoral. Un 26% señala que fue durante el proceso de selección de candidaturas partidarias, un 16% durante el ejercicio del cargo y un 19% responde que todas las anteriores situaciones han sido focos de la violencia sufrida. A pesar de todas las adversidades y discriminación sufridas, un 46% de las encuestadas dice que conseguir su postulación fue normal, un 33% lo califica como fácil y únicamente un 22% como difícil. Asimismo, un 87% califica su carrera política como exitosa y un 58% afirma que su participación política ha aumentado su prestigio social.

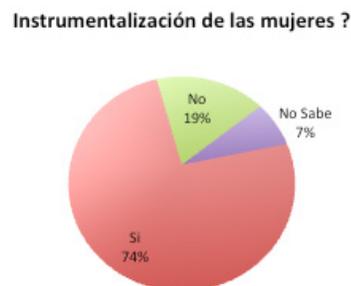
#### d. Instrumentalización de las mujeres

Otro dato interesante es que mientras el 85% de las mujeres encuestadas considera que las cuotas de paridad son una medida necesaria para lograr acceder a puestos de elección, el 84% de ellas es consciente de la instrumentalización a que son sometidas las mujeres en política, al ser ubicadas en puestos sin posibilidades reales de ejercer el poder.

**Gráfica 11.**



**Gráfica 12.**



No es casual que las experiencias subjetivas de inseguridad, incapacidad, entrega y sacrificio en las que se reproducen las mismas relaciones de dominio que viven las mujeres como género, se trasladen al ámbito político público. La instrumentalización de las mujeres se traduce muchas veces en una participación desde la subordinación y no desde la autonomía, lo que puede llevar a que éstas legitimen propuestas ajenas que posiblemente no beneficien los derechos humanos de las mujeres.

e. Obstáculos para la participación política



**Gráfica 13.**

Al ser cuestionadas sobre los factores más importantes que relegan su participación política, el mayor porcentaje de mujeres identifica la falta de programas que promuevan el liderazgo y la formación política de las mujeres, así como la subvaloración de sus

capacidades femeninas, como los elementos de mayor peso, siendo el obstáculo de menor peso el incumplimiento de las cuotas. El favoritismo partidario hacia los hombres y el favoritismo del electorado hacia figuras masculinas alcanzan porcentajes similares, aunque siempre mayores que el acoso, la hostilidad y la discriminación política hacia las mujeres, que como se vio anteriormente, parecen no conceptualizarse como acoso político.

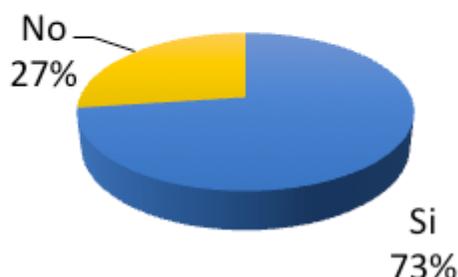
f. Autoexclusión política de las mujeres



En tanto las mujeres no conozcan sus derechos políticos ni conceptualicen el acoso y la violencia política como producto de la estructura jerárquica de géneros, que perpetúa las diferentes formas de desigualdad, traducidas en discriminaciones que tienden a excluirlas del poder político, la tendencia será a asumirlas como una falla personal. Esta naturalización y racionalización es ejemplificada por una de las respuestas a la encuesta, que literalmente dice: “No creo que el problema sea del quehacer político. La mujer no participa por razones diversas como tradición, ocupación, sumisión y falta de carácter personal”. Bajo esta misma línea argumentativa, el 87% de las respuestas señalan que las mujeres se autoexcluyen de la política por los roles domésticos que se les asigna culturalmente.

La cultura política no sólo excluye a las mujeres sino que perpetúa su desvalorización, reforzando los mandatos de género (obediencia, silencio, autoexclusión, sumisión, etc.), tan interiorizados en la subjetividad femenina que muchas se autoexcluyen, al no sentirse sujetas políticas con derecho a participar y ejercer el poder político.

g. Liderazgo femenino



**Gráfica 15.**

**¿Existen diferencias en el ejercicio del poder político entre hombres y mujeres?**

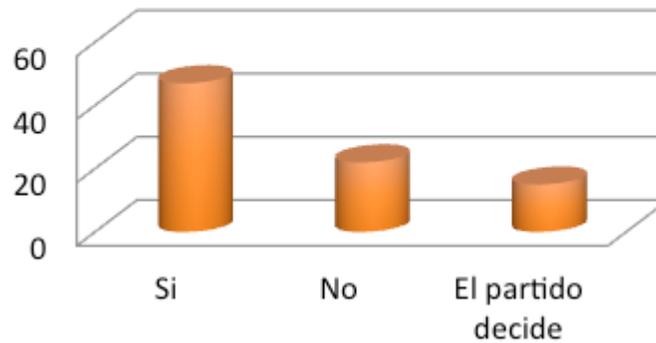
Ante la pregunta de si consideran que existen diferencias entre la manera de ejercer el poder político entre hombres y mujeres, la gran mayoría de las consultadas (73%) responde que sí.

Como factores diferenciadores, los más señalados fueron que las mujeres ejercen una visión de liderazgo más colectivo y conciliador, con mayor sensibilidad social, y buscan acuerdos que beneficien al conjunto, más que el enfoque autoritario que pretende imponer una visión, que es la forma de ejercer el poder de los hombres. Las participantes señalan que precisamente son estas mismas cualidades de liderazgo las que son objeto de burla y menosprecio por su contraparte masculina, quienes suelen asociar el consenso y diálogo como debilidades femeninas. Además, un 79% de las encuestadas niega haber tenido que asumir un estilo más “masculino” para ser aceptadas en política.

h. ¿Escogencia o imposición?

Al ser cuestionadas sobre si la “escogencia” que hacen la mayoría de las mujeres, relacionada con las políticas sociales, se debe precisamente a ese interés en lo comunal asociado a lo femenino, un 58% responde afirmativamente. Sin embargo, un 27% no concuerda y el 15% responde que son los partidos políticos quienes asignan a las mujeres en estas áreas, reproduciendo los estereotipos de género en que se encasillan los intereses y facultades femeninas. Esta práctica es muy común, tanto al interior de los partidos políticos, como en la designación de puestos en los gobiernos.

**Gráfica 16.**  
**¿Escogen las mujeres dirigir políticas sociales o son impuestas?**



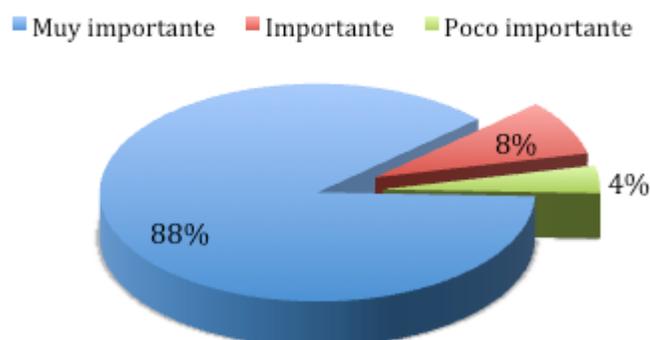
i. Factores de diferenciación en el ejercicio del poder político

El machismo, la discriminación y la doble jornada son nuevamente señalados como factores de diferenciación en el ejercicio del poder político. Este señalamiento concuerda con la afirmación hecha por el 51% de las encuestadas de que los adversarios políticos masculinos son más agresivos que sus contrapartes femeninas. Esta situación fue denunciada también durante las entrevistas personales. En este caso se señalaba la falta de cooperación y solidaridad por parte de la mayoría de los hombres, que enfrentan las mujeres que encabezan las listas de elección. “Si los hombres van de segundos, ellos no apoyan porque no les interesa”. Es decir, hay una sanción fáctica contra las mujeres cuando se aplica la paridad horizontal, ya que esto implicaría compartir el poder político en los puestos de mayor jerarquía.

Otra gran diferencia resulta también de la capacidad autocrítica a la que se someten las mujeres. Si bien, como se vio al inicio, un 82% de las encuestadas cuenta con educación terciaria, al indagarse sobre las dos medidas que se deben adoptar para promover el liderazgo femenino, la más mencionada fue sin duda, la necesidad de capacitación y formación en liderazgo. A las mujeres rara vez se las educa para ser líderes. Al contrario, desde niñas el énfasis en los atributos deseables gira en torno a agradar a las demás personas. Bajo esta premisa, las niñas deben ser complacientes y sumisas, pues si demuestran protagonismo u opiniones firmes, se les rechaza tildándoles de mandonas y marimachas. De allí que el miedo al éxito, al protagonismo político, a las críticas y al ejercicio autónomo de los liderazgos, sea un aspecto clave a deconstruir en la formación política.

j. Importancia de la capacitación política

La capacitación de las mujeres, antes y durante el ejercicio de un cargo, debe ser permanente, pues muchas mujeres que ya han ocupado puestos no quieren volver a enfrentar los difíciles obstáculos que la participación política implica (principalmente el acoso). Es tan vital que un 88% la calificó de muy importante. Es interesante, además, que se refieran únicamente a la necesidad de capacitar a las mujeres, sin incluir la necesidad de que también se capaciten los hombres. No es claro si la respuesta se debe a que ellas perciben a los hombres como sujetos políticos completos, o bien, están conscientes, que sin un acompañamiento técnico-político y sororal, les será imposible mantenerse en la política. Igualmente es importante decir que la deconstrucción del orden de géneros en el ámbito político, reforzado en parte por la dicotomía de mundos separados y opuestos, requiere necesariamente de la capacitación a los hombres, para que entiendan cómo sus privilegios políticos de género, clase, etnia, opción sexual y otras, excluyen y discriminan a quienes podrían hacer política desde una ética que incluya los derechos humanos de todas las diversas personas.



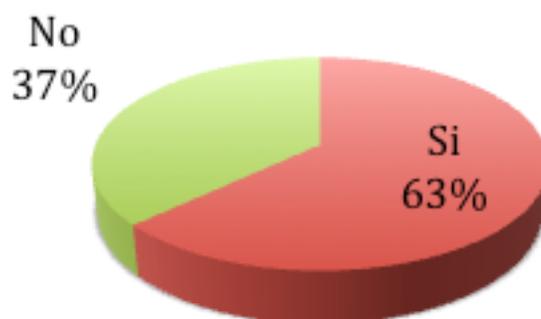
**Gráfica 17.**

**¿Qué tan importante es la capacitación para mejorar su gestión?**

La necesidad expresada por las participantes en cuanto a mayores posibilidades de capacitación, sirve como un llamado de atención a tres preguntas puntuales, que quedan abiertas como reflexiones. Primera: si el 88% de las encuestadas califica las capacitaciones de vital importancia, ¿qué factores podrían estar influyendo para que un 37% no asista a éstas? Segundo: si bien las destrezas administrativas, técnicas y políticas son necesarias como herramientas, ¿se está trabajando el empoderamiento para desmontar los mandatos

patriarcales impuestos a la subjetividad femenina en las capacitaciones? Tercero: ¿responden los partidos políticos a las demandas de capacitación con suficientes recursos y visiones de género que avancen la participación política de las mujeres?

**Gráfica 18.**  
**¿Participa en cursos de capacitación para una mejor gestión?**



Como bien lo expresa Lagarde:

*Los partidos políticos, las organizaciones civiles y la mayoría de las instituciones del Estado, estructurados de manera androcéntrica y jerárquica, responden a las demandas de participación de las mujeres con cambios parciales e insuficientes, no progresivos ni continuos y, en muchas ocasiones, con retrocesos para frenar el avance de las mujeres<sup>131</sup>.*

#### k. Gestión municipal

Un 45% de las encuestadas no sabe si su municipalidad cuenta con un plan para promover la perspectiva de género, en tanto que un 36% responde que su municipalidad no cuenta con uno y únicamente un 16% responde que sí existe dicho plan en su municipio. Dentro de los obstáculos señalados en las respuestas como limitantes para incluir esta perspectiva de género a nivel municipal, los más mencionados son el machismo, el desinterés y la falta de recursos.

131 Lagarde y de los Ríos, Marcela, *Los Cautiverios de las Mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas*, México: Siglo XXI, 1990, pág.29.

Sobre otros programas específicos consultados, un 49% dice que su municipalidad cuenta con un programa de apoyo a mujeres empresarias y un 63% expresa que cuenta con proyectos de centros infantiles y cuidado de adultos mayores. El 20% dice que cuenta con bases de datos segregadas por sexo, el 38% que cuenta con programas contra la violencia de género y únicamente un 41% dice que su municipalidad cuenta con un reglamento interno sobre acoso sexual. A pesar de que el Código Municipal sí incorpora una perspectiva interseccional, al menos en la letra de la ley, sólo el 18% conoce los programas contra la discriminación por género, raza o etnia, y un 23% sabe que se presentan informes sobre rendición de cuentas en materia de género.

## **2.6. Obstáculos y desafíos presentes y futuros para la participación y representación política de las mujeres**

- a) A pesar de que los estatutos de la mayoría de los partidos han integrado en sus estatutos los principios de igualdad, no discriminación, paridad y alternancia, las costumbres, tradiciones y códigos de conducta androcéntricos al interior de sus estructuras, así como la falta de información y capacitación política permanente, excluyen formal e informalmente a las mujeres de los mecanismos de toma de decisiones, en especial sobre el proceso de selección a las candidaturas, los cuales suceden muchas veces en espacios y horas en que éstas no pueden estar presentes.
- b) La falta de mecanismos concretos para implementar la paridad horizontal, tanto en los estatutos como en la práctica de muchos de los partidos políticos, restringe el derecho de las mujeres a ocupar puestos elegibles. Los hombres en puestos de decisión tienden a escoger y favorecer a otros hombres para proponerlos como candidatos que encabezen las nóminas, ignorando y desvalorizando así las cualidades, capacidades, habilidades, destrezas y contribuciones a los procesos políticos de las mujeres, presentando la imagen de éstas como poco competitivas y violando su derecho a la igualdad, la paridad y la participación política.
- c) Las mujeres enfrentan serias dificultades para la consecución de los recursos económicos que requieren para las postulaciones a los puestos de elección popular (antes, durante y después). Los bajos salarios y su inversión principalmente en los hogares, les limita aún más el contar con recursos económicos propios para su participación política.

- d) La falta de implementación real por parte de los partidos de un porcentaje permanente de financiamiento destinado a la capacitación, formación y organización política de las mujeres, antes, durante y después de las elecciones, sigue siendo un obstáculo para la participación de las mujeres.
- e) La división sexual del trabajo. La triple jornada de trabajo limita a las mujeres el tiempo suficiente para participar en las actividades políticas públicas, pues los hombres no se han integrado al ámbito privado para asumir tales responsabilidades paritariamente, en la misma proporción que las mujeres sí lo han hecho en el ámbito público.
- f) La violencia pública y privada para controlar la conducta de las mujeres. Si las mujeres son violadas y/o asesinadas en sus hogares y acosadas con absoluta impunidad cuando participan políticamente, ello limita su poder y las vulnera en la esfera pública. El acoso y la violencia política representa uno de los mayores obstáculos para que las mujeres accedan y permanezcan participando en política.
- g) La invisibilización en la sociedad, el sexismo, racismo y clasismo de los medios de comunicación, fomenta la desvalorización, denigración y exclusión de las mujeres, así como de sus liderazgos en el ámbito público.
- h) La socialización diferenciada de mujeres y hombres, que genera en las primeras baja autoestima, conflictos emocionales por la participación en los dos ámbitos, menor experiencia en el manejo de recursos del poder institucionalizado, ideologías de género que les hace autoexcluirse de la vida política, del poder o de ejercer liderazgos, actitudes pasivas de silencio y obediencia frente a la autoridad y el poder, desconfianza en sí mismas y en las otras, así como la inseguridad y el miedo a participar y expresar las opiniones, deja espacio a los hombres para tomar decisiones clave y presentar sus nombres para alcanzar espacios con más poder.
- i) La manipulación y utilización de las mujeres por parte de los hombres a través del acoso sexual para obtener su apoyo personal y romper solidaridades entre las mujeres, ya de por sí muchas veces difíciles, es otro obstáculo pocas veces considerado en la participación.
- j) La reclusión en los espacios de menor poder y alrededor de temas vinculados con las tareas y responsabilidades domésticas y no en el debate de formulación de políticas clave o del manejo de recursos, sigue siendo una práctica sistemática de exclusión que perpetúa las desigualdades de género.

### **3. Buenas prácticas**

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

- a. La incorporación al ordenamiento jurídico nacional de los estándares del Derecho Internacional sobre igualdad de géneros, no discriminación y participación política.
- b. Las resoluciones de la Sala Constitucional, en especial su última resolución, que aclara la obligación de los partidos políticos para implementar la paridad horizontal y asegurar el derecho a la igualdad en la participación política de las mujeres.
- c. Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones sobre cuotas, paridad y alternancia, tendientes a aclarar los vacíos de la ley en materia electoral.

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

- a. Las políticas y planes para promover y transversalizar la igualdad y equidad de género en la gestión de las instituciones gubernamentales, tanto a nivel nacional como local, en especial las que tienden a promover la participación política de las mujeres.
- b. Las reformas al sistema electoral tendientes a avanzar los derechos políticos de las mujeres.
- c. La función de la UTIEG de la Asamblea Legislativa para transversalizar la perspectiva de género y los derechos humanos en todo el quehacer legislativo.
- d. El trabajo de control político desde la Comisión Permanente Especial de la Asamblea Legislativa para monitorear la implementación del enfoque de género en toda la legislación.
- e. El trabajo de las OFIM en las municipalidades de Belén y Escazú.

#### **3.3. En partidos políticos**

- a. Las secretarías de la mujer de los partidos políticos y sobretodo el Frente Nacional de Equidad de Género y Diversidad Sexual y la Comisión Indígena del Frente Amplio, único partido que incorpora la diversidad sexual y étnica.

- b. La integración paritaria (vertical y horizontal) en cargos de dirección y listados de candidaturas, principalmente del Partido Acción Ciudadana, así como su Fiscalía de Género.
- c. La práctica de algunos partidos políticos de destinar recursos para la capacitación y formación política, que tienden a fortalecer la igualdad de género.
- d. La Secretaría Nacional de Promoción y Organización de la Participación Política de la Mujer.

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

#### **a. En la Asamblea Legislativa**

En la administración 2010-2014, por iniciativa de la UTIEG, se inicia un trabajo para la consolidación de una agenda de género, por medio de la conformación de un grupo de diputadas, que más allá de su afiliación política, hacen incidencia política dentro de la Asamblea Legislativa. El grupo existe de hecho, y se llama Bancada Parlamentaria de mujeres diputadas.<sup>132</sup>

#### **b. A nivel municipal**

En el Congreso Nacional de Mujeres Municipalistas, realizado el 8 de marzo de 1997, se determinó la necesidad de una articulación de las mujeres en los gobiernos locales y un aumento en términos cualitativos y cuantitativos en esos puestos de elección. Así, el 6 de marzo de 2008, en el marco de la celebración del Día Nacional e Internacional de la Mujer, se constituyó la Red Costarricense de Mujeres Municipalistas (RECOMM). La Plataforma de Coordinación para la Equidad de Género en el Ámbito Local<sup>133</sup> busca coordinar y articular el proceso de constitución de la RECOMM con el objetivo de facilitar espacios de conocimiento e intercambio de información entre las mujeres a nivel nacional.

---

132 Según conversación sostenida con la Licda. Haydée Hernández Pérez, Jefa de la UTIEG, martes 26 de enero del 2016.

133 Forman parte de esta plataforma: Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Unión Nacional de Gobiernos locales (UNGL), Fundación DEMUCA, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Coope-Solidar RL, Proyecto Gobernabilidad Género y Participación Política de las Mujeres en el Nivel Local (INSTRAW-AECI), Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE).

Entre los objetivos de la RECOMM están el de incidir sobre la elaboración de políticas locales para la igualdad de género, apoyar a las mujeres municipalistas para el liderazgo y la gestión pública de todas las funcionarias, establecer mejor comunicación con las mujeres en sus localidades y potenciar la participación política de las mujeres bajo los principios de pluripartidismo, representación territorial, respeto a la diversidad, solidaridad, participación activa, promoción de la ciudadanía plena, transparencia, rendición de cuentas y el intercambio de experiencias<sup>134</sup>. Según lo expresó su presidenta durante una entrevista realizada, la red tiene limitantes de presupuesto para lograr un cambio, ante la discriminación y violencia política que sufren las agremiadas.

Vale mencionar también los proyectos financiados por la cooperación internacional, que promueven la incorporación de la perspectiva de género en la gestión local-municipal, como el proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE)<sup>135</sup>, ONU-HABITAT y el proyecto Gobernabilidad, Género y Participación Política de las Mujeres en el Nivel Local, INSTRAW-AECI.

### c. Desde la sociedad civil de mujeres

Desde finales de los 90 se han constituido organizaciones para la incidencia política, tales como la Agenda de Mujeres y el Foro Autónomo de Mujeres, que han formulado propuestas legales, éticas y políticas, han dado seguimiento al cumplimiento de la legislación en derechos humanos, se han movilizado en las calles para defender los derechos de las mujeres y han influenciado sobre la creación de órganos tan importantes como la Defensoría de la Mujer (1994), la Comisión Especial de la Mujer de la Asamblea legislativa y las OFIM. En el 2005 se creó el Partido Político la Nueva Liga Feminista a escala provincial (San José), que participó en las elecciones nacionales del 2006. Aunque los resultados no fueron significativos, se colocaron en la discusión nacional temas de interés para las mujeres, así como al interno del movimiento feminista<sup>136</sup>.

134 Duarte, Ana Virginia, “Las mujeres también construimos democracia”, Red Costarricense de Mujeres Municipalistas, RECOMM. Disponible en: [http://virtual.inamu.go.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1369&Itemid=1844](http://virtual.inamu.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1369&Itemid=1844), a febrero de 2016.

135 El proyecto Fortalecimiento Municipal y Descentralización es una estrategia integral que a través de la transversalización de la perspectiva de género, busca que las preocupaciones, experiencias y necesidades de mujeres y hombres, sean parte integrante de la elaboración, ejecución, control y evaluación de las políticas, los proyectos, los programas y las acciones, en los diferentes ámbitos, áreas y niveles, con el fin de eliminar la desigualdad entre los sexos y las formas de discriminación contra las mujeres (FOMUDE, *Estrategia y Política de Género*, San José, Costa Rica, 2008. Disponible en: <http://www.fomude.go.cr>, a febrero de 2008).

136 Jager C., Marcela, Consultoría para la recogida de insumos nacionales para investigación regional sobre “Más mujeres en los parlamentos: innovación en la agenda legislativa”...

#### 4. Reformas electorales de los últimos cinco años

- a. El proyecto de reforma al Código Electoral vigente, presentado por el TSE a la Asamblea Legislativa en abril de 2013, pretende fortalecer la elección municipal, ya que permitiría que los partidos políticos obtengan financiamiento estatal adelantado para la elección municipal, así como un mejor acceso a los medios de comunicación, por intermedio de franjas electorales, con lo cual se pueda ir a una contienda más equitativa entre todos los partidos, los grandes y los pequeños, los nacionales y los locales<sup>137</sup>.
- b. El proyecto de ley para la reforma del artículo 52, incisos ñ), o) y p), y el artículo 148 de la Ley No. 8765 o Código Electoral, para una efectiva incorporación de la perspectiva de género en los partidos políticos, Expediente No. 19010, fue discutido en el seno de la Comisión Especial Permanente de la Mujer y está debidamente dictaminado y listo para ser aprobado en Plenario, pero aún no lo han pasado a la orden del día<sup>138</sup>.

Este importante proyecto pretende reformar el artículo 52, incisos ñ), o) y p) del Código Electoral para que:

1. Los estatutos de los partidos políticos contengan las normas que promuevan la igualdad y la equidad de género, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas de elección popular y a lo interno del partido.
2. Se cree al interior de los partidos políticos una Secretaría de Igualdad y Equidad de Género con recursos financieros para la ejecución de sus labores, que diseñe, apruebe e implemente al interior, una política de igualdad y equidad de género con su plan de acción a corto, mediano y largo plazo y su presupuesto, supervisada por el TSE a través de un informe aprobado seis meses antes de la convocatoria a las elecciones internas y primarias, so pena de no recibir dinero para gastos permanentes de capacitación hasta tanto demuestren ante el TSE su acatamiento.
3. Se implementen mecanismos que aseguren el principio de igualdad, no discriminación y paridad recomendados por el TSE, en cada una de las estructuras partidarias, en la totalidad de puestos uninominales que se nombren, en primeros lugares de las *nóminas de elección a* diputaciones, regidurías y sindicaturas, en la totalidad de los puestos a inscribir para las alcaldías e intendencias. Cada una de las nóminas de elección popular, además de paridad horizontal y vertical, deberá cumplir con el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres establecidos en esta ley.

---

137 Zamora Ch., Eugenia Ma., “De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales”...

138 Información sobre el proyecto dada por la Licda. Haydeé Hernández, Jefa de la UTIEG, Asamblea Legislativa, 26 de enero del 2016.

4. Se realice la capacitación en forma paritaria para ambos sexos, ya sea en grupos separados por sexo, si así lo determina la especificidad en la materia de género, o en grupos mixtos, si es compatible con la temática.

Igualmente se pretende reformar el artículo 148 del Código Electoral para que establezca que:

1. Todas las nóminas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política se integren en forma paritaria tanto vertical como horizontal y con alternancia, siendo que el primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político.
  2. Se prohíba la nominación simultánea como candidata o candidato a diputado por diferentes provincias.
  3. La Dirección General del Registro Electoral no inscriba las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito de los partidos que incumplan la participación paritaria horizontal y vertical y alternabilidad.
- c. Bajo el expediente No.18.719, se sigue discutiendo en la Asamblea Legislativa la creación *de una ley que penalice el* acoso y/o violencia política contra las mujeres. El texto de la ley prohíbe la conciliación, establece medidas cautelares de protección y reparación, *fija* sanciones que van desde la amonestación ética pública, la pérdida de credencial, la suspensión, la destitución del cargo, la inhabilitación para ejercer cargos públicos, y el despido sin responsabilidad patronal, hasta una pena privativa de libertad de tres a ocho años.

El artículo 11, entre otras establece las siguientes formas de acoso y/o violencia política:<sup>139</sup>

- a) Desconocer, limitar o condicionar, por razón de género, el ejercicio de cualquiera de los derechos políticos de las mujeres, reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional.
- b) Desconocer, limitar o condicionar el acceso y efectivo ejercicio de sus derechos políticos a las mujeres que se postulen, candidaticen o ejerzan un cargo de elección popular o de designación; se postulen, candidaticen o ejerza un cargo en las estructuras partidarias o en organizaciones sociales y o, participen activamente en partidos o movimientos políticos, organizaciones sociales o gremiales.

---

139 Véase el texto de la ley en <http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa.../Lists/.../acoso2.doc>, disponible a Febrero del 2016.

- c) Desconocer, limitar o condicionar por razón de género el ejercicio de las funciones públicas de dirección o decisión.
- d) Impedir o excluir por razones de género y a pesar de contraria voluntad de las mujeres políticas el ejercicio de funciones o el cumplimiento de obligaciones políticas que desarrollan los hombres.
- e) Omitir la convocatoria a las mujeres políticas a sesiones en las que deban intervenir en ejercicio de su cargo, o función.
- f) Desconocer, limitar o condicionar a las mujeres políticas la manifestación de su criterio o voto en las sesiones de los cuerpos colegiados.
- g) Inducir a las mujeres políticas a avalar decisiones o suscribir documentos, de contenido contrario a sus convicciones o al interés público.
- h) Referirse a las mujeres políticas de manera agresiva o burlesca, tratando de menoscabar su dignidad, autoestima o capacidad.
- i) Divulgar información falsa por cualquier medio acerca de la vida pública o privada de las mujeres políticas.
- j) Separar, limitar o condicionar sin justa causa a las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos o en general del accionar político, por su estado de gravidez, parto o puerperio.
- k) Acciones u omisiones que causen daño, dolor, perturbación emocional, alteración psicológica o disminución de la autoestima de las mujeres, dirigida a atacar sus posiciones políticas.
- l) Las palabras ofensivas, gritos, desprecios, insultos, calificativos, palabras con doble sentido, comentarios sarcásticos y burlas que expongan públicamente a las mujeres políticas y sus familiares.

## 5. Conclusiones generales

Si bien es cierto que la participación y elección de las mujeres en los procesos electorales ha incrementado en los últimos quince años, que el principio de igualdad de género, el sistema de paridad y el mecanismo de alternancia son parte integral del ordenamiento jurídico electoral y de los estatutos de los principales partidos políticos, y que las políticas gubernamentales de género apuntan hacia la creación de una democracia paritaria, la baja representación de las mujeres en las posiciones de mayor jerarquía junto a su alta representación en los niveles jerárquicamente bajos, tanto a nivel nacional como local, indican que los mecanismos establecidos hasta el momento no han sido los más eficaces para deconstruir las desigualdades de género en la participación política.

Lo anterior demuestra que la participación de las mujeres en los procesos político-electorales, la posición que alcanzan o no en las estructuras de poder, así como las condiciones para ejercer los liderazgos en paridad real con los hombres, siguen siendo los mayores desafíos a resolver.

El androcentrismo, velado o expreso, y las múltiples formas de discriminación y exclusión, tanto en las estructuras y prácticas políticas de los partidos como en la Asamblea Legislativa y los gobiernos locales, siguen siendo obstáculos para la participación de la mujer en los espacios de toma de decisiones clave, ya que éstas aún no tienen las mismas oportunidades ni posibilidades de acceso que tienen los hombres a los espacios de decisión política.

Aunado a los anterior, las actitudes y prácticas de exclusión, violencia y desvalorización, como el acoso sexual y el acoso político, la desproporcional responsabilidad familiar, todavía mayoritariamente en manos de las mujeres, el elevado costo (económico y político) que supone aspirar a cargos públicos y mantenerse en ellos, la escasa o ausente cuota de financiamiento para la formación, capacitación y fortalecimiento de los liderazgos femeninos, las inseguridades y miedos producto de la construcción de la subjetividad femenina traducida en autoexclusión, son, entre otros factores, los que siguen disuadiendo a las mujeres a ocupar puestos políticos o bien a abandonar las estructuras patriarcales por falta de mecanismos de apoyo que contrarresten dichas prácticas.

Los obstáculos estructurales e ideológicos para una distribución igualitaria del poder van superándose muy lentamente, a medida que la normativa de género avanza y se acompaña de la implementación de mecanismos realmente eficaces de capacitación, formación, sensibilización, control, monitoreo, evaluación y sanción de las prácticas patriarcales. Estos mecanismos, en su mayoría, carecen de financiamiento para su debida operación.

Otro gran desafío es que la mayoría de las mujeres que llegan a ocupar puestos de decisión, tanto en el nivel nacional como local, no aspiran a promover una agenda para la igualdad de género. Es decir, su participación no garantiza que exista de previo una conciencia de género, ni que defiendan los derechos y las políticas de paridad. El aumento de mujeres en cargos públicos, específicamente en cargos de elección popular, y en posiciones de toma de decisiones, no siempre ha garantizado liderazgos de calidad a favor de los intereses y necesidades de las mujeres.

Muchas de ellas, sobretodo en el nivel local, incluso piensan que su trayectoria política no ha sido tan difícil, y se conforman con aspirar a los puestos de menor decisión, como las suplencias en los cargos municipales. Sin embargo, cuando algunas de estas mujeres y hombres se sensibilizan, se capacitan a profundidad, crean redes con otras mujeres y entienden la importancia de hacer política y pensar desde los derechos humanos y la visión de género, se puede dar una apertura para que las preocupaciones, necesidades, valores y experiencias de las mujeres sean parte prioritaria de su accionar político.

En este proceso de formación es muy importante crear conciencia y mecanismos para abrir espacios al interior de los partidos políticos a mujeres de diferentes clases, etnias, edades, condición socioeconómica, orientación sexual e identidad de género, para así facilitar que ellas accedan y participen en todos los procesos de toma de decisión relacionados con sus vidas, así como en todas las estructuras de poder.

Las estadísticas revelan que uno de los nudos del sistema de paridad es precisamente que no resuelve la representatividad de la diversidad de mujeres. En este sentido, los partidos políticos tienen la tarea de estudiar e incorporar la perspectiva interseccional junto al enfoque de género, tanto en sus estructuras partidarias como en sus políticas internas, pues de otra forma, se seguirían perpetuando exclusiones y discriminaciones odiosas.

En cuanto a los espacios locales, las estadísticas dan cuenta de una gran desigualdad de género entre el mayor puesto de autoridad y decisión (bajo porcentaje de alcaldesas) y el porcentaje tan alto en los puestos de base o de menor jerarquía (alto porcentaje en suplencias). Es decir, las mujeres en las municipalidades tienen una muy baja incidencia sobre la toma de decisiones, a pesar de ser quienes mejor conocen los problemas de sus comunidades debido a su participación política informal.

Las encuestas señalan que, en su mayoría, las mujeres que dieron el salto hacia la participación en la política formal municipal vienen participando informal y voluntariamente en asociaciones, comités y organizaciones comunales, y confirman los obstáculos

ideológicos y estructurales de género para su participación plena, incluyendo el acoso político, aunque no lo conceptualicen de esa manera.

Aunado a ello, una gran cantidad de OFIM, cuyo propósito es promover la igualdad de género y mejorar la calidad de vida de las mujeres, no cuenta con los recursos necesarios ni con márgenes de acción suficientes para acompañar y fomentar la participación de las mujeres a nivel local. Debido a su corte asistencialista, la mayor parte de sus escasos recursos y personal se dirigen a la atención de la violencia intrafamiliar, dejando de lado su propósito principal.

Es claro, además, que compartir los puestos paritariamente es muy diferente a compartir el poder real en forma igualitaria. Ejemplo de ello son los porcentajes tan bajos que históricamente las mujeres han tenido en puestos uninominales, tales como la elección de una sola Presidenta en toda la historia de la República, una sola Presidenta del Directorio de la Asamblea Legislativa, un porcentaje muy bajo de mujeres alcaldesas o bien en las presidencias de las comisiones legislativas.

A pesar que nuestro sistema electoral es de representación proporcional y utiliza listas cerradas y bloqueadas en todas las nóminas, lo que favorece la aplicación del sistema de paridad y el mecanismo de alternabilidad, el hecho de que las mujeres que aspiran a diputaciones o alcaldías casi nunca encabezen los primeros lugares de las provincias y cantones, disminuye la efectividad del principio de paridad y resta contenido al derecho a la igualdad en la participación política.

La transición del sistema de cuotas al de paridad y alternancia no ha incrementado los porcentajes de las mujeres, al contrario, la representación de las mujeres ha disminuido y su causa no ha sido precisamente el actual multipartidismo. La aplicación del principio de paridad de género seguirá dependiendo de la decisión de los partidos, aunque éstos deberán implementar la paridad horizontal, así confirmado por la Sala Constitucional, estableciendo mecanismos claros, tales como una alternancia en el tiempo (presidenta mujer, presidente hombre, alcalde hombre, alcaldesa mujer, igual que en los encabezamientos de diputaciones y otros puestos), bajo la supervisión del TSE y con la aprobación del proyecto de ley sobre paridad horizontal que está ya en el plenario de la Asamblea Legislativa, esperando su turno para ser discutido.

La creación de una cultura paritaria donde las mujeres se sientan sujetas políticas, reside en gran parte en la forma en que los partidos políticos eliminen las múltiples formas de discriminación, equilibren las relaciones de poder y distribuyan los recursos económicos.

La utilización del financiamiento estatal en la capacitación política de forma permanente (en periodo electoral y no electoral) e igualitaria, por ejemplo, podría ser un mecanismo puntual para fortalecer los liderazgos femeninos a través de la formación en derechos humanos, el enfoque de género y la perspectiva interseccional.

Finalmente, el espíritu de las políticas gubernamentales de igualdad, el sistema de paridad y el mecanismo de alternancia deberían permear realmente todos los poderes del Estado, tanto para los nombramientos de cargos públicos por designación como para los órganos colegiados.

## **6. Recomendaciones**

### **a. Al TSE**

1. Vigilar los procesos internos de los partidos políticos para la designación de los integrantes de sus órganos, delegados a las asambleas y candidaturas a puestos de elección popular, a efecto de monitorear sostenidamente la implementación real de la paridad, tanto vertical como horizontal, así como el mecanismo de alternancia.
2. Reglamentar cómo los partidos políticos deben utilizar los recursos para la capacitación.

### **b. Al INAMU**

1. Fomentar desde su papel rector, un sistema nacional de seguimiento, monitoreo y verificación de la participación política de las mujeres, incluyendo el monitoreo del cumplimiento del Código Electoral, a través de mecanismos concretos para tal fin.
2. Fortalecer el Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local con recursos humanos, técnicos y financieros para promover la ejecución de programas, capacitación y políticas que empoderen a las mujeres que participan a nivel local y nacional.
3. Crear un sistema de apoyo por medio de mentoras políticas con experiencia, para que éstas últimas acompañen a las mujeres que participan por primera vez en política.
4. Crear mecanismos que promuevan una cultura política respetuosa de las mujeres a través de la sensibilización de los medios de comunicación.

5. Proponer al Poder Ejecutivo la asignación de mayores recursos humanos, técnicos y financieros a los OFIM y a las Comisiones Municipales de la Mujer, para que puedan transversalizar la perspectiva de género en todos los planes y proyectos comunales.
6. Proponer al sistema bancario la creación de un sistema de créditos específicos para las mujeres que aspiran a cargos políticos.
7. Crear junto con representantes de la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, la Comisión Especial Legislativa de la Mujer, las comisiones municipales y las OFIM, una comisión que monitoree el cumplimiento e incumplimiento de la normativa que establece el derecho de igualdad a la participación política de las mujeres, incluyendo el monitoreo de los casos de acoso político.

### **c. A las OFIM**

1. Buscar el financiamiento para cumplir las obligaciones y mandato establecido por ley, para empoderar realmente a las mujeres.
2. Denunciar la falta de existencia de un espacio digno así como recursos humanos y financieros acordes con sus funciones, tanto para las OFIM, como para las vicealcaldías.
3. Construir alianzas políticas y articulaciones con el movimiento de mujeres, con las mujeres que ocupan puestos públicos en los gobiernos locales y con las mujeres del cantón donde se encuentren las OFIM.

### **d. A los partidos políticos**

1. Crear mecanismos reales y eficaces para el ejercicio pleno del derecho a la participación política de las mujeres para que ejerzan sus derechos a la libertad de expresión, de opinión, de pensamiento, de organización, de elegir y ser electas y de participar e influir en la toma de decisiones, en todos los ámbitos y puestos de poder.
2. Reformar los estatutos y reglamentos y crear mecanismos puntuales que aseguren el principio de igualdad, no discriminación y paridad recomendados por ley, el TSE y la Sala Constitucional, en cada una de las estructuras partidarias, en la totalidad de puestos uninominales, en los primeros lugares de las nóminas de elección a diputaciones,

regidurías y sindicaturas, y en la totalidad de los puestos a inscribir para las alcaldías e intendencias. Cada una de las nóminas de elección popular, además de paridad horizontal y vertical, deberá cumplir con el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres establecidos en la ley.

3. Crear o actualizar las Secretarías de Igualdad y Equidad de Género, con suficientes recursos financieros para sus labores, que diseñen, aprueben e implementen al interior, una política de igualdad de género con su plan de acción a corto, mediano y largo plazo, y que aseguren que quienes participan activamente en política y masivamente en los procesos sociales, sean consideradas al momento de decidir las candidaturas.
4. Destinar suficientes fondos a la capacitación y formación **política permanente** y en forma paritaria para ambos sexos, con temas de capacitación en justicia electoral y derechos humanos abordados desde la perspectiva de género y la perspectiva interseccional, asegurando que la capacitación genere un proceso de entendimiento, aceptación, respeto e integración de la diversidad étnica, social, económica y sexual.
5. Integrar paritariamente, tanto en los estatutos como en las diferentes nominaciones, población indígena, afrodescendiente y LGTBI de todas las edades, promoviendo sus candidaturas a escaños de nivel nacional y municipal.
6. Establecer dentro de los estatutos de los partidos políticos un mecanismo para el proceso de investigación del acoso **político y sexual**, facilitando el acceso a las denuncias y creando sanciones graves para sus perpetradores, independientemente del proceso judicial que pueda llevarse.
7. Promover a través de la Secretaría de las Mujeres, el liderazgo colectivo de las mujeres y no la competencia, incentivar los consensos, la concertación, la articulación y las alianzas con mujeres de otros partidos, así como de las comunidades.

## Otras referencias bibliográficas

Bareiro, Line, y otros, “Sistemas electorales y representación femenina en América Latina”, Serie Mujer y Desarrollo No. 54, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

Bolaños, Arlette, “Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005”, *Revista de Derecho Electoral* No. 1, TSE, San José, Costa Rica, 2006. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/bolanos.pdf>, a febrero de 2016.

Clarke C., Maureen, “La participación política de las mujeres”, *Revista Olimpia* No. 10, Comisión Interinstitucional y Civil de Seguimiento e Incidencia sobre los Derechos Políticos de las Mujeres, INAMU, noviembre 2009, San José, Costa Rica.

García, Ana Isabel, y Enrique Gomáriz, *Módulo: políticas públicas nacionales y locales sobre género y ciudadanía*. GESO/FES/UCR, San José, Costa Rica, 2003.

INAMU, “Informe nacional de Costa Rica a la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe”, 2010. Disponible en: <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/6/38906/CostaRica.pdf>, a febrero de 2016.

INAMU, *Política para la igualdad y la equidad de género, PIEG, 2007-2017*. Fondo de Población de Naciones Unidas, San José, Costa Rica, 2007.

INAMU, *Oficinas Municipales de las Mujeres: una respuesta municipal a las necesidades e intereses de las mujeres*, Colección Documentos, No. 42, San José, Costa Rica, s/f.

La Nación, “60% de candidatos a alcalde carece de experiencia política”, en: *Elecciones municipales 2016*, pág. 4 A, 4 de febrero de 2016.

Lara, Silvia, “La participación política de las mujeres en Costa Rica. Apuntes para la discusión”, Foro de la Mujer. PRIEG-UCR, San José, Costa Rica, 21 de marzo de 1996.

Massolo, Alejandra, “Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina”, INSTRAW, 2007. Disponible en: <http://www.un-instraw.org/es/75-political-participation/ver-categoria.html>, a febrero de 2016.

Soto, Clyde, “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social”, en: Bareiro, Line, e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*, IIDH, San José, Costa Rica, 2009.

Soto, Lilian, “Cuotas y sistema electoral en América Latina”, en: Bareiro, Line e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*, IIDH, San José, Costa Rica, 2009.

Torres G., Isabel, *Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica*, en “La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica”, IDEA Internacional, Comisión Interamericana de Mujeres y Organización de Estados Americanos (OEA), 2013, pp.179-235.

Torres G., Isabel, *Igualdad, no discriminación y paridad en la representación: módulo de formación*. Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, Costa Rica, 2013.

Torres G., Isabel, “Costa Rica: Sistema electoral, participación y representación política de las mujeres”, UN-INSTRAW, República Dominicana, 2010. Disponible en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/11/torres\\_garcia.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/11/torres_garcia.pdf), a febrero de 2016.

Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments”, 2008. Disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>, a febrero de 2016.

Zamora Ch., Eugenia M., “Derechos políticos de la mujer en Costa Rica, 1986-2006”, *Revista Digital de Derecho Electoral* No. 7, 2009. Disponible en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Zamora\\_ChavarriaI.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Zamora_ChavarriaI.pdf), a febrero de 2016.

Zamora Ch., Eugenia M., “El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral”, *Revista Digital de Derecho Electoral* N. 9, TSE, San José, Costa Rica, 2010. Disponible en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/9/zamora\\_chavarria.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/9/zamora_chavarria.pdf), a febrero de 2016.





## Investigación de la participación política de la mujeres en Panamá

*Consultor nacional:  
Dayana Bernal Vásquez\**



- \* Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, por la Universidad de Panamá, con estudios de postgrado en Docencia Superior, por la misma universidad. Asimismo, ha realizado estudios en la Universidad Complutense de Madrid. Ha fungido como consultora e investigadora asociada de la Universidad de Panamá y otras entidades. Especialista en temas de género, feminismo y participación político electoral de las mujeres en Panamá. Autora de artículos de opinión en Diarios de circulación nacional y en Revistas de Ciencias Sociales sobre Derechos Humanos, Género y Derecho Electoral. Organizadora, ponente y participante en diversas actividades académicas: Seminarios, Congresos, Conferencias y Conversatorios relacionados al ámbito jurídico, en las áreas de Derecho de Familia, Derecho Electoral, Ciencias Políticas y Derechos Humanos.



## Contenido

Introducción .....	209
1. Contexto de los derechos políticos .....	211
1.1. Antecedentes (1903-1946).....	211
1.2. Constitución Política.....	213
1.3. Marco legal electoral .....	215
1.4. Tribunal Electoral .....	216
1.5. Características generales del proceso electoral .....	218
1.5.1 Tipo de sistema electoral .....	218
1.5.2. Tipo de circunscripción electoral .....	220
1.5.3. Tipo de fórmula electoral .....	223
1.5.4. Forma de candidatura.....	224
1.5.5. Estructura del voto .....	225
1.5.6. Método de elección en la comarcas indígenas .....	227
1.6. Mecanismos para la inclusión de las mujeres en los organismos de representación política y pública .....	233
1.6.1. Cuota electoral y financiamiento a la capacitación exclusiva de mujeres en el Código Electoral .....	233
1.6.2. Cuota electoral y financiamiento a la capacitación exclusiva de mujeres en los partidos políticos .....	235
1.6.3. Consideraciones en torno al financiamiento del Estado a los partidos políticos .....	237
1.7. Políticas públicas e institucionalidad para la igualdad .....	239
1.7.1. Marco normativo .....	239
1.7.1.1. <i>Ley No. 4 de 29 de enero de 1999: “Que instituye la igualdad de   oportunidades para las mujeres”</i> .....	239
1.7.1.2. <i>Decreto Ejecutivo No. 53 de 25 de junio de 2002: “Por el cual se   reglamenta la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye   la igualdad de oportunidades para las mujeres”</i> .....	242
1.7.2. Programas de promoción para la igualdad .....	242
1.7.2.1. <i>Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, PIOM II   (2002-2006)</i> .....	242
1.7.2.2. <i>Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA)</i> ..	242
1.7.2.3. <i>Política Pública de Igualdad de Oportunidades   para las Mujeres (PPIOM)</i> .....	243

1.7.3. Mecanismos gubernamentales para la promoción e igualdad de la mujer ..	244
1.7.3.1. Consejo Nacional de la Mujer.....	244
1.7.3.2. Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).....	245
1.7.4 Breves consideraciones en torno a las políticas públicas e institucionalidad para la igualdad.....	245
2. Derechos políticos y participación política de las mujeres 2000-2015.....	247
2.1. Postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular en las elecciones de 1999, 2004 y 2009.....	248
2.2. Postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular en las elecciones primarias y generales de 2014 .....	252
2.2.1. Porcentaje de participación en las elecciones primarias de los partidos políticos Cambio Democrático, Panameñista y Revolucionario Democrático .....	252
2.2.2. Porcentaje de postulaciones y proclamaciones a cargos de elección popular.....	260
2.3. Características de la incursión política de las mujeres en los gobiernos locales ...	264
2.4. Obstáculos y desafíos para la participación y representación política de las mujeres.....	269
2.5. Gestión municipal .....	275
2.6. Consideraciones en torno a los principales obstáculos a la participación política de la mujer panameña .....	276
3. Reformas electorales: cuota electoral y propuesta de paridad de género .....	281
3.1. Aspectos relativos a las reformas electorales 2012-2013 .....	281
3.2. Propuesta de paridad político/electoral en la Comisión Nacional de Reformas Electorales .....	286
4. Buenas prácticas.....	289
4.1. Articulación de agendas para la igualdad: IV Pacto Mujeres, Desarrollo e Igualdad 2014-2019.....	289
4.2. Otras formas de participación de la mujer política panameña.....	291
4.2.1. Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP).....	291
4.2.2. Sistema de Monitoreo de la Participación Política de la Mujer, ATENEA. ....	292
4.3. Jurisprudencia sobre acciones afirmativas.....	293
Conclusiones .....	300
Recomendaciones .....	305
Otras referencias bibliográficas.....	310

## Introducción

La presente investigación está compuesta por tres ejes temáticos: derechos políticos y participación política de las mujeres, buenas prácticas en la materia y articulación de agendas para la igualdad, y propuestas de reforma electoral e impactos posibles sobre la participación de las mujeres. Se basa y apoya en la conceptualización teórica para entender, conocer, sustentar e interpretar la situación sociopolítica de las mujeres desde la óptica de los mecanismos de inclusión para la participación de las mujeres panameñas en el escenario político y electoral.

Para ello se indagó en el Tribunal Electoral de Panamá sobre la existencia o no de información relevante sobre derechos políticos de las mujeres panameñas, sobre la aplicación de medidas afirmativas, como la cuota electoral, fallos sobre la materia, propuestas en materia electoral alusivas a la paridad política y las fuentes estadísticas desagregadas por sexo y relativas a la participación de las mujeres en las elecciones generales de 1999, 2004, 2009 y 2014.

Un punto medular en torno a la información estadística – cuya fuente principal es el Tribunal Electoral de Panamá, así como la proporcionada por el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos y el Grupo Iniciativa por la Paridad –, es contar con datos que nos permitan establecer si la norma sobre cuota electoral ha trascendido en el tiempo y ha generado impacto positivo en el incremento de dicha participación, si se aplica de forma correcta u otros aspectos a considerar en su método de aplicación. De igual manera, debemos tener claro que los datos por sí solos no explican fenómenos, coyunturas políticas o cómo opera el sistema electoral o sociopolítico, sino que identifican los bajos porcentajes de participación y representación política de las mujeres.

En torno a las cifras sobre participación política de las mujeres en Panamá se tomaron en cuenta aspectos como cuántas se postulan a cargos de elección popular en las elecciones primarias de los partidos políticos, cuántas son postuladas oficialmente a las elecciones generales, en qué tipo de cargos se encuentra un mayor nivel de participación y en qué posición participan, y cuántas son proclamadas en dichas elecciones, para establecer cuál es el escenario en el que estamos, cómo nos situamos y hacia dónde vamos con relación a los porcentajes obtenidos.

Igualmente, se obtuvo información sobre participación política de la mujer en artículos y publicaciones de entidades académicas y organizaciones de la sociedad civil. En cuanto a las diversas instituciones públicas e informes del Estado panameño sobre la temática, no se

cuenta con mayores datos y elaboraciones más allá de aquellos contenidos en los informes nacionales Clara González, disponibles hasta el año 2011, e informes de país, en los cuales se enfatiza sobre aspectos relativos a la salud, asistencia social, violencia doméstica y femicidios, los cuales son también prioritarios en la agenda del Estado panameño y requieren de igual atención.

Es importante acotar que en el presente trabajo se incorpora y procesa información basada en un instrumento con preguntas abiertas y cerradas, aplicado a una muestra de autoridades municipales, específicamente representantes de Corregimiento, que tiene que ver con su perfil, procedencia y trayectoria política, motivaciones, dificultades, ventajas y diferencias en torno a su experiencia personal de participación en el ámbito político-electoral. Los criterios de la selección para la muestra se basaron en cuántas y a quiénes entrevistar, el tamaño del municipio, la reelección en el cargo y el área geográfica.

La muestra de representantes de Corregimiento para este estudio fue seleccionada de las provincias de Herrera, Los Santos, Panamá Oeste (Chorrera, Arraiján, Capiro y Chame), el Distrito Especial de San Miguelito y la Comarca Ngäbé-Buglé, lo que da un total de 23 cuestionarios aplicados. La selección de municipios estuvo relacionado con el área geográfica, una muestra de la ciudad y el interior de la República, a fin de determinar si existen diferencias o similitudes en torno a las limitaciones o ventajas de su participación en el proceso electoral y sus experiencias a nivel personal, político y electoral, de acuerdo a su relación con las comunidades que representan y con sus respectivos partidos políticos.

También se llevó a cabo un grupo focal para presentar los resultados preliminares de la investigación, donde se hizo un abordaje de los temas puntuales y se realizó un intercambio y análisis de la cuota electoral y de cómo opera el mecanismo desde el momento de la elección primaria. Las pautas o preguntas se establecieron de acuerdo a los parámetros de la consultora regional y en concordancia con los ejes temáticos del presente trabajo (ver anexos). En esta reunión participaron quince mujeres lideresas de organizaciones de la sociedad civil, académicas y representantes de organismos institucionales. Estuvieron presentes el Instituto Nacional de la Mujer, la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Electoral, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos de Panamá, la Secretaría Nacional del Frente de la Mujer del Partido Popular (FONAMUPP), la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP), el Espacio Encuentro de Mujeres y el Partido Revolucionario Democrático.

La participación política no es un tema aislado sino que consiste en un valor que concierne a las relaciones entre grupos sociales diferentes y cuya evolución depende de la naturaleza y funciones que le asignan al Estado, de la forma en que se concibe al gobierno y del tipo de sociedad predominante. Asimismo, la cuota electoral no es un tema que concierne en exclusiva a las mujeres, es corresponsabilidad de todos los actores involucrados en la dinámica política. Por ello, conocer cuál es el sistema electoral aplicable, las fórmulas de acompañamiento, los impactos/resultados logrados luego de su inserción y los diversos planteamientos y posturas en torno al mecanismo utilizado, es de suma importancia para allanar el camino hacia un análisis más claro sobre el cumplimiento de la norma de cuota electoral, así como para valorar si este mecanismo cuenta con todos los requerimientos necesarios para que se logre su concreción en la práctica.

A lo largo de esta iniciativa realizaremos planteamientos concretos en torno a la **paridad política**, como primer punto de partida para hacer posible la igualdad de género, puesto que la paridad es un derecho humano fundamental y traza el norte para un cambio importante: transformar y erradicar las relaciones de desigualdad y discriminación que subsisten en contra de las mujeres (y de los hombres), y que aún siguen latentes en nuestra sociedad.

Parte de la construcción de las propuestas y recomendaciones surgen del seno del trabajo y los planteamientos de diversas organizaciones que promueven los derechos humanos de mujeres y hombres. El desarrollo de cada uno contiene propuestas institucionales, académicas, políticas y sociales elaboradas a partir de tales planteamientos, cada una desde un enfoque que entreteteje nuestras perspectivas encaminadas a la igualdad de género.

## 1. Contexto de los derechos políticos

### 1.1. Antecedentes (1903-1946)

Los antecedentes legales sobre los derechos políticos de las mujeres en Panamá – específicamente el derecho al sufragio – los encontramos en el Decreto No. 12 del 25 de diciembre de 1903, que convocó a las elecciones generales. Empero, no fue hasta el 15 de enero de 1904 que se promulgó la Ley Electoral que establecía, en su artículo cuarto: “**Tienen derecho a votar en las elecciones de diputados, los varones mayores de 21 años**<sup>1</sup>, nacidos y residentes actualmente en el territorio del Istmo de Panamá que no hayan

---

1 Trejos, Rosa Elvira, *Participación política de la mujer en Panamá*. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Administración Pública, Universidad de Panamá, 1983, págs. 1-2. El énfasis es el de la autora.

perdido sus derechos políticos de conformidad con las leyes”. En su artículo 20, expresa: “Igualmente **se refutarán como en blanco los votos dados a favor de mujeres**”<sup>2</sup>. Como se observa, esta norma constituía un obstáculo que impedía a las mujeres no sólo el libre ejercicio de sus derechos al sufragio, sino a ser candidatas y poder ser elegidas.

No es hasta inicios de 1920 que en Panamá inicia formalmente la lucha por lograr el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres. Entonces surgen las primeras organizaciones de mujeres y un número importante de feministas, entre las que destaca Clara González, y lideresas que surgen del activismo social, como Esther Neira Calvo. Esto trae consigo una concienciación sobre la condición de la mujer panameña y sobre la discriminación de la que era objeto en la legislación y de acuerdo a los parámetros socioculturales establecidos.

En buena medida, las leyes electorales impedían a las mujeres el libre ejercicio de su derecho al sufragio, entendiéndose que el principal paso de la lucha para la reivindicación sociopolítica era el reconocimiento del derecho al voto. La Ley No. 60 de 31 de marzo de 1925, “Sobre elecciones populares”, señalaba en su artículo 2, “Son electores y elegibles todos los ciudadanos varones en ejercicio, con las limitaciones que la constitución y las leyes establecen”<sup>3</sup>. Vale señalar que el primer resultado de la lucha por el reconocimiento del derecho al voto de la mujer panameña es el derecho a poseer la cédula de identidad personal, en 1936.

En 1940 gana la Presidencia de la República Arnulfo Arias Madrid, quien declara abolida la Constitución de 1904. El 2 de enero de 1941 firma y promulga la nueva Constitución, que señala:

*Artículo 61: Son ciudadanos de la República todos los panameños varones de veintiún años. [...], la mujer panameña mayor de veintiún años podrá desempeñar empleos con mando y jurisdicción*<sup>4</sup>.

Sin embargo, el Presidente Arias es derrocado y asume la presidencia Ricardo Adolfo De La Guardia, quien desconoce la Constitución de 1941 y anuncia la convocatoria a elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente. Las elecciones fueron convocadas a través del Decreto No. 12 de 2 febrero de 1945, que establece en su artículo 2: “Puede votar toda persona varón o mujer en pleno goce de sus derechos y que haya cumplido 21 años”<sup>5</sup>.

2 Ibidem, pág. 2.

3 Ley No. 60 de 31 de marzo de 1925 de la República de Panamá, “Sobre elecciones populares”, Gaceta Oficial No. 4624 de 30 de abril de 1925.

4 Constitución de 1941. El énfasis es de la autora.

5 Decreto No. 12 del 2 de febrero de 1945, por el cual se organiza y reglamenta la elección popular a la Convención

Por su parte, el artículo 3 señala: “**Puede ser elegido Delegado principal o suplente todo panameño varón o mujer en pleno goce de sus derechos, mayor de 25 años**, que no esté impedido por este Decreto”<sup>6</sup>.

Por primera vez, y marcando un precedente en la historia política nacional, las mujeres pudieron participar en unas elecciones. El Proyecto de Constitución Nacional fue discutido entre julio y octubre de 1945, y posteriormente fue revisado por el pleno de la Asamblea. Luego de su discusión y aprobación, la Constitución de 1946 fue promulgada:

*Artículo 97: Son ciudadanos todos los panameños mayores de veintiún años **sin distinción de sexo***<sup>7</sup>.

Con la Constitución de 1946 se define y marca un punto de inflexión para el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, una lucha librada por décadas, eliminándose la normativa discriminatoria de las que eran objeto hasta ese momento en materia electoral. Empero, un aspecto a destacar es la esencial diferencia que existe entre el reconocimiento del derecho al voto a nivel constitucional, incluso su goce, y el ejercicio del derecho de elegibilidad, que hoy es uno de los temas de agenda del debate político nacional.

## 1.2. Constitución Política

En lo que respecta a los derechos políticos de las mujeres, nuestra Constitución establece de manera general diversos capítulos sobre ciudadanía y participación política. El Título IV se refiere a los derechos políticos. Su Capítulo 1 se denomina “DE LA CIUDADANÍA”, el segundo “EL SUFRAGIO” y el tercero “EL TRIBUNAL ELECTORAL”; contempla que los derechos políticos son: derecho al sufragio, derecho a ser elegido/a, derecho a agruparse en partidos políticos y a participar en el gobierno. Por otra parte, en lo concerniente al ejercicio de la ciudadanía dispone lo siguiente en el artículo 131:

*Artículo 131: Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo*<sup>8</sup>.

---

Nacional Constituyente, Gaceta Oficial No. 9620 del 7 de febrero de 1945, págs. 1-11.

6 Ibídem. El énfasis es el de la autora.

7 Constitución de 1946. El énfasis es el de la autora.

8 Constitución Política de la República de Panamá, reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos No. 1 y No. 2 de 1994 y el Acto Legislativo No. 1 de 2004.

En esta línea de ideas, el artículo 132 establece: “Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños”<sup>9</sup>. Por ende, en el sentido estricto de la norma constitucional, el derecho a ser elegido o elegida es un derecho político que tienen todos los ciudadanos panameños, con las limitaciones que la ley establezca.

Con relación al derecho al sufragio, la Constitución establece lo siguiente en el artículo 135: “El sufragio es un derecho y deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual universal, secreto y directo”<sup>10</sup>. El concepto de sufragio, como bien se observa, se reserva para él o la ciudadana que es titular de derechos políticos y los ejerce votando, ya sea para elegir uno o más funcionarios o funcionarias, o para pronunciarse sobre asuntos sujetos a decisión popular.

En lo concerniente al derecho a participar en el gobierno, éste se desprende de los capítulos 1 y 2 del Título IV a pesar de no encontrarse de forma expresa en nuestra Carta Magna. Es un derecho que puede ser ejercido por todos los ciudadanos y ciudadanas, en atención a las limitaciones que la Ley establezca (artículo 132). Además, la participación en el gobierno se ejerce a través del sufragio, mediante el que se escogen los diversos representantes por medio del voto directo y por mayoría de votos.

En Panamá existen los siguientes cargos de representación popular:

1. Presidencia y Vicepresidencia de la República (artículo 177);
2. Diputaciones (artículo 146);
3. Representantes de Corregimiento (artículo 225);
4. Alcaldías (artículo 241).

Es un hecho innegable que la adopción de cualquier medida para garantizar el alcance de la igualdad de género o propiciar una mayor participación de las mujeres en los espacios de decisión y representación política, requiere que estas medidas estén contempladas en una norma que garantice al menos su reconocimiento y puesta en marcha.

A pesar de que nuestra Constitución establece los requisitos para aspirar a un cargo de elección popular y los parámetros que debe cumplir un ciudadano o ciudadana para participar en los procesos electorales – materia que regula el Código Electoral –, esto no

<sup>9</sup> *Ibidem*, artículo 132.

<sup>10</sup> *Ibidem*, artículo 135.

implica la garantía de que se cumplan efectivamente. Si existe una brecha entre lo que establece la legislación, los avances en materia de derechos humanos y lo que sucede en la realidad o la puesta en práctica de los recursos base que dichas normas reconocen para garantizarlos, se debe a la falta de voluntad o inacción de los actores que tienen incidencia directa sobre el cumplimiento de esas disposiciones.

### **1.3. Marco legal electoral**

El primer Código Electoral de la República de Panamá fue aprobado mediante la Ley No. 25 del 30 de enero de 1958. Sin embargo, es mediante la Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983 que la Asamblea Nacional ordena la adopción de un Texto Único del Código Electoral de Panamá con el objetivo de lograr una legislación electoral que propiciara la eficiencia y la transparencia de los procesos electorales y las consultas populares que se celebran en Panamá<sup>11</sup>. Desde 1992 hasta el 2013 se han realizado once reformas electorales en Panamá<sup>12</sup>.

El Código Electoral establece y regula toda la normativa en materia electoral en nuestro país. En su marco regulatorio contempla que no podrán ejercer el derecho al sufragio ni ser candidatos a ningún cargo de elección popular quienes: tengan suspendidos sus derechos ciudadanos por inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas mediante sentencia ejecutoriada; hayan renunciado a la nacionalidad panameña o adquirido otra; hayan entrado al servicio de un Estado enemigo; estén sujetos a interdicción judicial. Igualmente, se dispone que son electores los ciudadanos y ciudadanas en ejercicio que hayan obtenido su cédula de identidad personal y se encuentren inscritos en el Registro Electoral.

Con relación al derecho que gozan todos los ciudadanos y ciudadanas a postularse, ya sea a través de un Partido Político o por libre postulación, según corresponda, como candidatos a Diputado de la República, Diputado al Parlamento Centroamericano, Alcalde, Concejal y Representante de Corregimiento, así como su respectivo suplente, deben reunir los requisitos para dichos cargos establecidos tanto en la Constitución Política como en la propia normal electoral.

---

11 Las primeras reformas a este Código Electoral se realizaron a través de la Ley No. 4 de 14 de febrero de 1984 y la Ley No. 9 de 21 de septiembre de 1988.

12 El Código Electoral en esta era democrática (comprendida de 1990 a la fecha) ha sido reformado a través de la Ley No. 15 de mayo de 1992; la Ley No. 22 de 30 de octubre de 1992; la Ley No. 17 de 30 de junio de 1993; la Ley No. 22 de 14 de julio de 1997; la Ley No. 60 de 12 de diciembre de 2002; la Ley No. 60 de 29 de diciembre de 2006; la Ley No. 17 de 22 de mayo de 2007; la Ley No. 27 de 10 de julio de 2007; la Ley No. 54 de 7 de septiembre de 2012; la Ley No. 4 de 7 de febrero de 2013, y Ley No. 31 de 22 de abril de 2013.

En su artículo 27, el Código Electoral establece que no son elegibles para cargos de elección popular los servidores y servidoras públicos que hayan ejercido sus cargos seis meses antes de la elección, sin importar por cuánto tiempo lo hayan ejercido. Toda postulación que viole lo dispuesto en este artículo produce la inhabilidad de la candidatura. El mismo efecto produce la aceptación del puesto respectivo, luego de postulado.

El Título III, que trata sobre partidos políticos, se establece el régimen para constituirlos, su inscripción, formación y adhesión de miembros. Señala, además, el reconocimiento de los mismos una vez cumplan con los requerimientos para su creación, y determina las formas de extinción, alianza entre partidos y sus postulaciones.

Si bien es cierto, en sentido estricto, que no podemos interpretar que la norma electoral es violatoria del derecho a la ciudadanía de las mujeres a partir de las limitaciones y prerrogativas de los requerimientos establecidos para aspirar a determinado cargo de representación popular<sup>13</sup>, no menos cierto es que queda claro que existe una desconexión entre el formalismo contemplado en la norma electoral, su marco regulatorio y las propuestas establecidas para, por un lado, constatar los niveles de participación de las mujeres y, por otro, lograr mayores espacios de participación. Esto se debe, precisamente, a que ni la igualdad sustantiva de resultados ni la igualdad de partida, en materia de derechos humanos y su interpretación, no son debatidos a lo interno de las estructuras partidarias y no están contemplados dentro de las disposiciones electorales como fórmulas para invalidar o limitar la inscripción de candidaturas que no cumplan, por ejemplo, con la cuota mínima de participación de las mujeres, tema que abordaremos más adelante.

#### **1.4. Tribunal Electoral**

El Tribunal Electoral se crea mediante el Acto Legislativo No. 2 del 16 de febrero de 1956 y el Acto Legislativo No. 2 del 24 de octubre de 1956. Igualmente, se adoptan una serie de medidas que pueden ser consideradas las más importantes en materia electoral hasta esa fecha.

Conforme a lo establecido en el artículo 142 de la Constitución Política de la República de Panamá, el Tribunal Electoral se constituyó para garantizar la libertad, honradez y

---

<sup>13</sup> Considérese la prohibición de aspirar a un cargo de elección popular, por ejemplo, a un menor de edad, un inhábil o una persona condenada por un delito contra la Administración Pública, por citar algunos ejemplos. Los requerimientos formales establecidos en la norma no interpelan las limitaciones que, al respecto, inciden sobre la participación de las mujeres en la actividad político-electoral.

eficacia del sufragio popular. El Tribunal Electoral es autónomo, independiente y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con el derecho de administrarlo.

El Tribunal Electoral cuenta con jurisdicción en toda la República de Panamá y está integrado por tres magistrados que reúnen los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia<sup>14</sup> y que se designan en forma escalonada para un período de diez años, de la siguiente manera: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombra, de la misma forma, un suplente<sup>15</sup>. Actualmente, el Tribunal Electoral está conformado por tres magistrados principales (varones) y tres magistradas suplentes. De acuerdo al organigrama del Tribunal Electoral, la Magistrada Suplente Lourdes González es Directora de Asesoría Legal, la Magistrada Suplente Yara Campo es Directora Ejecutiva Institucional y la Magistrada Suplente Myrtha Varela es la Secretaria General.

La Sala de Acuerdos es el máximo nivel jerárquico del Tribunal Electoral; está integrada por sus tres magistrados. De dicha Sala emanan, por simple mayoría de votos, las decisiones reglamentarias, administrativas y jurisdiccionales inherentes a la política y funcionamiento de la institución, mediante acuerdos, decretos, resoluciones e instrucciones al personal directivo de la institución.

Con relación a las atribuciones y a las normas de procedimiento establecidas en la norma constitucional y en la legislación electoral, corresponde al Tribunal Electoral de Panamá: la interpretación y aplicación privativa de la Ley Electoral; conocer las controversias que origine su aplicación y todo lo concerniente a la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal; las fases del proceso electoral. Además, sanciona las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio, garantizando la doble instancia; levanta el Padrón Electoral; organiza, dirige y fiscaliza el registro de personas electoras y resuelve las controversias, quejas y denuncias que se susciten; tramita los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización.

---

14 De acuerdo al artículo 204 de la Constitución Política de Panamá, para ser Magistrado o Magistrada de la Corte Suprema de Justicia se requiere: 1) ser panameño por nacimiento; 2) haber cumplido treinta y cinco años de edad; 3) hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos; 4) ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la Ley señale; 5) haber completado un periodo de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria

15 Tribunal Electoral de la República de Panamá, Informe del Estudio “Abstencionismo de las y los electores de 18-25 años, en Panamá”, marzo 2010-octubre 2012.

## **1.5. Características generales del proceso electoral**

Una de las características centrales de un sistema democrático es la organización periódica de elecciones para renovar los órganos de gobierno. La actividad electoral se nos presenta como una secuencia de actos regulados por la ley, que tienen como objetivo la preparación, ejecución, control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados.

No menos importante es el aspecto relativo a la organización electoral y a la estructura del sistema electoral. En otras palabras, la participación política debe ser organizada para que sea capaz y efectiva, precisamente porque todo sistema democrático requiere, para su desarrollo, de instituciones y mecanismos que lo garanticen y lo hagan perdurable (es en la esfera electoral en donde se conjugan aquellos aspectos concernientes a la representación política y del acceso a los espacios de poder político y público).

Veamos algunos aspectos relativos al sistema electoral panameño.

### **1.5.1. Tipo de sistema electoral**

El sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, por medio del cual el electorado expresa su voluntad política en votos, que, a su vez, se convierten en curules o poder público. Es decir, es el instrumento práctico mediante el cual el concepto de representación es transformado en realidad. Vale decir, entonces, que es en la esfera electoral en donde se conjugan aquellos aspectos concernientes a la representación política y al acceso a los espacios de poder político y público. Por ende, la participación política debe ser organizada para que sea capaz y efectiva, precisamente porque todo sistema democrático requiere, para su desarrollo, de instituciones y mecanismos que lo garanticen y lo hagan perdurable.

A la fecha, la división político-administrativa de la República de Panamá consta de un total de once provincias, 77 distritos, cinco comarcas indígenas y 655 corregimientos, de los cuales dos son comarcales. Cada cinco años, los ciudadanos y ciudadanas panameños habilitados para votar somos convocados a ejercer nuestro derecho al sufragio con el fin de elegir: un Presidente o Presidenta y un Vicepresidente o Vicepresidenta de la República, 71 diputados/diputadas, 77 alcaldes/alcaldesas y 655 representantes de Corregimiento.

Dentro del sistema electoral panameño operan diversas formas de elección a los distintos cargos. Por una parte está el **sistema mayoritario**, el cual se define como un modo de escrutinio en el que aquel candidato o candidata que ha obtenido más votos es proclamado para el respectivo cargo. Este tipo de sistema es **simple** o **relativo**, ya que sólo va a ocupar la posición quien haya obtenido la mayoría de los votos emitidos. Este tipo de metodología es aplicable a los cargos de Representante de Corregimiento, Alcalde y Diputado de la República, este último en los circuitos uninominales (donde se elige una sola persona). En cuanto a la figura del o la Concejal, solamente en tres distritos del país (Taboga, Cémaco y Sambú) se eligen para asegurar que los Consejos Municipales tengan un mínimo de cinco miembros. Actualmente sólo se eligen siete a nivel nacional.

La elección del Presidente o Presidenta de la República se realiza a una sola vuelta mediante postulación partidista o por libre postulación, por lo tanto sale electa la nómina presidencial que tenga la **mayoría relativa** o **simple** de votos, en una única circunscripción nacional (todo el territorio). Se permite la reelección presidencial pasados dos períodos electorales. La elección legislativa, concurrente a la presidencial y a la municipal, es de **carácter mixto**.

Para la elección de diputados y diputadas de la República, en circuitos plurinominales opera un **sistema mixto** donde se mezclan elementos de los mecanismos de **mayoría** y de **representación proporcional**. Tiene además, una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa, es decir, para determinar el cociente y medio cociente se aplica la representación proporcional. Para adjudicar las restantes curules, luego de aplicar el cociente y el medio cociente, es decir, para adjudicar las llamadas curules por residuo, se utiliza un sistema de mayoría.

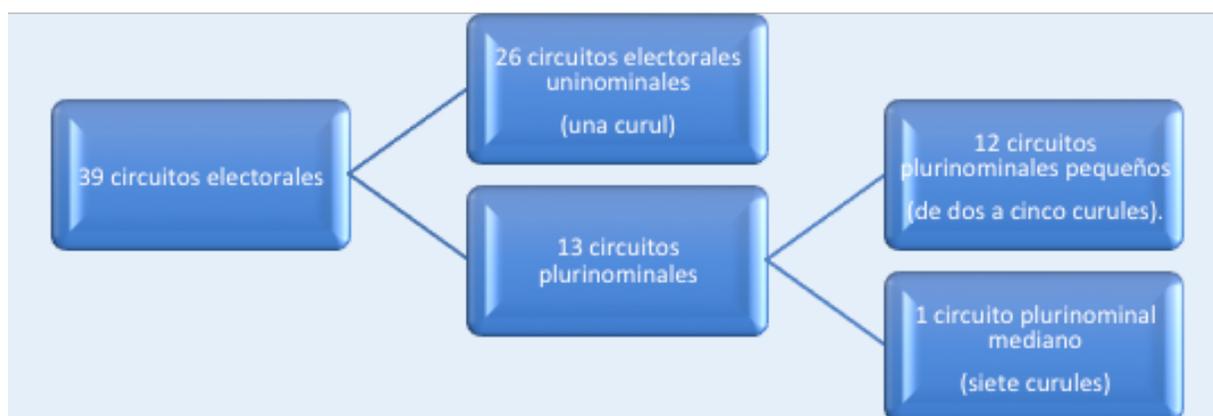
La elección de diputados y diputadas al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) se realiza mediante nominación partidista, ya que va concatenada con la elección presidencial. No hay boletas independientes, sino que las curules se distribuyen por lista fija y cerrada con base en los votos presidenciales obtenidos por cada partido, por un sistema de cociente electoral entre los partidos que hayan logrado subsistir, utilizando el orden en que los candidatos y candidatas fueron postulados. Éstos no son sometidos a elecciones primarias en sus respectivos partidos políticos, sino que son seleccionados por las dirigencias partidistas.

Diversos estudios realizados sobre los sistemas electorales en el mundo coinciden en que son tres los aspectos centrales que los caracterizan y permiten su clasificación, además de ser esenciales para un partido político a la hora de potenciar sus posibilidades de éxito electoral: la fórmula electoral, la estructura del voto y el diseño de las circunscripciones electorales<sup>16</sup>.

### 1.5.2. Tipo de circunscripción electoral

Con relación a la elección de diputados de la República, la distribución de las circunscripciones electorales en el territorio nacional para las elecciones generales es la siguiente:

**Gráfica 1. Conformación de los circuitos electorales para la elección de diputaciones**



16 En ese sentido, Harry Brown Araúz destaca particularmente los estudios de académicos como Bosch y Valles, 1997 [BOSCH, Agustí y Josep Vallés (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*: Editorial Ariel, Barcelona]; Cox, 2000 [COX, Gary y Morgenstern, Scott (2000). “Reactive assemblies and proactive presidents: a typology of Latin American presidents and legislatures”. En José María Serna y Diego Valadés (coord.). *El gobierno en América Latina: ¿presidencialismo o parlamentarismo?*: Universidad Autónoma de México, México DF.]; Katz, 1980 [KATZ, Richard (1980). *A theory of parties and electoral systems*: Johns Hopkins University Press, Baltimore and London]; Lijphart 1994 [LIJPHART, Arend (1994). *Electoral systems and party systems. A study of twenty seven democracies. 1945-1990*: Oxford University Press]; Nohlen, 1994 [NOHLEN, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*: Fondo de Cultura Económica, México DF.]; Rae, 1971 [RAE, Douglas (1971). *The political consequences of electoral laws*: Yale University Press, New Haven] y Santamaría, 1994 [SANTAMARÍA OSORIO, Julián (1994). “Listas cerradas, abiertas y entreabiertas”. En Cuadernos y Debates N° 49, Centro de Estudios Constitucionales: pp. 113-178]. Brown Araúz, Harry, *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Fundación Friedrich Ebert, 2009.

Tal como indica el artículo 147, numeral 4, de la Constitución Política, como criterios básicos para el agrupamiento del electorado en **circuitos electorales**<sup>17</sup> se toman en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales. Previa consulta con los partidos legalmente reconocidos y en el marco del organismo de consulta instituido, el Tribunal Electoral elabora y presenta a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que sirven de base para la elección de diputaciones. De acuerdo a la cantidad de circuitos electorales y al tamaño de los mismos, se determina la cantidad de curules que se adjudican. Al respecto, Brown Araúz<sup>18</sup> ha señalado que el **diseño de las circunscripciones electorales** está relacionado al número de diputadas y/o diputadas que se escoge en cada distrito (magnitud), además de la cantidad de votantes que hay en ellas (tamaño).

Se conjugan aquí dos asuntos: 1) la relación entre la cantidad de habitantes del circuito electoral y la cantidad de curules a distribuir de acuerdo a la población, lo cual puede sentar las bases para incidir sobre una reforma electoral para determinar el método de selección de candidaturas y la fórmula a aplicar para adjudicar las curules; 2) la conformación de los circuitos electorales ( uninominales y plurinominales), que está concatenado a la variación demográfica.

Tabla 1. Distribución de los circuitos electorales en Panamá				
Circuito	Tipo de circuito	Provincia	Distrito	Diputaciones
1-1	Plurinominal	Bocas del Toro	Bocas del Toro, Changuinola, Chiriquí Grande	2
2-1	Plurinominal	Coclé	Penonomé	2
2-2	Uninominal	Coclé	Antón	1
2-3	Uninominal	Coclé	La Pintada, Natá, Olá	1
2-4	Uninominal	Coclé	Aguadulce	1
3-1	Plurinominal	Colón	Colón	4
3-2	Uninominal	Colón	Chagres, Donoso, Portobelo, Santa Isabel	1
4-1	Plurinominal	Chiriquí	David	3
4-2	Uninominal	Chiriquí	Barú	1

17 El circuito electoral es la agrupación de una determinada cantidad de población electoral con base a una serie de criterios comunes para su representación en procesos electorales. En Panamá, las provincias y comarcas se dividen en circuitos electorales. De las cinco comarcas, la Comarca Guna Yala y la Comarca Ngäbe Buglé son las únicas que tienen circuitos electorales por ley. Los circuitos electorales se clasifican en: circuitos uninominales, que son aquellos en donde se elige una sola diputación, y los circuitos plurinominales, que son aquellos en donde se eligen dos o más diputados y/o diputadas.

18 Brown Araúz, Harry, *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Fundación Friedrich Ebert, 2009, pág. 89.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

4-3	Plurinominal	Chiriquí	Bugaba	2
4-4	Uninominal	Chiriquí	Alanje, Boquerón, Renacimiento	1
4-5	Uninominal	Chiriquí	Boquete, Dolega, Gualaca	1
4-6	Uninominal	Chiriquí	San Felix, San Lorenzo, Remedios, Tolé	1
5-1	Uninominal	Darién/ Emberá- Wounaan	Chepigana, <i>Sambú</i>	1
5-2	Uninominal	Darién/ Comarca Emberá- Wounaan	Pinogana, <i>Cémaco</i>	1
6-1	Uninominal	Herrera	Chitré	1
6-2	Uninominal	Herrera	Los Pozos, Parita, Pesé	1
6-3	Uninominal	Herrera	Ocú, Las Minas, Santa María	1
7-1	Uninominal	Los Santos	Las Tablas, Guararé, Pocrí, Pedasí	1
7-2	Uninominal	Los Santos	Los Santos, Macaracas, Tonosí	1
8-1	Plurinominal	Panamá Oeste	Arraján	3
8-2	Uninominal	Panamá Oeste	Capira	1
8-3	Uninominal	Panamá Oeste	Chame/San Carlos	1
8-4	Uninominal	Panamá	Balboa, Chepo, Chimán, Taboga	1
8-5	Plurinominal	Panamá Oeste	La Chorrera	3
8-6	Plurinominal	Panamá	San Miguelito	7
8-7	Plurinominal	Panamá	Ancó, Bella Vista, Bethania, Calidonia, Curundú, El Chorrillo, Pueblo Nuevo, San Felipe, Santa Ana	5
8-8	Plurinominal	Panamá	Juan Díaz, Parque Lefevre, Río Abajo, San Francisco	5
8-9	Plurinominal	Panamá	Alcalde Díaz, Caimitillo, Chilibre, Ernesto Cordoba, Las Cumbres	4
8-10	Plurinominal	Panamá	24 de Diciembre, Mañanitas, Pacora, Pedregal, San Martín, Tocumen	4
9-1	Plurinominal	Veraguas	Santiago	2
9-2	Uninominal	Veraguas	La Mesa, Las Palmas, Soná	1
9-3	Uninominal	Veraguas	Calobre, Cañazas, San Francisco, Santa Fé	1
9-4	Uninominal	Veraguas	Atalaya, Mariato, Montijo, Río de Jesús	1
10-1	Uninominal	Guna Yala	Ailigandí, Narganá, Madugandí	1
10-2	Uninominal	Guna Yala	Ailigandí, Tubualá, Puerto Obaldía, Wargandí	1
12-1	Uninominal	Ngöbe Buglé	Kankintú, Kusapín, Jirondai, Santa Catalina o Calovébora	1
12-2	Uninominal	Ngöbe Buglé	Besikó, Mironó, Nole Duima	1
12-3	Uninominal	Ngöbe Buglé	Müna, Ñürum	1

### 1.5.3. Tipo de fórmula electoral

En el sistema electoral panameño la conformación de circunscripciones electorales se divide en una circunscripción nacional, para la elección de la Presidencia de la República, y en circuitos uninominales y plurinominales para las elecciones legislativas, de acuerdo a la magnitud y tamaño de la circunscripción electoral y al distrito y corregimiento donde la elección es uninominal. Para elegir a representantes de corregimiento, alcaldías y la Presidencia de la República se utiliza el sistema de mayoría simple, es decir, sale electo quien tenga la mayor cantidad de votos. En las elecciones legislativas, la fórmula electoral utilizada en las circunscripciones uninominales es de mayoría simple, mientras que la utilizada en las circunscripciones plurinominales es proporcional. Para dicha elección se han conformado a nivel nacional 39 circuitos electorales de los cuales 26 son uninominales y trece plurinominales.

La tabla 2 muestra cómo se estructura la fórmula de elección:

<b>Cuadro 1. Método de asignación de curules para los circuitos plurinominales de acuerdo a las reformas electorales del 2012 y 2013</b>	
<p><b>Reforma electoral 2012:</b></p> <p><b>Artículo 326.</b> Cuando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Diputados, las Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El número total de votos válidos depositados en el circuito por todos los electores se dividirá por el número de ciudadanos que han de elegirse. El resultado de esa división se denominará cociente electoral.</li> <li>2. Cuando la suma total de votos selectivos obtenidos por los candidatos postulados en la lista del partido sea igual o mayor al cociente electoral, tendrá derecho a una curul o a tantas curules como cocientes haya alcanzado.</li> <li>3. Si aplicada la fórmula anterior, quedan puestos por llenar para completar el número de ciudadanos que han de elegirse, se adjudicará uno a cada una de las listas restantes que hayan obtenido un número de votos no menos a la mitad del cociente electoral en el orden en que dichas listas hayan obtenido boletas únicas de votación. Los partidos que hayan obtenido el cociente electoral no tendrán derecho al medio cociente.</li> <li>4. Una vez aplicado el cociente y medio cociente, si aún quedaran puestos por llenar, estos se adjudicarán a los candidatos más votados entre todos los que hayan participado en la elección en el respectivo circuito, en orden decreciente de votos, de mayor a menor, hasta llenar la cantidad de curules pendientes de adjudicar.</li> </ol>	<p><b>Reforma electoral 2013:</b></p> <p>Deroga el artículo 248 del Código Electoral.</p> <p>Artículo 248 que fue derogado:</p> <p>“En los circuitos plurinominales, dos o más partidos podrán postular ciertos candidatos comunes a Diputados, pero estos candidatos competirán sujetos a las siguientes reglas:</p> <p>En su partido compiten para el cociente, medio cociente y residuo.</p> <p>En el o los partidos aliados, compiten solamente para el residuo y serán identificados con la letra (R).</p> <p>A tal efecto, solamente se sumarán los votos obtenidos por los candidatos en los diferentes partidos para efectos del residuo.</p> <p>Esta norma se aplicará para el caso de la postulación de Concejales prevista en el artículo 258 de este Código”.</p>

En las elecciones legislativas opera un sistema mixto para determinar la distribución de curules. Con respecto a la fórmula del cociente y medio cociente, se aplica la representación proporcional y, por residuo, se utiliza un sistema de mayoría. Si utilizamos la regla de decisión proporcional, tal como está nuestro sistema electoral estructurado, a **más** chica la circunscripción electoral, menor será el efecto proporcional, y la oportunidad de los partidos políticos pequeños para acceder a la Asamblea Nacional. Igualmente, a más grande la circunscripción, mayor la proporcionalidad.

Ahora bien, ¿cuál es el efecto que la aplicación de esta fórmula tiene sobre la selección o elegibilidad de las mujeres? El siguiente punto responde esta interrogante.

#### 1.5.4. Forma de candidatura

El artículo 236 del Código Electoral establece que la postulación a diputaciones de la República, representantes de corregimiento, alcaldías y concejalías, se hará de conformidad con lo previsto en los estatutos de cada partido.

La posición en la lista electoral, o papeleta, es indistinta. Para la elección primaria, el número o posición se determina de acuerdo al sorteo que se realice a lo interno de la comisión electoral o del organismo respectivo, previo cumplimiento de las normas estatutarias y reglamentos de elección. Para la elección general, la posición en la papeleta se conforma según el resultado de la elección primaria o de los acuerdos establecidos con otro partido político, en el caso de alianzas nacionales.

Los factores que pueden determinar una candidatura son: 1) el proceso electoral para elegir a representantes ante las convenciones o juntas de corregimiento, de circuito o distrito, constituyen el primer paso para el reconocimiento de una persona como potencial candidata, así como el principal escollo para el acceso a las esferas de las dirigencias respectivas, con el fin de lograr ese reconocimiento; 2) la participación en la elección primaria y al cargo y posición a la que se aspira; 3) una vez superados esos filtros internos del partido político, la posibilidad de una concertación o alianza que pueda frenar la postulación; 4) la elección general, en que se somete al escrutinio del electorado – donde se dan dos puntos en contraposición: la imposibilidad o poca probabilidad de votar por las distintas opciones y la escasa diferenciación de alternativas políticas; 5) la fase de impugnaciones y proclamaciones; 6) el posicionamiento y proyección desde el cargo.

Estas particularidades de nuestro sistema de partidos políticos, que giran en torno a las postulaciones a los distintos cargos de elección, tienen un común denominador: el uso de recursos económicos de los que no disponen la mayoría de las mujeres. Los gastos, cada vez mayores, de las diversas campañas electorales, dificultan el primer paso en el recorrido hacia el potencial reconocimiento como candidata, precisamente porque la posibilidad de ser elegida requiere de inversión económica – o, al menos, así se cree. Esto resulta todavía más complejo pues no basta la trayectoria interna y militancia, sino que se necesita contar con amplia disponibilidad de recursos económicos.

### 1.5.5. Estructura del voto

La utilización de una u otra fórmula electoral está estrechamente ligada al diseño de las circunscripciones. Por tanto, la estructuración del voto depende en principio de cómo sea la circunscripción y de la fórmula electoral que se utilice<sup>19</sup>. Así, establecer de forma esquemática los efectos del sistema electoral panameño resulta complejo.

Por otra parte, en contraste con la posición en estricto apego a las disposiciones legales sobre la materia:

*[...] el voto preferencial<sup>20</sup> reduce la incidencia de la primaria sobre los resultados, o sobre cuáles serán los ganadores de la elección. En esencia, son dos procesos que entroncan de manera peculiar: el permitir que los electores cambien las candidaturas y alteren las selecciones de candidatos hechas por los partidos hace que los resultados de las primarias no surtan igual efecto que el que tendrían con una lista cerrada y bloqueada<sup>21</sup>.*

19 Brown Araúz, Harry, *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Fundación Friedrich Ebert, 2009, pág. 89.

20 Se trata de una lista abierta, donde el elector o electora podrá elegir de forma selectiva a los candidatos o candidatas de listas electorales diferentes. En Panamá opera la lista cerrada no bloqueada para los circuitos plurinominales, es decir, la persona electora podrá elegir de forma selectiva al candidato o candidata de su preferencia. Luego de las reformas electorales del 2012 se elimina el concepto del voto en plancha (selección de todas las candidaturas de una misma lista electoral de un determinado partido político). Pero si se trata de una lista cerrada bloqueada – propuesta que se presentó a la Comisión Nacional de Reformas Electorales para las elecciones generales de 2014 –, el elector o electora vota por el partido político y los votos son contabilizados para el partido; dependiendo del número de votos que recibe y de las curules disponibles en esa circunscripción, se distribuyen los escaños o curules de acuerdo al orden que fue presentado en la respectiva lista electoral.

21 Freidenberg, Flavia, “Las elecciones primarias en Panamá, claves para el diagnóstico, buenas prácticas y estrategias de reforma (1994-2009)”, en: *Las reformas electorales en Panamá: claves para el desarrollo humano para la toma de decisiones*. PNUD, Panamá, 2010, págs. 99-100.

Esta situación no genera ni prevé un impacto o incidencia en la elección de una candidata a cualquier cargo. Esto porque nos encontramos, por un lado, ante un sistema de partidos con características muy particulares donde se conjugan otro tipo de elementos para la nominación y proyección de las candidaturas, y, por otro, porque se trata de un sistema electoral que presenta limitaciones para la nominación de candidaturas, puesto que no contemplan mecanismos de acción afirmativa realmente proporcionales y consecuentes con la situación sociopolítica y cultural de los grupos excluidos – a pesar de la existencia de la cuota electoral. Por ende, la inequidad se presenta desde el primer momento de acción para obtener la postulación partidista: la elección primaria.

Hay tres aspectos a considerar para comprender la participación de las mujeres en el escenario electoral:

- 1) **La existencia de listas electorales cerradas, pero no bloqueadas, en los circuitos plurinominales a través del voto selectivo o individual**, donde se contabilizan todos los votos obtenidos por los candidatos y candidatas en la respectiva lista electoral, para determinar el cociente y medio cociente electoral y adjudicar la cantidad de curules que obtendrá el partido político.
- 2) **El efecto del tamaño de la circunscripción electoral**, para determinar la relación entre votos y curules, y, a la vez, establecer las oportunidades reales de triunfo que pueden tener los partidos políticos o candidaturas. Esto está concatenado con otros factores, como la proyección del partido político y de la candidata, simpatía con el electorado, trayectoria política y partidista, y proyección en la comunidad. Influye también el establecimiento de una alianza electoral y la prevalencia o selección de candidaturas no sujetas a la elección primaria, que en la mayoría de los casos, y con base en las estadísticas electorales, son hombres.
- 3) **La cuota electoral** – incorporada en el Código Electoral mediante la Ley No. 22 de 14 de julio de 1997 y reformada por la Ley No. 60 de 29 de diciembre de 2006 y la Ley No. 54 de 17 de septiembre de 2012, de la que hablaremos oportunamente –, cuyo porcentaje mínimo de participación de las mujeres es de un 50% del total de postulaciones en las elecciones primarias y en los órganos de dirección interna, lo que no tiene un impacto favorable en el posicionamiento de una mayor proporción de mujeres postuladas en las elecciones generales.

### 1.5.6. Método de elección en las comarcas indígenas

En Panamá los pueblos indígenas mantienen su propia forma de gobierno territorial, reconocida por el gobierno nacional a través de la denominación legal conocida como “comarca”. Las comarcas son el área geográfica donde los pueblos indígenas panameños conviven de acuerdo a sus costumbres y llevan a cabo su participación política en las esferas del Estado panameño<sup>22</sup>.

La Constitución vigente establece que la ley podrá crear divisiones políticas sujetas a regímenes especiales, lo que significa que se aplican las leyes especiales en las comarcas indígenas y, en forma supletoria, las leyes nacionales. Por tanto, las leyes comarcales son superiores a las leyes generales cuando surge un conflicto o un proyecto de desarrollo donde los mismos pueblos indígenas toman una decisión en sus asambleas generales. En ese sentido, hoy en día las comarcas indígenas constituyen una de las divisiones políticas especiales que se rigen de acuerdo a las leyes que las crean y a las leyes indígenas llamadas Cartas Orgánicas, que organizan el funcionamiento de las comarcas<sup>23</sup>.

Actualmente existen cinco comarcas reconocidas: Comarca de Gunayala, Comarca Ngäbe-Buglé, Comarca Emberá-Wounaan, Comarca Gunayala de Wargandí y Comarca Gunayala de Madungandí. Asimismo, existen siete grupos originarios: ngäbe, guna, emberá, buglé, wounaan, naso-teribe y bri-bri. Electoralmente, cada comarca participa en la elección de las autoridades escogidas por votación popular: Presidencia, diputaciones, alcaldías, representantes de corregimientos y concejalías.

---

22 Castillo Díaz, Bernal Damián. Estudios sobre participación política indígena: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú. 2008. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pág. 111.

23 Valiente López, Aresio, citado [en](#) Castillo Díaz, Castillo Díaz, Bernal Damián. Estudios sobre participación política indígena: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú. 2008. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pág.114.

Cuadro 2. Marco normativo de las comarcas y de los territorios colectivos	
Comarca	Marco legal
Gunayala	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley No. 2 de 16 de febrero de 1938 (G.O. Ley segunda del 16 de septiembre de 1938).</li> <li>▪ Ley No. 16 del 19 de febrero de 1953, por la cual se organiza la Comarca de San Blas (G.O. No. 12,042 de 7 de abril de 1953).</li> <li>▪ Ley No. 99 del 23 de diciembre de 1998, por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas (G.O. No. 23,701 de 29 de diciembre de 1998).</li> </ul>
Ngäbe-Buglé	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley No. 10 del 7 de marzo de 1997, por la cual se crea la Comarca Ngäbe-Buglé y se toman otras medidas (G.O. No. 23,242 de 11 de marzo de 1997).</li> <li>▪ Decreto Ejecutivo No. 194 del 25 de agosto de 1999, Ministerio de Gobierno y Justicia, Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé (G.O. No. 23,882, 9 de septiembre de 1999).</li> </ul>
Emberá-Wounaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley No. 22 del 8 de noviembre de 1983, por la cual se crea la Comarca Emberá de Darién (G.O. No. 19,976 de 17 de enero de 1984).</li> <li>▪ Decreto Ejecutivo No. 84 del 9 de abril de 1999, Ministerio de Gobierno y Justicia, Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Emberá-Wounaan de Darién (G.O. No. 23,776 de 16 de abril de 1999).</li> </ul>
Gunayala de Wargandí	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley No. 34 del 25 de julio de 2000, que crea la Comarca Kuna de Wargandí (G.O. No. 24,106 de 28 de julio de 2000).</li> </ul>
Gunayala de Madungandí	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley No. 24 del 12 de enero de 1996, por la cual se crea la Comarca Kuna de Madungandí (G.O. No. 22,951, 15 de enero de 1996).</li> <li>▪ Decreto Ejecutivo No. 228 del 3 de diciembre de 1998, Ministerio de Gobierno y Justicia, Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Madungandí (G.O. No. 23,687 de 8 de diciembre de 1998).</li> </ul>

• **Comarca de Gunayala**

El pueblo guna se encuentra ubicado en las siguientes comarcas y territorios:

- Comarca de Gunayala, que está constituida por 49 comunidades habitadas y más de 300 islas.
- Comarca Guna de Wargandí.
- Comarca Guna de Madungandí.
- Territorio de Tagargunyala (Paya y Pucuru), en la provincia de Darién.

- Territorios en la República de Colombia, Magilagundiwar (Caimán Nuevo), Amugadiwar, (Arquia).

Actualmente ninguna de estas comarcas tiene una Carta Orgánica, pero mantienen un régimen propio constituido por las normas y costumbres gunas, el Estatuto y la Ley Fundamental de la Comarca Gunayala.

La Comarca Gunayala no es un distrito, por lo que no elige alcaldía. Sin embargo, al dividirse en cuatro corregimientos comarcales – Narganá, Ailigandí, Tubualá y Puerto Obaldía –, cada uno elige a un o una representante. Cuentan con la figura de la Gobernación o Intendencia como representante del gobierno nacional frente a las autoridades comarcales. La Comarca de Gunayala tiene autoridades locales en las 49 comunidades que la comprenden. Está constituida por dos circuitos electorales (10-1 y 10-2), y se elige una diputación en cada circuito electoral.

Tanto en la Comarca Guna de Madungandí como en la Comarca Guna de Wargandí se elige representante de corregimiento por votación popular; la primera forma parte del circuito 10-1 y la segunda del circuito 10-2. Su organización y gobierno interno están basados en las autoridades tradicionales. Los sailas son los jefes de las comunidades; para la ley comarcal su función consiste en actuar como inspectores de policía. Su estructura de gobierno comarcal está encabezada por el **Congreso General Guna**, dirigido por los tres caciques Generales, cuyas bases y jurisdicciones se encuentran en Narganá, Ailigandí y Tubualá. Existen congresos locales donde se tratan los asuntos del pueblo, que raras veces cuentan con la participación de mujeres y suelen ser convocados una o más veces por semana.

- **Comarca Emberá-Wounaan**

Sus bases y jurisdicciones se dividen en dos áreas (Provincia de Darién): el Área 1 corresponde al distrito de Cémaco; el Área 2 corresponde al distrito de Sambú. En estos distritos se pueden elegir alcaldías. Los distritos se dividen en cinco corregimientos, lo que les permite elegir a cinco representantes de corregimiento (tres en el Área 1; dos en el Área 2) y cinco concejalías (dos en el Área 1; tres en el Área 2), por votación popular. Esta Comarca forma parte de los circuitos electorales 5-1 (Sambú) y 5-2 (Cémaco); cada una elige una diputación.

También tienen la figura de una gobernación que representa al gobierno nacional en la Comarca y la de un corregidor o corregidora en la cabecera de cada corregimiento, quienes conocen los asuntos de su competencia por nombramiento del gobierno, en coordinación con las autoridades tradicionales.

Dentro de esta Comarca se reconocen los siguientes organismos de decisión y expresión. Cada uno tiene su propia junta directiva:

- **Congreso General:** es el máximo organismo tradicional de decisión y expresión de la Comarca Emberá-Wounaan. Para que una persona sea elegida como miembro de la Junta Directiva se necesita que sea delegada y parte de una nómina.
- **Congreso Regional:** es el organismo tradicional de decisión y expresión. Está integrado por los delegados y delegadas escogidos por los Congresos Locales, quienes tienen derecho a voz y voto durante las sesiones.
- **Congreso Local:** es el órgano tradicional de decisión y expresión de la comunidad. Su función principal es dirigir, organizar y desarrollar proyectos comunales. Está integrado por los delegados y delegadas, miembros de la comunidad, quienes tienen derecho a voz y voto durante las reuniones.
- **Consejo de Nokora-Chi Pornaan:** es el organismo de consulta de los congresos y de los caciques, al que se someten a consideración los planes, programas y proyectos a ejecutarse en la Comarca y las medidas que deben tomarse en situaciones de urgencia. Está conformado por los Nokora-Chi Pornaan, quienes tienen derecho a voz y voto, y los caciques y presidentes del Congreso General y del Congreso Regional, con derecho a voz solamente.

- **Comarca Ngäbe-Buglé**

Se divide en tres grandes regiones y la cabecera se encuentra en Buäbti, en la región Kädriiri:

- Nñö Kribo (limítrofe con Bocas del Toro).
- Nidrini (limítrofe con Chiriquí).
- Kädriiri (limítrofe con Veraguas).

La Comarca Ngäbe-Buglé está dividida en tres circuitos electorales que comprenden los siete distritos comarcales: 12-1 en la provincia de Bocas del Toro; 12-2 en la provincia de Chiriquí y 12-3 en la provincia de Veraguas. En cada uno se elige una diputación. Igualmente, se eligen siete alcaldías y 58 representantes de corregimiento. Además de corregidores indígenas, también existe una Gobernación Comarcal.

Los órganos normativos y de expresión comarcal son los siguientes<sup>24</sup>:

- **Congreso General:** es el máximo organismo normativo y de expresión étnica y cultural del pueblo Ngäbe-Buglé. Sus organismos son el Congreso General, la Junta Directiva, los Encuentros Interregionales de Dirigentes y las Comisiones Especiales y Permanentes.
- **Directiva del Congreso General Ngäbe-Buglé.**
- **Directiva del Congreso General Ordinario.**
- **Los Congresos Regionales.**
- **Los Congresos Locales.**
- **Los Encuentros Interregionales de Dirigentes Comarcales.**

El Tribunal Electoral participa en las elecciones de los cargos tradicionales, en lo que toca a la organización y convocatoria, guardando la cosmovisión y costumbres propias de este pueblo originario. Se eligen un Cacique General, tres caciques regionales y siete caciques locales.

Veamos los resultados de las elecciones de delegados a los respectivos congresos y las proclamaciones de caciques para las elecciones del año 2011.

Tabla 2. Porcentaje de postulaciones para delegados a los respectivos congresos de la Comarca Ngäbe-Buglé, elecciones 2011				
Tipo de cargo	Total de postulaciones		Total	% Mujeres
	Mujeres			
Congreso General de Guibale	4	6	10	40%
Congreso Regional de Cerro Iglesias	3	8	11	27%
Congreso Regional de Cerro Cañas	6	10	16	38%
Congreso Regional de Hato Juli	8	10	18	44%
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>34</b>	<b>55</b>	<b>38%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la Dirección Nacional de Informática del Tribunal Electoral de la República de Panamá.

24 En el Decreto Ejecutivo No. 194 del 25 de agosto de 1999, se encuentran los requisitos y atribuciones de los cargos tradicionales y el método de selección.

POSTULACIONES POR SEXO Y TIPO DE CARGO				
CACIQUES Y DELEGADOS AL CONGRESO, ELECCIONES 2011				
TIPO DE CARGO	Total de postulaciones			% Mujeres
Cacique General	7	20	27	26%
Cacique Regional	8	76	84	10%
Cacique Local	20	132	152	13%
Cacique Especial	0	3	3	0
Total	<b>35</b>	<b>231</b>	<b>266</b>	<b>13%</b>
DELEGADOS	Total de postulaciones			% Mujeres
Congreso General	4	6	10	40%
Congreso Regional	10	17	27	37%
Congreso Local	8	12	20	40%
Total	22	35	57	39%
Total de la elección	<b>57</b>	<b>266</b>	<b>323</b>	<b>18%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos suministrados por la Dirección Nacional de Informática del Tribunal Electoral de la República de Panamá.

Tabla 3. Caciques proclamados según región, distrito, sexo y tipo de cargo. Elecciones 2011 – Comarca Ngäbe-Buglé						
Tipo de cargo	Proclamaciones a cargo de principal		Proclamaciones a cargo de suplente			% mujeres
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres		
Cacique General	1		1	1	3	67%
Caciques Regionales	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
Kankintu	0	1	0	2	3	0
Nidrina	0	1	0	2	3	0
Muna	0	1	0	2	3	0
Cacique Local	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>21</b>	<b>19%</b>
Kankintu	1	-	2	-	3	100%
Kusapin	0	1	0	2	3	0
Besiko	0	1	0	2	3	0
Mirono	0	1	0	2	3	0
Nole Duima	0	1	1	1	3	33%
Muna	0	1	0	2	3	0
Nürum	0	1	0	2	3	0
Cacique Especial	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
TOTAL	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>36</b>	<b>17%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos suministrados por la Dirección Nacional de Informática del Tribunal Electoral de la República de Panamá.

Los porcentajes que observamos indican una presencia significativa de mujeres en estos espacios de decisión y autogobierno, en relación con la cantidad de postulaciones presentadas por la Comarca Ngäbe-Buglé.

Hay una mayor presencia de mujeres postuladas como delegadas a los respectivos congresos (39%), en comparación con el cargo de cacique (13%). Esto puede obedecer a que las decisiones descansan en los máximos organismos normativos y de expresión y decisión, étnico y cultural – los congresos, General, para toda la Comarca, Regional, en la respectiva región, y Local, a nivel de Distrito Comarcal. De igual forma, para esta elección fueron proclamadas dos mujeres y cuatro suplentes como Cacique General, lo que constituye el 17%.

## **1.6.Mecanismos para la inclusión de las mujeres en los organismos de representación política y partidista**

### **1.6.1. Cuota electoral y financiamiento a la capacitación exclusiva de mujeres en el Código Electoral**

Desde el año de 1992 se realizaron esfuerzos para adoptar en la legislación electoral medidas afirmativas para mejorar y propiciar la participación político-electoral de las mujeres panameñas, tanto por parte de mujeres pertenecientes a partidos políticos como por parte de la sociedad civil.

En 1997, mediante la Ley No. 22 de 14 de julio de 1997, artículo 196, se establece en Panamá la cuota mínima de participación femenina en un 30%, es decir, los partidos políticos, a la hora de presentar las candidaturas a los diversos cargos de elección popular, en sus elecciones internas, debían garantizar ese porcentaje de participación del total de postulados:

***En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, por lo menos, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres.***

*Los partidos políticos establecerán un período de postulación, convocando la participación de sus miembros, durante el cual se acogerán las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.*

*En aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán llenarlo con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección. (El énfasis es de la autora).*

El 13 de enero de 1998 el Tribunal Electoral emitió el Decreto No. 2, mediante el cual hizo una serie de recomendaciones para que los partidos políticos acogieran la cuota en sus reglamentaciones internas, ya fuera vía reforma a sus estatutos, las convenciones nacionales, el reglamento de elecciones internas y/o el Directorio Nacional.

Posteriormente, con la Ley No. 60 de 29 de diciembre de 2006, que reforma el Código Electoral, la norma sobre cuota electoral queda de la siguiente manera:

*Artículo 239. En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres.*

*Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.*

*En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la secretaría femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos<sup>25</sup>.*

Con dicha reforma se establece el uso exclusivo de un mínimo del 10% de los fondos del subsidio público que corresponde a la capacitación, para el desarrollo de actividades exclusivas de capacitación a las mujeres:

*Artículo 182. [...] se destinará un mínimo de veinticinco por ciento (25%) de este aporte anual en base a votos, del cual deberán garantizar un porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres.*

---

25 Gaceta Oficial No. 25,702 de 29 de diciembre de 2006.

A través de la Ley No. 54 de 17 de septiembre de 2012 se reforma el Código Electoral; el artículo 239 queda de la siguiente forma:

*Artículo 239. En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que, efectivamente, como mínimo, el cincuenta ciento (50%) de las candidaturas sea para mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la Mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones.*

*Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.*

*En los casos en los que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaria Femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos<sup>26</sup>.*

Igualmente, se modifica el artículo 182, en el cual aumentan de un 25 a un 50% los fondos que deben ser utilizados para la educación cívico-electoral de cada partido, y de este porcentaje se asigna el 10% para las actividades exclusivas de capacitación a las mujeres:

*Artículo 182. [...] 2.4. Entrega del aporte en base a votos. [...] Para estas actividades se destinará un mínimo de cincuenta por ciento (50%) de este aporte anual en base a votos, del cual utilizarán un porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres.*

#### 1.6.2. Cuota electoral y financiamiento a la capacitación exclusiva de mujeres en los partidos políticos panameños

Las disposiciones del Código Electoral en torno a la cuota electoral y al porcentaje proveniente del subsidio público para capacitación exclusiva de las mujeres han permitido su incorporación en las normas estatutarias de los partidos políticos. Los partidos políticos panameños han establecido dicho rubro asignado por ley, de la siguiente forma:

<sup>26</sup> Propuesta presentada por el Frente Femenino del Partido Cambio Democrático. (El énfasis es de la autora).

▪ **Partido Revolucionario Democrático:**

- En los organismos de dirección del partido deberán postularse por lo menos el 50 % de mujeres (artículo 187).
- En las elecciones internas y hasta las primarias se garantizará que el 50% de las postulaciones sean mujeres (artículo 188).

▪ **Partido Panameñista:**

- Se destina un 30% de la financiación del Estado para promover la formación y la participación política de la mujer (artículo 98).
- Compromiso de garantizar el mínimo que establece la Ley Electoral para la participación de la mujer en los cargos de elección interna del Partido (artículo 99).

▪ **Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista:**

- En las elecciones para escoger a los órganos del Partido y en las elecciones para escoger a los candidatos a cargos de elección se garantiza que como mínimo el 50% sean mujeres (artículo 124).
- Se garantiza el uso del 10% del subsidio electoral referente al área de capacitación para la formación política de las mujeres (artículo 125).

▪ **Partido Cambio Democrático:**

- En las elecciones para cargos en las estructuras internas del Partido y en las elecciones primarias para escoger a los candidatos para los cargos de elección popular, se garantizará un mínimo de 50% de participación de las mujeres en cada uno de los distintos cargos a escoger (artículo 90).
- Se establece el uso del 10% del subsidio electoral para la formación política de las mujeres, en igualdad de condiciones y oportunidades en todas las capacitaciones que brinde el partido a nivel nacional y de participación en la representación a nivel internacional (artículo 91).

▪ **Partido Popular:**

- Las postulaciones a cargos de los organismos de la estructura partidaria y a los diferentes cargos de elección popular deben estar ocupadas de manera proporcional

por candidatos de ambos géneros y deben propugnar por la adecuada representación de los jóvenes y de los grupos étnicos del país. Ningún sexo tendrá una presencia inferior del 30 % y no mayor al 70% (artículo 134).

- En los circuitos plurinominales en los que se postulen tres o más candidatos a diputado, se postulará en las elecciones primarias por lo menos a una mujer (artículo 135).
- El 25% del aporte anual en concepto de financiamiento público se utilizará en educación cívica política y capacitación. De dicho porcentaje, el 10% se invertirá exclusivamente en la capacitación de mujeres (artículo 155).

Si los estatutos en todos los partidos políticos reconocen un porcentaje mínimo de participación a las mujeres o un porcentaje a cada sexo en las elecciones internas para escoger a los integrantes de los organismos de dirección interna y en las primarias para escoger a sus respectivos candidatos a cargos de elección popular, y existe una asignación que la ley electoral y su estatuto reconoce para la capacitación exclusiva de mujeres, ¿qué se está haciendo mal? La situación de discriminación contra las mujeres a lo interno de los partidos es una constante que denuncian sus afiliadas.

Llama la atención que los partidos políticos no prevean dichos mecanismos en los métodos de selección de candidaturas y/o postulaciones, partiendo de un análisis cónsono con las relaciones de poder entretejidas en el seno de la sociedad, por tanto arraigadas en las estructuras de dichos partidos; a pesar de que existan capítulos específicos sobre la cuota de género, de la participación de la mujer y/o el porcentaje de participación de la mujer, ello no se traduce en relaciones equitativas ni en fórmulas que ponderen rutas hacia la igualdad, muy por el contrario se convierten en “concesiones” para “garantizar” espacios (asignados tradicionalmente como: secretaría de la mujer o secretaría administrativa) y “honrar” los compromisos internacionales asumidos por el Estado panameño y que ya son ley de la República.

### 1.6.3. Consideraciones en torno al financiamiento del Estado a los partidos políticos

Para lograr los fondos o inversión en el rubro de capacitación de determinado partido político, específicamente en el que corresponde a capacitación exclusiva de la mujer, primero debemos contemplar lo que establece la Ley Electoral – artículos 179, 180, 182 del Código Electoral. El diseño o fórmula del financiamiento directo es administrado y fiscalizado por el Tribunal Electoral y responde a los siguientes criterios:

- El monto del financiamiento para cada proceso electoral es del 1% de los ingresos corrientes del gobierno central correspondientes al año anterior de las elecciones generales.
- Antes de dichas elecciones se realiza un reparto igualitario entre todos los partidos del 40% del monto del financiamiento, siempre que se hagan postulaciones para Presidente y Vicepresidente de la República. De este porcentaje, el 10% corresponderá a gastos en que incurran los partidos para hacer sus postulaciones a todos los cargos de elección popular, ya fuese mediante elecciones primarias o mediante elecciones indirectas a través de convenciones, y el 30% restante corresponderá a gastos de publicidad.
- Los partidos políticos que alcancen por lo menos un 5% de los votos válidos emitidos en la elección presidencial o en la de diputados o en la de representantes de corregimiento, podrán acceder al reparto “poselectoral” del 60% del financiamiento.

Para determinar la suma final que le corresponde a cada partido y candidatura independiente, se suma primero el total de los votos obtenidos por cada partido político en las cuatro elecciones (Presidencia, diputaciones, alcaldías y representantes de corregimientos), este resultado se le suma a los votos obtenidos por cada uno de las candidaturas de libre postulación que hayan sido elegidas, independientemente del tipo de elección.

En cuanto al método de desembolso para las candidaturas de libre postulación, el aporte se entrega en un solo pago, dentro de los 30 días (calendario) siguientes a la entrega de la última credencial a los candidatos y candidatas proclamados. En el caso de los partidos políticos, el aporte se entrega trimestralmente durante cinco años en anualidades iguales, adelantando siempre un trimestre, el primero de los cuales inicia el 1 de julio del año de las elecciones.

Los beneficiarios están obligados a presentar, en debida forma, los comprobantes de gastos en que han incurrido, contra el trimestre adelantado, siempre que se trate de gastos justificables según los conceptos establecidos por el Tribunal Electoral.

## **1.7. Políticas públicas e institucionalidad para la igualdad**

### **1.7.1. Marco normativo**

#### **1.7.1.1. Ley No. 4 de 29 de enero de 1999: “Que instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”**

Luego de la ratificación por parte del Estado panameño de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), mediante la Ley No. 4 de 22 de mayo de 1981<sup>27</sup>, da inicio un proceso para la creación de políticas públicas orientadas a estructurar mecanismos institucionales para lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá.

Bajo esta articulación de demandas se presentaron anteproyectos de ley en tres ocasiones (1994, 1995 y 1998). La Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, “por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”, acoge los postulados de la CEDAW y contiene dos títulos: el primero trata sobre la igualdad de oportunidades; el segundo, sobre los derechos que contiene la igualdad de oportunidades.

En su capítulo segundo del Título II, sobre poder y participación (artículo 7), se indica cuáles son las acciones públicas que el Estado debe desarrollar para estimular la participación de las mujeres en los puestos de dirección y en la política, cambiando las concepciones tradicionales que tienden a excluir a las mujeres del quehacer político, entre las que destacan:

- Sensibilizar y capacitar a las y los dirigentes políticos sobre la perspectiva de género.
- Crear mecanismos básicos de coordinación que fomenten la solidaridad que debe existir entre mujeres y hombres de diferentes partidos políticos y organizaciones sociales.
- Fortalecer las organizaciones a nivel local y de comunidades para promover el liderazgo efectivo de las mujeres en esas instancias.
- Reglamentar de la cuota electoral.
- Capacitar a las mujeres en todos los aspectos de la vida pública, en el diseño de políticas, liderazgo y gerencia de programas, y apoyarlas en la toma de decisiones para que la ejerzan con idoneidad.

---

<sup>27</sup> Mediante la Ley No. 17 de 28 de marzo de 2001, se aprueba el Protocolo Facultativo de la CEDAW, el cual contempla tres principios básicos: 1. igualdad de resultados, 2. no discriminación y 3. responsabilidad estatal. En ese sentido, cabe destacar que la Convención obliga a los Estados a adoptar medidas de manera muy concreta para eliminar la discriminación contra las mujeres, y la incorporación a sus respectivas legislaciones de medidas transitorias de “acción afirmativa” a las que se les llama también “medidas especiales de carácter temporal”, por ejemplo, las leyes de cuota en materia electoral, estableciendo, además, la prevalencia del papel de la cultura y las tradiciones en el mantenimiento de la discriminación contra las mujeres, obligando a los Estados a eliminar los estereotipos en los roles de hombres y mujeres.

El objetivo de la Ley fue la elaboración de una política pública antidiscriminatoria de género por parte del Estado panameño, tendiente al logro de la integración plena de las mujeres al proceso de desarrollo político, económico, social y cultural del país, propiciando la generación de estrategias y acciones que permitan la plena incorporación de las mujeres a este proceso, con equidad social.

Es importante resaltar las observaciones finales realizadas a Panamá – esferas de preocupación y recomendación – por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a los informes periódicos cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados de Panamá, entre los que destacan los puntos 10, 11, 13, 15, 17, 19, 23 y 33:

*El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias y asigne recursos suficientes para aplicar tanto de jure como de facto todas las medidas jurídicas encaminadas a garantizar la igualdad entre los géneros y la no discriminación [...]*

*El Comité está preocupado por el hecho de que las medidas especiales de carácter temporal no se utilicen sistemáticamente en el Estado parte como estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres en todas las esferas de la Convención.*

*El Comité alienta al Estado parte a adoptar leyes que dispongan específicamente la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y con la recomendación general núm. 25 del Comité para agilizar el logro de la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres en los ámbitos en que la mujer no esté suficientemente representada o esté en situación desfavorable<sup>28</sup>.*

El Comité acogió con beneplácito la reforma electoral que incluyó la cuota del 30%, pero señala su preocupación por que no se han aplicado las medidas necesarias para garantizar que los partidos políticos cumplan esa cuota. También mostró su preocupación por la aparente falta de conciencia e interés de los partidos políticos sobre la inclusión de más mujeres.

Por esa razón, el Comité recomendó al Estado panameño intensificar sus esfuerzos para:

- Aplicar de manera efectiva la norma sobre cuota electoral.
- Fomentar la participación de la mujer en la vida política.

<sup>28</sup> Informes periódicos cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados de Panamá (CEDAW/C/PAN/7) en sus sesiones 922<sup>a</sup> y 923<sup>a</sup>, celebradas el 1 de febrero de 2010 (véanse CEDAW/C/SR.922 y 923) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a la República de Panamá.

- Elaborar programas de capacitación sobre liderazgo destinados a las mujeres.
- Realizar campañas de toma de conciencia sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de decisiones.

**1.7.1.2. Decreto Ejecutivo No. 53 de 25 de junio de 2002: “Por el cual se reglamenta la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”**

Tres años después de sancionada la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, que instituye la igualdad de oportunidades, se logra su reglamentación a través del Decreto Ejecutivo No. 53 de 25 de junio de 2002, que establece una serie de mecanismos para que cada una de las entidades públicas incorpore la perspectiva de género en sus proyectos de inversión, consultando y revisando los proyectos con las Oficinas de Género que funcionan en cada institución.

De igual forma, el artículo 21 – Título II, sobre las medidas y acciones que competen a los órganos e instituciones del Estado; Capítulo 2, sobre poder y participación – establece que las juntas comunales de corregimientos deben asignar el espacio y la infraestructura para la creación de una Escuela Libre para la Formación de Lideresas, cuya principal función será capacitar a las mujeres para potenciar su participación política y ciudadana. Es deber del Proyecto de Inversión Local asignar dentro de sus partidas presupuestarias, los recursos necesarios para la puesta en funcionamiento de dicho proyecto.

Cabe destacar que a la fecha se desconoce que en efecto se haya llevado a cabo un proyecto de tal envergadura. El esquema actual nos hace replantearnos como eje crítico la necesidad de revisar el marco jurídico para integrar y posicionar una política que incluya acciones simultáneas, planificadas y de obligatorio cumplimiento y seguimiento.

## 1.7.2. Programas de promoción para la igualdad

### 1.7.2.1. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, PIOM II (2002-2006)

Para cumplir y llevar adelante las aspiraciones y metas de las mujeres panameñas, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>29</sup> – a través de la Dirección Nacional de la Mujer y el Consejo Nacional de la Mujer, y con el auspicio del Programa Promoción de Igualdad de Oportunidades en Panamá (PROIGUALDAD) y del Grupo Temático de Género del Sistema de las Naciones Unidas –, elaboró el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, PIOM II (2002-2006), para dar seguimiento a políticas públicas que contribuyeran a la promoción de la mujer. En la ejecución de dicho plan estuvieron involucrados los diversos actores e instancias del Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

El PIOM II estableció una serie de estrategias, lineamientos y acciones para propiciar las sinergias pertinentes y generar cambios sustanciales hacia el logro de la igualdad, como eje que complementaba al Plan Nacional Mujer y Desarrollo<sup>30</sup>. Permitió, además, la concertación de espacios y articulación de esfuerzos para demandar mayor participación de las mujeres en la vida pública y política del país.

### 1.7.2.2. Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA)

El Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA) tiene la finalidad de proporcionar información estadística necesaria para formular políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas a promover la equidad entre los géneros. Cuenta con once áreas temáticas: 1) situación demográfica, 2) poder y participación política, 3) hogares, familia y vivienda, 4) salud y seguridad social, 5) violencia de género, 6) educación, cultura y deporte, 7) desarrollo, pobreza y medio ambiente, 8) discapacidad, 9) justicia, 10) trabajo, 11) percepciones y roles<sup>31</sup>.

En lo que respecta al área temática sobre poder y participación política, se evidencia la necesidad de mejorar y actualizar la información estadística desagregada por sexo, lo que permitiría tener un panorama más claro para definir si los mecanismos de acción afirmativa

29 El MIDES fue creado mediante la Ley No. 29 del 1 de agosto de 2005. Mediante su creación se reordena lo que fuera el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMNFA). Así, da inicio a un nuevo ciclo con el concepto de desarrollo social, generando nuevos enfoques en las competencias y jurisdicciones del Ministerio y nuevos roles rectores en el Gabinete Social y, por ende, en el Estado.

30 El Plan Nacional Mujer y Desarrollo (1994-2000) presentó una serie de propuestas y estrategias encaminadas a buscar la equidad en la participación de la mujer mediante la promulgación de políticas públicas enfocadas en tres grandes temáticas, presentes en la estrategia de Nairobi: igualdad, desarrollo y paz.

31 MIDES-DINAMU, *IV Informe Nacional Clara González 2002-2007*. Panamá, pág. 43.

han tenido efecto sobre la incorporación plena de las mujeres panameñas a los órganos de representación política, desde el punto de vista cuantitativo.

Es importante establecer que es fundamental que exista una relación de cooperación y coordinación entre el SIEGPA y la base de datos del Tribunal Electoral, incluso de manera que involucre a los partidos políticos y a las organizaciones de mujeres. También es esencial el diseño y operacionalización de indicadores para realizar un proceso más significativo de análisis, con el fin de direccionar acciones concretas. Actualmente, los datos están circunscritos a la población votante, el área demográfica, la afiliación a partidos políticos y los resultados de las elecciones generales, y el registro en línea se limita a los años 2007 y 2009.

### **1.7.2.3. Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM)**

La PPIOM fue presentada en diciembre de 2012, dando cumplimiento a la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999 que instituye la igualdad de oportunidades de las mujeres. Tiene como principios la igualdad, la equidad entre los géneros y el pleno respeto a los derechos humanos de las mujeres, abarcando todos los ámbitos, públicos y privados, y se sustenta en los objetivos y funciones de la Ley que crea el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

Con el fin de hacer operativa su ejecución se construyó el Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PAIOM) 2012. Los enfoques del PAIOM son: derechos humanos de las mujeres, desarrollo humano, transversalidad de género, empoderamiento, multiculturalidad, diversidad e intergeneracionalidad. Sin embargo, para lograr la validación del PPIOM se requiere de la elaboración de un documento que permita dar cumplimiento a los resultados planteados en el Plan Operativo Anual (POA) del INAMU, relativo a la instrumentación de este plan. Éste debe incluir los instrumentos de monitoreo y evaluación, y poner el énfasis en la población joven y las mujeres. Actualmente se encuentra en fase de adjudicación de la consultoría.

Algunos aspectos que desarrolla este Plan y que se dan como seguimiento de la PPIOM 2012:

- Promover campañas que fomenten una cultura de no discriminación en la participación y representación política y ciudadana de las mujeres, de todas las culturas, etnias, territorialidad y condición.
- Potenciar la participación paritaria de las mujeres organizadas y no organizadas.

- Impulsar y apoyar programas especializados de capacitación desde un enfoque de género.
- Fomentar programas dirigidos a transversalizar la perspectiva de género.
- Promover mecanismos jurídicos e institucionales que garanticen la participación y protagonismo de la mujer en las actividades políticas y ciudadanas.

### 1.7.3. Mecanismos gubernamentales para la promoción e igualdad de la mujer

#### 1.7.3.1. Consejo Nacional de la Mujer

El Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) fue creado mediante el Decreto Ejecutivo No. 70 de 27 de julio de 1995 como organismo adscrito al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, ahora Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El CONAMU se crea bajo una secretaría técnica, la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU). Está integrado por representantes de la sociedad civil, organizaciones sindicales y representantes del gobierno, a saber: el Foro Mujer y Desarrollo, el Foro de Mujeres de Partidos Políticos, la Coordinadora de Mujeres Indígenas, la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral de la Mujer, el o la Titular del Ministerio de Desarrollo Social, el Órgano Judicial, el Órgano Legislativo, el Despacho de la Primera Dama, la Universidad de Panamá, el Consejo de Rectores y la titular del Instituto de la Mujer.

Es importante destacar que la concreción de un espacio como el CONAMU es producto del esfuerzo y la constancia de mujeres de diferentes sectores sociales y corrientes ideológicas, quienes por varios años se activaron, desde diferentes espacios, a través de seminarios, encuentros, talleres, reuniones y otras acciones que tenían como objetivo principal elevar las peticiones de las mujeres a las instancias públicas.

Un elemento importante, parte de este proceso, fue la participación en la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, en Beijing. El gobierno de Panamá se compromete con los principales acuerdos emanados de esta Conferencia, especialmente los relativos a “establecer mecanismos nacionales de carácter gubernamental y que tengan la capacidad de incidir positivamente en la mejora de la condición de la mujer y por ende en el equilibrio en las relaciones intergenéricas”. En otras palabras, con la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en Panamá.

### **1.7.3.2. Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)**

Desde el ámbito estatal se ha promovido la creación de algunos mecanismos institucionales que han posibilitado la incorporación de la mujer a espacios de incidencia política en las instituciones del Estado. Previo a la creación del INAMU existía la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU)<sup>32</sup>, que era uno de los principales mecanismos de acción del Estado para el logro del adelanto de la mujer en Panamá.

El INAMU fue creado mediante la Ley No. 71 de 23 de diciembre de 2008. Esta instancia tiene entre sus objetivos promover, asesorar y ejecutar a nivel nacional las acciones, proyectos y programas para desarrollar la participación de la mujer en la vida política, social, económica y legal del país. Corresponde de igual forma al INAMU evaluar, coordinar, establecer y ejecutar las políticas públicas a favor de las mujeres. Es una entidad descentralizada y con autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, técnica y de gestión para coordinar y ejecutar la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres.

### **1.7.4. Breves consideraciones en torno a las políticas públicas e institucionalidad para la igualdad**

En el mundo y en nuestra región se han producido cambios importantes y significativos hacia la construcción y consolidación de las democracias. La historia es muy clara y despeja, en parte, ese panorama<sup>33</sup>. Panamá no puede ser ajena a esa realidad. Mientras la región y el mundo avanzan hacia la igualdad de géneros – aunque no a la velocidad que se espera –, nos mantenemos rezagados y con una clase política renuente a establecer políticas públicas con enfoque de género, a darle el debido tratamiento como política de Estado o bien, a impulsar cambios a lo interno de las estructuras políticas y sociales en condiciones de igualdad, reales y efectivas, para hombres y mujeres.

El objetivo central de la igualdad de géneros está marcado por la exigencia de un mundo en el que no se puede mantener a ciertos actores sociales al margen de las decisiones que nos afectan e impactan como sociedad y de su contribución al desarrollo humano sostenible, como protagonistas.

---

32 Fue creada mediante el Decreto Ejecutivo No. 77 de 30 de agosto de 1995, y se instituye como la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de la Mujer, dependiente del MIDES.

33 En parte, porque precisamente la historia invisibiliza a las mujeres como protagonistas de los logros y procesos que trajo para las naciones el establecimiento de Estados Democráticos y Constitucionales de Derecho.

Es importante destacar lo que nos indica el Informe de la República de Panamá sobre la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU en el marco de la celebración del vigésimo aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing sobre los mecanismos de inclusión y participación política de la mujer:

*La aplicación de las cuotas de género en el ámbito político ha sido un tema de interés del Instituto Nacional de la Mujer como entidad rectora para la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos que aglutina mujeres representantes de los distintos partidos políticos, para la realización de sus planes y proyectos, ha sido un aliado estratégico.*

*En la Política Pública de Igualdad de Oportunidades al igual que en el Informe Clara González existe un eje de Participación Política de las Mujeres, donde se visibiliza la participación de la mujer en la adopción de decisiones, siendo incluidas en los debates sobre la paridad entre los géneros y otros temas tales como:*

*La inclusión del Foro de Mujeres de Partidos Políticos en la Comisión de Reformas Electorales, y su campaña sobre la paridad en la participación política<sup>34</sup>.*

La situación que tienen y la posición que ocupan las mujeres en un país es un indicador para determinar los logros alcanzados por la sociedad en su conjunto, por lo que es importante conocer la realidad de las mujeres en Centroamérica y Panamá. Mientras se mantenga este proceso de socialización, las mujeres continuaremos al margen de las decisiones políticas, del acceso a las esferas del poder y representación política, y de los cambios necesarios para democratizar nuestra democracia.

La participación política en condiciones de igualdad y la paridad de género no son temas exclusivos de mujeres, son temas que van más allá del derecho de todo ciudadano y ciudadana de influir sobre la toma de decisiones, en todos los niveles: nacional, municipal y local. Son verdaderos indicadores del desarrollo y evolución democrática de una sociedad y, por lo tanto, conciernen a todas las personas.

<sup>34</sup> Informe de la República de Panamá en torno a la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000), en el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, camino a Beijing+20, págs. 21-23.

Si bien las reformas legales realizadas en las últimas décadas garantizan la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ejercicio del poder político, la agenda económica, política y social de quienes llegan al gobierno no contempla el enfoque de género en el diseño y programas de trabajo ni a las mujeres en la estructura de presupuesto y de políticas de Estado concretas, como un asunto prioritario y de interés nacional para un desarrollo humano sostenible y para la concreción de la igualdad de género. La reflexión que debemos rescatar es si efectivamente nuestro país, ha cumplido eficazmente con la incorporación de una agenda de Estado con enfoque de género.

Para nosotras las mujeres es de suma importancia ejercer ante los organismos internacionales las herramientas y mecanismos de acción para que Panamá, principalmente los partidos políticos – en sus normas estatutarias – y el gobierno – en la legislación nacional –, cumplan con todas las normas que han ratificado y adoptado.

## **2. Derechos políticos y participación política de las mujeres 2000-2015**

Diversos factores deben ser valorados y tomados en cuenta para explicar la situación de la participación de las mujeres en los partidos políticos. Por un lado, en términos cuantitativos, el número de adherentes, la participación en los organismos de dirección interna, el sufragio de la mujer, las postulaciones a cargos de elección popular y el número de candidatas electas. Por otra, los obstáculos visibles e invisibles que limitan esa participación.

Si bien los partidos políticos constituyen el medio a través del cual se representan los intereses sociales e ideológicos de nuestra sociedad – y que, en todo caso, son precisamente quienes aspiran a acceder al gobierno y a dirigir y administrar el Estado –, no menos cierto es que se hace necesario conocer los aspectos relativos a la conformación de liderazgos y el papel, tanto de hombres como de mujeres, en el escenario político y electoral, para determinar cuán real es nuestro avance en la materia.

En este apartado nos interesa conocer la participación de las mujeres con relación a los cargos de representación popular y al ejercicio de liderazgos, las formas de acceso a las candidaturas o postulaciones de mujeres y las dificultades que enfrentan al momento de acceder al poder político y/o público.

Pero antes de abordar estos aspectos, también es importante establecer cuáles son las principales atribuciones de cada uno de estos cargos por los que se accede a través del voto popular. Veamos:

PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR SEGÚN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	
Cargo de representación popular	Funciones
Presidencia y Vicepresidencia de la República	Las atribuciones que tiene están contenidas en los artículos 180 y 185 de la Constitución Política respectivamente, entre las que se encuentran: coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos, velar por la conservación del orden público, objetar los proyectos de leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable, entre otras.
Diputaciones	Integran la Asamblea Nacional (Órgano Legislativo). La Constitución Política señala tres tipos de funciones: legislativa, expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado y que establece la Constitución Política en su artículo 159; judicial, las cuales están integradas en el artículo 160; administrativa, artículo 161.
Representantes de corregimiento	El régimen en torno a los representantes de corregimiento se encuentra contenida en el Título VIII de la Constitución Política. Establece que en cada distrito habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, integrada por todas las representaciones de corregimientos que hayan sido elegidas dentro del Distrito. Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales en los asuntos que establece el artículo 242 de la Constitución Política.
Alcaldías	Entre sus principales funciones se encuentran las de presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de presupuesto de rentas y gastos, ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad, promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarias y funcionarios públicos, entre otras.

## 2.1. Postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular en las elecciones de 1999, 2004 y 2009

De forma comparativa, en las tablas que siguen se muestra cómo se presentaron las postulaciones y proclamaciones alcanzadas por mujeres a los distintos cargos de elección popular, en las posiciones a principales y suplentes, para las elecciones generales de 1999, 2004 y 2009:

<b>Tabla 5. Total de postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular para las elecciones generales de 1999</b>						
Cargos de elección popular	Total de mujeres postuladas			Total de mujeres electas		
	Total de	Principal			Principal	Suplente
	1,648	626	1,022	222	85	137
Presidenta	1	1	2	1	1	0
PARLACEN	44	21	23	13	5	8
Legisladora	389	90	299	34	7	27
Alcaldesa	192	49	143	34	10	24
	1,019	464	555	138	61	77
Concejal	2	1	1	2	1	1

Fuente: Dirección Nacional de Informática del Tribunal Electoral de Panamá.

<b>Tabla 6. Total de postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular para las elecciones generales de 2004</b>						
Cargos de elección popular	Total de mujeres postuladas			Total de mujeres electas		
	Total de	Principal			Principal	Suplente
	1,909	746	1,163	243	86	157
Presidenta	1	0	1	0	0	0
PARLACEN	57	25	32	10	6	4
Legisladora	307	74	233	46	12	34
Alcaldesa	256	77	179	39	7	32
	1,274	565	709	147	61	86
Concejal	14	5	9	1	0	1

Fuente: Dirección Nacional de Informática del Tribunal Electoral de Panamá.

<b>Tabla 7. Total de postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular para las elecciones generales de 2009</b>						
Cargos de elección popular	Total de mujeres postuladas			Total de mujeres electas		
	Total de	Principal			Principal	Suplente
	1,379	610	769	219	86	133
Presidenta	1	1	0	0	0	0
PARLACEN	62	22	40	16	7	9
Legisladora	134	53	81	22	6	16
Alcaldesa	116	54	62	21	7	14
	1,061	480	581	159	66	93
Concejal	5	0	5	1	0	1

Fuente: Dirección Nacional de Informática del Tribunal Electoral de Panamá.

Los porcentajes de candidaturas y proclamaciones de mujeres no varían entre procesos electorales. La cantidad de postulaciones para los distintos cargos de elección en la posición de suplente aumenta entre 1999 y 2004. Llama la atención que la mayor cantidad de candidaturas y proclamaciones de mujeres se presenta en los cargos a representantes de corregimiento, sobre todo en la posición de suplentes. Esto puede deberse a dos situaciones: 1) hay más postulaciones debido a que aumentó el número de corregimientos a nivel nacional (de igual forma en el caso de los distritos), en diferencia de la cantidad de curules a elegir en los circuitos electorales; 2) se ha incentivado a las lideresas de barrios o dirigentes comunitarias pues ellas pueden captar un caudal importante de votos para los candidatos hombres que aspiran a las respectivas alcaldías, en sus distritos, y a las curules en la Asamblea Nacional, en sus respectivos circuitos electorales.

La tabla 8 presenta la cantidad de postulaciones presentadas por los respectivos partidos políticos y las mujeres que resultaron electas del total de cargos para las elecciones de 1999, 2004 y 2009:

<b>Tabla 8. Porcentaje de postulaciones y proclamaciones de mujeres para las elecciones generales de 1999, 2004 y 2009</b>						
	<b>Total de</b>		<b>%</b>	<b>Total de</b>		<b>%</b>
1999	10,057	1,648	16	1,666	221	13
2004	12,124	1,909	16	1,754	243	14
2009	11,128	1,861	18	1,583	219	14
<b>Total</b>	<b>33,309</b>	<b>4,936</b>	<b>17</b>	<b>5,003</b>	<b>683</b>	<b>14</b>
Fuente: Secretaría General del Tribunal Electoral de Panamá.						

A partir de esta tabla se puede deducir que en cada elección la participación de las mujeres no varía, los porcentajes son similares. En el proceso electoral de 1999 da inicio la cuota electoral. Diez años después, con la reforma del 2006 al Código Electoral, se preveía un impacto de ese porcentaje asignado en la ley electoral, no obstante fue nula o bien no se aplicó.

No se dispone de información por proceso electoral sobre la conformación de postulaciones en las elecciones primarias de los partidos políticos, ni sobre el posicionamiento en la lista electoral en las elecciones primarias. El panorama en cada elección no varía y, si tomamos la información sobre el total de postulaciones presentadas para las elecciones generales

de esos períodos, la relación entre las postulaciones de mujeres y hombres es altamente significativa, correspondiendo un 17% a mujeres y un 83% a hombres.

Igual sucede con la cantidad de mujeres proclamadas en las distintas comarcas, la cual es aún menor:

<b>Tabla 9. Mujeres proclamadas en las comarcas a cargos de elección popular como principales, en las elecciones generales de 1999, 2004 y 2009</b>							
Comarca Emberá-Wounaan	<b>1999</b>						<b>Total</b>
						<b>Presidenta</b>	<b>1</b>
	0	1	0	0	0	0	
	<b>2004</b>						<b>0</b>
	0	0	0	0	0	0	
	<b>2009</b>						<b>1</b>
1	0	0	0	0	0		
Comarca Ngäbe-Buglé	<b>1999</b>						<b>Total</b>
						<b>Presidenta</b>	<b>5</b>
	5	-	0	0	0	0	
	<b>2004</b>						<b>6</b>
	6	-	0	0	0	0	
	<b>2009</b>						<b>6</b>
4	-	1	1	0	0		
Comarca Gunayala	<b>1999</b>						<b>Total</b>
						<b>Presidenta</b>	<b>0</b>
	0	-	-	-	0	0	
	<b>2004</b>						<b>0</b>
	0	-	-	0	0	0	
	<b>2009</b>						<b>0</b>
1	-	-	0	0	0		
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19</b>
Fuente: Elaboración propia con base a la información suministrada de la Dirección de Informática del Tribunal Electoral de Panamá.							

La situación de las mujeres indígenas no cambia con respecto a la situación en el resto del país. En las elecciones generales de 1999, 2004 y 2009 no se puede establecer si la cantidad de postulaciones en las elecciones primarias de los partidos políticos tuvieron incidencia o generaron algún impacto en la participación de las mujeres a cargos de elección popular en las Comarcas. Se hace necesario considerar que existen factores de mayor

complejidad que influyen de manera determinante en los bajos porcentajes de participación y en la ineffectividad de la cuota electoral, un panorama que sigue manteniéndose para las elecciones generales de 2014 y en las elecciones primarias de los partidos políticos.

## 2.2. Postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular en las elecciones primarias y generales de 2014

### 2.2.1. Porcentaje de participación en las elecciones primarias de los partidos políticos Cambio Democrático, Panameñista y Revolucionario Democrático

Los partidos políticos que realizaron elecciones primarias en el proceso electoral del 2014 fueron el Partido Revolucionario Democrático (PRD), el Partido Panameñista (PAN) y el Partido Cambio Democrático (PCD). El porcentaje de participación de las mujeres a los distintos cargos de elección popular en dichos partidos políticos fue el siguiente:

Partido político	Total de postulaciones	Mujeres postuladas	%
PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO	4,439	1,345	30%
PARTIDO CAMBIO DEMOCRÁTICO	1,847	346	19%
PARTIDO PANAMEÑISTA	1,384	204	15%

Ninguno de los partidos políticos que llevaron a cabo elecciones primarias alcanza el porcentaje mínimo de participación para las mujeres que establece el Código Electoral, de acuerdo a la reforma realizada en el 2012 (50% del total de postulaciones). Si observamos las postulaciones por provincia, vemos que la no realización de primarias en ciertas circunscripciones electorales contribuye en buena medida a los bajos porcentajes obtenidos. De tal forma, no se podrían haber obtenido altos porcentajes de proclamaciones. Veamos:

Tabla 11. Porcentaje de postulaciones de mujeres por provincia y comarcas					
Elecciones primarias parciales del 8 de septiembre de 2013 - PCD					
Provincia	Cargos de elección	Total	Mujeres	Hombres	%
Bocas del Toro	Corregimientos	133	13	120	10%
	Alcaldías	23	4	19	17%
	Diputaciones	3	0	3	0
	<b>159</b>		<b>17</b>	<b>142</b>	<b>11%</b>
Coclé	Corregimientos	190	38	152	20%
	Alcaldías	21	4	17	19%
	<b>211</b>		<b>42</b>	<b>169</b>	<b>20%</b>
Chiriquí	Corregimientos	181	44	137	24%
	Alcaldías	18	4	14	33%
	Diputaciones	16	1	15	6%
	<b>215</b>		<b>49</b>	<b>166</b>	<b>23%</b>
Colón	Corregimientos	126	30	96	24%
	Alcaldías	18	5	13	28%
	Diputaciones	6	0	6	0
	<b>150</b>		<b>35</b>	<b>115</b>	<b>23%</b>
Darién	Corregimientos	66	13	53	20%
	Alcaldías	14	2	12	14%
	Diputaciones	6	2	4	33%
	<b>86</b>		<b>17</b>	<b>69</b>	<b>20%</b>
Herrera	Corregimientos	51	11	40	22%
	<b>51</b>				
Los Santos	Corregimientos	116	19	97	16%
	Alcaldías	23	2	21	9%
	Diputaciones	2	1	1	50%
	<b>141</b>		<b>22</b>	<b>119</b>	<b>16%</b>

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Panamá	Corregimientos	293	88	205	30%
	Alcaldías	27	11	16	41%
	Diputaciones	74	16	58	22%
	Concejalías	3	0	3	0
	<b>397</b>	<b>115</b>	<b>282</b>	<b>29%</b>	
Veraguas	Corregimientos	165	21	144	13%
	Alcaldías	22	2	20	9%
	<b>187</b>	<b>23</b>	<b>164</b>	<b>12%</b>	
C. Emberá Wounaan	Corregimientos	17	1	16	6%
	Alcaldías	7	1	6	14%
	Concejalías	11	0	11	0
	<b>35</b>	<b>2</b>	<b>33</b>	<b>6%</b>	
C. Ngäbe-Buglé	Corregimientos	181	10	171	6%
	Alcaldías	24	1	23	4%
	Diputaciones	6	2	4	33%
	<b>211</b>	<b>13</b>	<b>198</b>	<b>6%</b>	
C. Wargandí	Corregimientos	4	0	4	0
	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	
Total de postulaciones	<b>1,847</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>19%</b>	
	346	1,501			
Fuente: Elaboración propia con base en el listado de postulaciones del PCD.					

Se observa que en el PCD las provincias que registran más postulaciones de mujeres son Panamá, con un 29%, y Chiriquí, con un 23%. El porcentaje más bajo corresponde a la provincia de Veraguas, con un 12%. Igualmente, destaca que en la provincia de Herrera sólo hay registro de postulaciones al cargo de representante de corregimiento. Si constatamos los niveles de participación en las comarcas, Emberá Wounaan, Ngäbe-Buglé y Wargandí, los porcentajes de participación son aún más bajos. Las mujeres que se postularon a las elecciones primarias del partido alcanzaron un 19%, muy lejos de la asignación mínima de un 50% que establece el Código Electoral.

<b>Tabla 12. Porcentaje de postulaciones de mujeres por provincia y comarcas</b>					
<b>Elecciones primarias parciales del 29 de septiembre de 2013 - PAN</b>					
Provincia	Cargos de elección	Total	Mujeres		%
Bocas del Toro	Corregimientos	84	10	74	12%
	Alcaldías	9	1	8	11%
	Diputaciones	8	1	7	13%
	<b>101</b>	<b>12</b>	<b>89</b>	<b>12%</b>	
Coclé	Corregimientos	100	20	80	20%
	Alcaldías	15	2	13	13%
	Diputaciones	8	0	8	0
	<b>123</b>	<b>22</b>	<b>101</b>	<b>18%</b>	
Chiriquí	Corregimientos	195	29	166	15%
	Alcaldías	21	3	18	14%
	Diputaciones	16	0	16	0
	<b>232</b>	<b>32</b>	<b>200</b>	<b>14%</b>	
Colón	Corregimientos	70	18	52	26%
	Alcaldías	9	1	8	11%
	Diputaciones	4	0	4	0
	<b>83</b>	<b>19</b>	<b>64</b>	<b>23%</b>	
Darién	Corregimientos	29	5	24	17%
	Alcaldías	1	0	1	0
	Diputaciones	4	2	2	50%
	<b>34</b>	<b>7</b>	<b>27</b>	<b>21%</b>	
Los Santos	Corregimientos	56	8	48	14%
	Alcaldías	5	1	4	20%
	Diputaciones	2	0	2	0
	<b>63</b>	<b>9</b>	<b>54</b>	<b>14%</b>	
Herrera	Corregimientos	91	12	79	13%
	Alcaldías	10	0	10	0
	Diputaciones	2	0	2	0
	<b>103</b>	<b>12</b>	<b>91</b>	<b>12%</b>	

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Panamá	Corregimientos	304	66	238	22%
	Alcaldías	17	2	15	12%
	Diputaciones	65	7	58	11%
	Concejalías	2	0	2	0
	<b>388</b>	<b>75</b>	<b>313</b>	<b>19%</b>	
Veraguas	Corregimientos	103	6	97	6%
	Alcaldías	13	0	13	0
	Diputaciones	1	0	1	0
	<b>117</b>	<b>6</b>	<b>111</b>	<b>5%</b>	
C. Emberá Wounaan	Corregimientos	4	0	4	0
	Alcaldías	3	2	1	67%
	Concejalías	8	3	5	38%
	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>33%</b>	
C. Gunayala	Corregimientos	5	0	5	0
	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	
C. Ngäbe- Buglé	Corregimientos	101	4	97	4%
	Alcaldías	16	1	15	6%
	Diputaciones	3	0	3	0
	<b>120</b>	<b>5</b>	<b>115</b>	<b>4%</b>	
C. Wargandí	Corregimientos	3	0	3	0
	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	
Total de	<b>1,384</b>	<b>Mujeres</b>		<b>15%</b>	
	<b>204</b>	<b>1,180</b>			

Fuente: Elaboración con base en datos suministrados por Elia López de Tulipano, Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos.

Se observa que en el Partido Panameñista las provincias que registran más postulaciones de mujeres son Panamá, con un 19%, y Chiriquí, con un 14%. El porcentaje más bajo corresponde a la provincia de Veraguas, con un 5% (no hay postulaciones a las alcaldías ni a diputaciones). Los porcentajes de participación en las comarcas son muy bajos, solamente se presentaron postulaciones de mujeres en la Comarca Ngäbe-Buglé, alcanzando un 5%. De las 1,384 postulaciones presentadas, 204 fueron postulaciones de mujeres, lo que representa un 15%.

<b>Tabla 12. Porcentaje de postulaciones de mujeres</b>				
<b>Elecciones primarias parciales 2 de junio de 2013 – PRD</b>				
Puestos de elección popular	Total de	Total de	Total de hombres	%
	Total	mujeres	postulados	
	<b>4,439</b>	<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>3,080</b>
Diputaciones	225	33	192	15%
Alcaldías	348	47	287	14%
Representaciones	3,838		2,675	33%
Concejalías	28	3	25	11%
<b>Principales</b>	<b>2,518</b>	<b>393</b>	<b>2,125</b>	<b>16%</b>
Diputaciones	225	33	192	15%
Alcaldías	334	47	287	14%
Representaciones	1,945	313	1,632	16%
Concejalías	14	0	14	0
<b>Suplentes</b>	<b>1,907</b>	<b>952</b>	<b>955</b>	<b>50%</b>
Representaciones	1,893	949	944	50%
Concejalías	14	3	11	21%

Fuente: Frente Femenino y Comisión Nacional de Elecciones del PRD.

De 4,439 postulaciones para las elecciones primarias del 2 de junio de 2013 del PRD, 1,345 corresponden a mujeres. De éstas, 393 fueron a cargos principales y 952 a cargos suplentes. Como se observa, la base de postulaciones en su mayoría se refleja en la posición de suplente. Asimismo, y al igual que en los casos del PCD y el PAN, la mayor cantidad de postulaciones de mujeres se dieron para el cargo a representante de corregimiento (1,262: 313 a principales y 949 a suplentes). No se dispone de información por provincias y, por lo tanto, no se puede establecer la situación por área geográfica.

Si sólo se considera el porcentaje correspondiente a la posición del cargo, es decir, como principales, tenemos un 9%, inferior a lo que establece la norma electoral y a los porcentajes registrados por el PAN y el PCD.

Los partidos políticos que realizaron elecciones primarias con la incorporación de la reforma electoral de 2012, no arrojaron porcentajes significativos. Vale resaltar que los partidos Popular (PP), Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) y Frente Amplio por la Democracia (FAD), no realizaron elecciones primarias. En el caso de los dos primeros hay un contraste entre lo que establecen sus estatutos y lo que realizaron en la práctica, aunque el Código Electoral permite que en caso de alianzas no se lleven a

cabo elecciones primarias. En cuanto al FAD – que obtuvo su reconocimiento como partido antes de las elecciones del año 2014, y que posteriormente, desaparece al no alcanzar el porcentaje mínimo para mantenerse como partido político –, no contamos con información sobre sus estatutos, los mecanismos internos de selección de candidaturas ni sobre los órganos de dirección interna.

En el caso del Partido Cambio Democrático, del total de 1,844 postulaciones a los distintos de cargos de elección popular, 346 corresponden a mujeres, lo que representa un 19%. La mayor cantidad de mujeres postuladas se encuentra en el cargo a representante de corregimiento (288).

En el caso del Partido Panameñista, de las 1,388 postulaciones, 204 corresponden a mujeres lo que representa un 15%. Igualmente, la mayor cantidad de postulaciones de mujeres se encuentra en el cargo a representante de corregimiento (178).

En el caso del PRD, de las 1,345 mujeres que se postularon resultaron electas 386. La mayor cantidad de mujeres que resultaron elegidas se encuentra en el cargo a representante de corregimiento, 95 al cargo principal y 265 como suplentes. Al igual que en las postulaciones, esta situación no es alentadora. En su reglamento de elecciones este partido estableció un mecanismo de 50% en la posición al cargo al que se aspira, es decir, que si el cargo principal es ocupado por un hombre, la suplencia le corresponderá a una mujer. No obstante, dicho porcentaje sólo se aplicó para el cargo a representante de corregimiento, lo que permitió que se les colocara en la posición de suplentes. Se percibe, erróneamente, que este método representa la paridad de género.

Como hemos visto, la situación de la mujer a nivel de postulaciones a los cargos de elección popular no empeora, pero tampoco avanza. Los partidos políticos estuvieron muy lejos de cumplir con la norma electoral que establece que un 50% del total de postulaciones sea para mujeres. Los datos muestran que el panorama entre las elecciones generales de 1999, 2004 y 2009, no presentó variaciones significativas.

Lo anterior deja entrever que existen otras circunstancias que influyen sobre los resultados, más allá de lo que la norma electoral establece sobre los porcentajes, además de un claro incumplimiento de las disposiciones legales en materia electoral por parte de los partidos políticos, siendo la propia la norma la que lo permite. Las mujeres tienen presencia en el escenario político, pero los resultados obtenidos se contradicen con la creciente inscripción de mujeres en los diversos partidos políticos, que se ha mantenido entre el 48% y 51%. Es evidente que la legislación no determina el avance real de las mujeres a

lo interno de los colectivos políticos y para el desarrollo de una carrera política. De igual manera, si consideramos la participación electoral en lo que toca a la emisión del voto del padrón electoral para las elecciones generales de mayo de 2014, las mujeres representan el 48% (1.167,704) de las personas habilitadas para votar, mientras que el 78% (910,809) efectivamente ejerció su derecho al voto. Es evidente que la participación electoral de las mujeres es pasiva y no va más allá del ejercicio del voto y de la integración en un partido político.

<b>Tabla 13. Porcentaje de mujeres postuladas en las comarcas</b>			
<b>PCD Y PAPA - Elecciones primarias 2013</b>			
<b>Partido político</b>	<b>Total de</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>
<b>CAMBIO DEMOCRÁTICO</b>			
Comarca Emberá-Wounaan	35	2	<b>6%</b>
Comarca Ngäbe-Buglé	211	13	<b>6%</b>
Comarca Wargandí	4	0	<b>0</b>
<b>PANAMEÑISTA</b>			
Comarca Emberá-Wounaan	15	5	<b>33%</b>
Comarca Gunayala	5	0	<b>0</b>
Comarca Ngäbe-Buglé	120	5	<b>4%</b>
Comarca Wargandí	3	0	<b>0</b>

Con relación a los porcentajes de participación a cargos de elección popular en las comarcas, la situación no se aleja de la realidad nacional panameña. El resultado de las postulaciones de mujeres en las distintas comarcas es aún más bajo en comparación con los resultados obtenidos por provincias y en términos generales. En el caso del PCD, la Comarca Gunayala no registró postulaciones y en la Comarca Wargandí no se postuló ninguna mujer; las comarcas Emberá y Ngäbe-Buglé registraron un 6% del total de postulaciones cada una.

Se debe estimar en este punto la diferencia entre la participación a los cargos tradiciones y a los de elección popular, ya que se conjugan aspectos como la propia cosmovisión de cada grupo originario y su respectiva Carta Orgánica, así como la motivación y el grado de incidencia dentro de la respectiva región y comarca, aunado al nivel de empoderamiento de las mujeres. De la misma forma, cada grupo específico debe atender

a su propia participación, lo que inclusive hace posible la exclusión, pues si las mujeres, grupos originarios o afrodescendientes no están en capacidad de exigir su participación, no podrían hacerlo tampoco las dirigencias de los partidos políticos.

No contamos con información desagregada sobre la cantidad de afrodescendientes postulados ni tampoco por rango de edad, por lo que no es posible valorar el porcentaje de participación de este grupo y de la juventud en los partidos políticos – e inclusive a nivel nacional.

### 2.2.2. Porcentaje de postulaciones y proclamaciones a cargos de elección popular

Las tablas que siguen muestran las postulaciones realizadas por los partidos políticos para las elecciones generales del 2014 y el porcentaje de cargos principales y suplencias.

<b>Tabla 14. Candidatas oficiales postuladas para las elecciones generales del 4 de mayo de 2014</b>														
<b>– principal (P) y suplente (S) –</b>														
Partido político			Alcaldía										Total	
	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
PRD	10	14	14	17	92	266	0	3	6	13	0	0		313
POPULAR	13	21	14	18	68	137	0	1	1	4	0	1	96	182
MOLIRENA	13	11	15	14	95	135	0	3	3	0	0	1		164
	8	15	15	23	79	150	1	2	5	7	0	1		198
CD	11	15	10	17	99	136	0	1	5	13	0	1		183
FAD	5	9	3	7	23	41	-	-	5	7	0	1	36	65
L.P. CELESTE	2	10	2	4	31	71	-	-	-	-	0	1	35	86
L.P. VERDE	0	2	2	7	10	14	-	-	-	-	-	-	12	23
L.P.	1	1	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-	3	2
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>98</b>	<b>75</b>		<b>499</b>	<b>951</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>44</b>	<b>0</b>	<b>6</b>		

Fuente: Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones del Tribunal Electoral de Panamá.

L.P. = Libre postulación.

<b>Tabla 15. Candidatas oficiales postuladas para las elecciones generales del 4 de mayo de 2014</b>														
<b>– porcentaje para principal (P) y suplente (S) –</b>														
Cargos a elegir	71		77		648		7		20		1			
	Diputación		Alcaldía										Porcentaje	
Partido político	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
PRD	14%	20%	18%	22%	14%	41%	0	43%	30%	65%	0	0	15%	38%
POPULAR	18%	30%	18%	23%	10%	21%	0	14%	5%	20%	0		12%	22%
MOLIRENA	18%	15%	19%	18%	15%	21%	0	43%	15%	0	0		15%	20%
PANAMEÑISTA	11%	21%	19%	30%	9%	18%		28%	25%	35%	0		13%	24%
CD	15%	21%	13%	22%	12%	16%	0	14%	25%	65%	0		15%	22%
FAD	7%	13%	3%	9%	3%	5%	-	-	25%	35%	0		4%	8%
L.P. CELESTE	3%	14%	3%	5%	5%	11%	-	-	-	-	0		4%	10%
L.P. VERDE	0	3%	2%	9%	1%	2%	-	-	-	-	-	-	1%	3%
L.P. CHOCOLATE	1%	1%	-	-	0.2%	0.1%	-	-	-	-	-	-		

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones del Tribunal Electoral de Panamá.

L.P. = Libre postulación.

Si bien no se cuenta con información similar a la de los períodos electorales anteriores, hay aspectos importantes que se pueden estimar para esta elección: 1) si hubo incidencia del mecanismo de cuota electoral del 50% en las primarias para que resultará un número importante de mujeres con opciones de resultar electas; 2) si la información ha sido procesada por los propios partidos políticos de tal manera que se puedan hacer las valoraciones y reflexiones en término cuantitativos.

De 663 mujeres postuladas a cargos de elección popular en la posición de principal para las elecciones generales de 2014, 95 accedieron a algún cargo de elección popular. Esto representa el 14% del total de postulaciones oficiales presentadas. Con relación a los cargos de elección popular, se alcanza el 12%, es decir, de 824 cargos de elección popular, 729 hombres lograron acceder al cargo. Ahora bien, retomemos la incidencia desde el mecanismo *per se* en el momento de las postulaciones en las elecciones primarias hasta la proclamación. Veamos:

<b>Tabla 16. Postuladas en elecciones primarias (PRD, PAN, PCD), candidatas oficiales para las elecciones generales y proclamadas en las elecciones de 2014</b>				
Partido político	Elección primaria			% de mujeres que lograron acceder al cargo
PRD	393	122	37	9%
	204	108	14	7%
CD	346	125	39	11%

Considerando que como mínimo en las elecciones primarias, el 50% de postulaciones deben ser de mujeres, queda establecer los aspectos que inciden sobre los bajos porcentajes alcanzados hasta la proclamación:

- 1) El papel desempeñado por la Secretaría o Frente de la Mujer de cada partido, como responsable de avalar con su firma las listas de postulaciones y comprobar la participación de sus copartidarias.
- 2) La abstención de realizar elecciones primarias, parcial o totalmente, en determinadas circunscripciones electorales.
- 3) Los reglamentos de elección en los partidos políticos, que no establecen mecanismos de cumplimiento más claros o que generen impacto real para promover la participación de sus afiliadas.
- 4) La mayor cantidad de postulaciones de mujeres a cargos de representantes de corregimiento.
- 5) La propia norma electoral, que desincentiva la participación de las mujeres en los procesos electorales internos de los partidos políticos panameños, ya que permite que puedan ser colocadas en cualquier posición del cargo al que aspiran (principal o suplente) o bien, no es un mecanismo que se traduzca en posibilidades ciertas de participación para las mujeres.

La tabla que sigue presenta el porcentaje de mujeres proclamadas principales en las elecciones de 1999, 2004, 2009 y 2014. Observemos si se dio algún cambio en el período:

<b>Tabla 17. Mujeres proclamadas principales en las elecciones generales de 1999, 2004, 2009 y 2014</b>												
Cargos de elección popular	ELECCIÓN											
	1999			2004			2009			2014		
	Total		%			%			%			%
	85	763	11%	86	800	11%	86	799	11%	95	824	12%
Presidencia	1	1		0	1	0	0	1	0	0	1	0
Diputación	7	71	10%	12	78	15%	6	71	8%	13	71	18%
Alcaldía	10	75	13%	7	75	9%	7	75	9%	11	77	14%
	61	589	10%	61	619	10%	66	625	11%	67	648	10%
Concejalía	1	7	4%	0	7	0	0	7	0	0	7	0
PARLACEN	5	20	25%	6	20	30%	7	20	35%	4	20	4%

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Dirección de Informática del Tribunal Electoral de Panamá.

Como resulta evidente, la situación de la mujer a nivel de postulaciones y proclamaciones a los cargos de elección popular no empeora, pero tampoco avanza. El porcentaje de participación política de las mujeres es significativamente inferior a la de los hombres. Para estas elecciones, la norma sobre cuota electoral no se aplica ni tampoco se demanda su cumplimiento ante las instancias internas de los partidos políticos, precisamente porque no se cuenta con un mecanismo complementario. Tampoco existen mecanismos para que, en lo que corresponde al Tribunal Electoral, no se permita la inclusión de listas sin que éstas cumplan con el mínimo asignado por ley.

En cuanto a las comarcas, vemos que se da participación y proclamaciones de mujeres en la Comarca Ngäbe-Buglé, pero en las otras dos comarcas son mínimas o nulas.

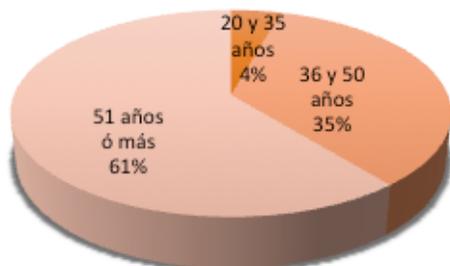
<b>Tabla 18. Mujeres proclamadas en las comarcas en las elecciones generales de 2014 – Principales</b>				
Cargos de elección popular	Comarcas			Total
	Ngäbe-Buglé			
Presidencia	0	0	0	0
Diputación	1	0	0	1
Alcaldía	2	0	-	2
Representación	10	0	1	11
Concejalía	-	0	-	-
PARLACEN	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Dirección de Informática del Tribunal Electoral de Panamá.

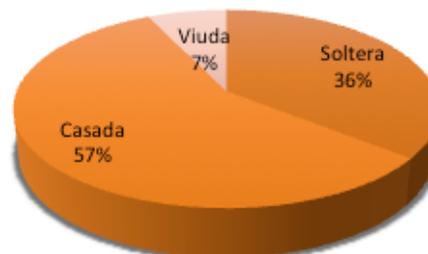
### 2.3. Características de la incursión política de las mujeres en los gobiernos locales

Para la selección de la muestra de representantes de corregimiento se tomaron en cuenta aspectos relativos a su perfil, procedencia y trayectoria política, motivaciones, dificultades, ventajas y diferencias en cuanto a experiencia personal de participación en el ámbito político-electoral, tamaño del municipio, reelección en el cargo y área geográfica. Los gráficos 2 a 5 muestran los datos sobre de edad, estado civil, área geográfica y nivel educativo.

Gráfica 2. Rango de edad de las consultadas

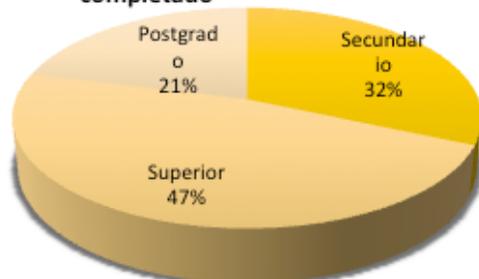


Gráfica 3. ESTADO CIVIL

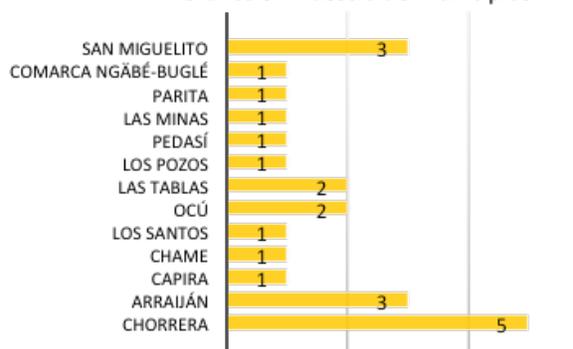


La selección de municipios se hizo de acuerdo al área geográfica. Por su cercanía a la ciudad, el Distrito Especial de San Miguelito tiene iguales características y comparte cuatro situaciones específicas que requieren la atención integral de sus autoridades: agua, aseo, inseguridad y transporte. En cuanto al interior de la República, se consideró la lejanía de la ciudad y las dificultades de acceso a la Comarca Ngäbe-Buglé, Los Santos y Herrera. Tomando en cuenta una combinación de ambos factores, se escogió Panamá Oeste, a fin de determinar si existen diferencias o similitudes en cuanto a las limitaciones o ventajas para la participación femenina en el proceso electoral, las experiencias a nivel personal, político y electoral en lo que toca a su relación con las comunidades que representan y con sus respectivos partidos políticos. Destaca que no se encontraron diferencias en las respuestas de las representantes de corregimiento de un área u otra. Las limitaciones del entorno socioeconómico no son diferentes, por el contrario, los desafíos que enfrentan son los mismos, ya sea cerca de la ciudad o en el área rural.

Gráfica 4. Nivel educativo completado



Gráfica 5. Muestra de Municipios



De la información recabada, dos aspectos no resultan sorprendentes: el rango de edad y el nivel educativo completado. Con un 61% de mujeres de 51 años o más, es de interés de los partidos políticos particularmente lo que concierne a la renovación de sus estructuras; igualmente, deben éstos sopesar el tiempo y trayectoria partidista de las mujeres para acceder a la postulación. La formación académica de las consultadas, tal como se desprende de la gráfica, es alta.

Se extraen de estos datos cinco puntos relativos a su incursión en el ámbito político, específicamente en cuanto al cargo que actualmente desempeñan. No se hará un análisis detallado de cada una puesto que todas están interrelacionadas: 1) ejercicio de otros cargos y/o reelección en el cargo; 2) experiencia política; 3) participación política y afiliación partidista; 4) antecedentes políticos familiares; 5) principal motivación para incursionar en política.

**Gráfica 6.**

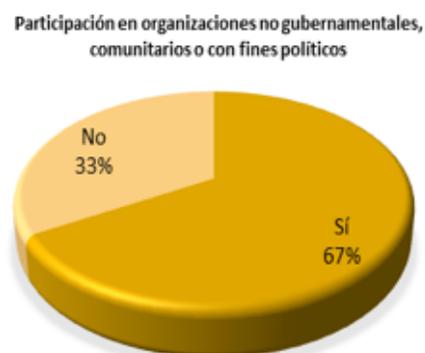


De las gráficas 6 a 9 se pueden subrayar dos aspectos: 1) la mayoría no es ajena a la actividad partidista, por el contrario, un alto porcentaje tiene una activa militancia partidista; 2) han resultado reelectas en sus respectivos cargos.

**Gráfica 7.**



**Gráfica 8.**

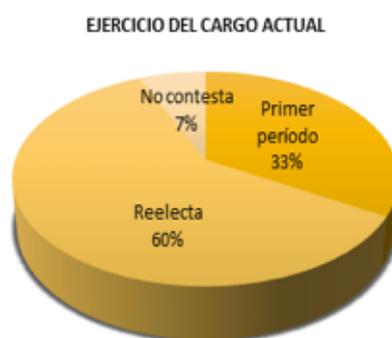


No basta el deseo de participación, en el entendido de que los partidos políticos son el principal medio para acceder a un determinado cargo de representación política, aunque no el único. Desde el seno de otro tipo de organizaciones se hace posible la proyección de la posible candidatura. Al respecto, Marcela Rodríguez nos indica que:

*[...] las candidatas mujeres tienen que desarrollar mayores aptitudes y habilidades para vencer las restricciones sociales, psicológicas iniciales, así como a las desventajas materiales [...] ellas deben demostrar tener más constancia, persistencia, motivación personal y convicción que muchos candidatos varones<sup>35</sup>.*

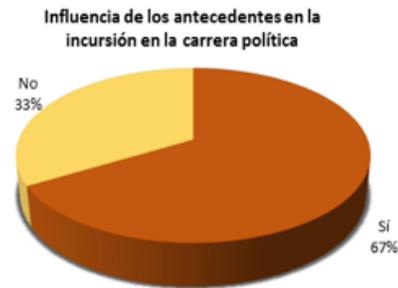
Significa que formar parte de un partido político, tener una cantidad importante de años militando en el mismo y participar activamente, sin contar otros aspectos, no resulta suficiente para aspirar a ser tomadas en cuenta para el proceso de selección de candidaturas.

**Gráfica 9.**

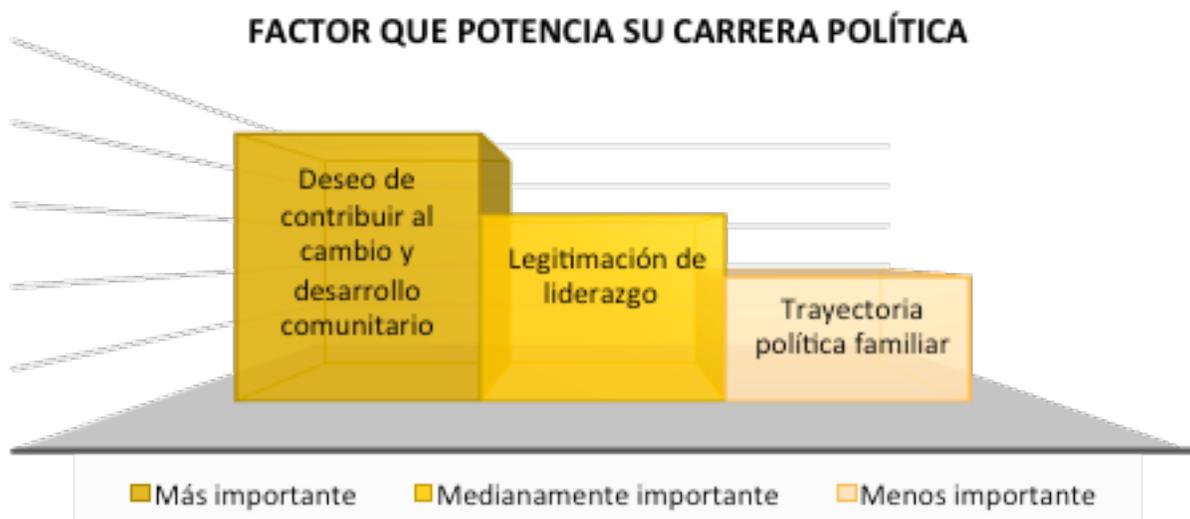


El apoyo de la familia y del círculo social más cercano cobra importancia en la promoción de la postulación, pues favorece la toma de la decisión de participar en unas elecciones internas o primarias. Sin duda alguna, constituye un plus a favor del deseo de participación y puede significar una ventaja. Ello dependerá en buena medida de cómo canalice la aspirante su incursión en el proceso electoral, teniendo como referencia entre sus copartidarios y futuro electorado a algún miembro de la familia que haya participado activamente en la actividad política o cuente con trayectoria partidista.

35 Rodríguez, Marcela. 1999. Igualdad, democracia y acciones positivas. En: Género y Derecho, Alda Facio y Lorena Fries, editoras, American University, LOM Ediciones/la morada, Chile, Pág. 266.

**Gráfica 10.****Gráfica 11.**

Según se muestra en la Gráfica 12, la mayoría de las consultadas señaló que el factor personal que potencia su carrera política es la sensibilidad y compromiso con cuestiones sociales. Nada alejado de la realidad. Aquellas que aspiran a ser elegidas lo hacen motivadas por generar cambios y dar soluciones a sus comunidades. La legitimación que proviene del liderazgo comunitario es un factor medianamente importante, lo que señala que no necesariamente determina si se logrará o no una posición. La trayectoria es vital, cosa que no se replica en los compañeros de partido. En el caso de las mujeres, la capacitación política es una exigencia que no se hace a los varones aspirantes a cargos de elección, mucho menos la trayectoria política en el entorno familiar.

**Gráfica 12.**

Corresponde a las mujeres atravesar diversos caminos para acceder a una participación medianamente equilibrada y tener la oportunidad de aspirar a un determinado cargo, sea en las instancias internas del partido o para cualquier cargo de elección popular. Como se observa, la mayoría de las consultadas ha ejercido otro cargo dentro de las instancias internas del partido.

Ahora bien, aunque se accede a estos cargos vía votos de los integrantes del partido, esto no significa que se acceda al poder de decisión, a pesar de que en cada una de las reformas de los partidos políticos son ellas quienes deciden o avalan candidaturas y alianzas, y eligen a las directivas de los partidos políticos o potenciales candidatos. Esto podría generar liderazgos y fortalecer el de las propias mujeres de base. No obstante, la práctica en los partidos se centra en promover la candidatura de figuras que sean “más atractivas” a la “oferta electoral”, ya sea para dirigir el partido o para acceder a algún cargo de representación popular, y en la mayoría de los casos son los hombres los que tienen sus propios equipos de trabajo, quienes son impulsados y apoyados por mujeres.

En los últimos años, específicamente desde las elecciones del 2004, existe una marcada tendencia a una participación pasiva, es decir, a una mayor participación de las mujeres como adherentes o afiliadas a un partido político. Son ellas quienes acuden en altos porcentajes a votar – la media en estos tres últimos períodos electorales es de alrededor del 75%. Pero esa “participación” casi paritaria de las mujeres en los partidos políticos sigue desarrollándose en la militancia de base: ella es la coordinadora de agenda del candidato, el enlace con el barrio, la activista y la que lleva la logística para la búsqueda de votos; es el personal de apoyo para los compañeros varones de partido en las diversas contiendas electorales, al margen de la toma de decisiones.

Llama la atención la idea de que las mujeres no están interesadas en participar o de que no hay suficientes mujeres capacitadas para asumir esos cargos. Pero si se analiza la información sobre cada una de las que actualmente ocupan un cargo, se ve con claridad que para alcanzar la postulación, necesitaron de esfuerzos acumulados en más de quince años de trayectoria a lo interno de su partido.

A lo interno de los partidos políticos la práctica tradicional es que las candidaturas sean impulsadas mediante el respaldo de las dirigencias. Este es un factor importante, muchas veces determinante. En otras palabras, el candidato o la candidata, recibe el apoyo con recursos económicos, capacitaciones en el extranjero, recursos para captar nuevos adherentes y, sobre todo, muestras de simpatía y apoyo explícito, directo e indirecto, de la dirigencia partidista.

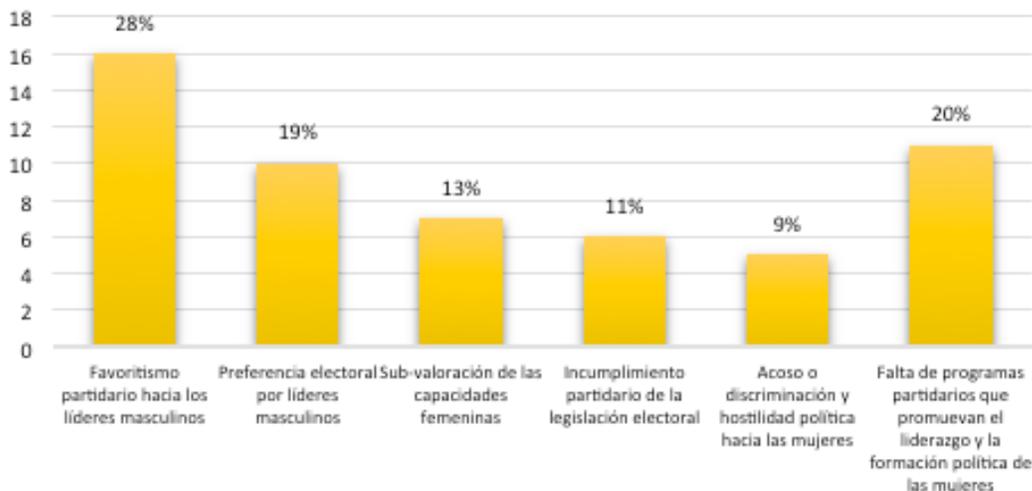
Llama la atención la contraposición entre reconocer la influencia sobre la incursión en la carrera política cuando se cuenta con antecedentes políticos en el entorno familiar y considerarla como el factor menos importante para acceder a la postulación. Existe, por otra parte, una práctica tradicional en los partidos políticos de estimular la competencia de mujeres a diversos cargos con base en su influencia política, sus relaciones familiares y/o ninguna experiencia o mérito, al margen de aquellas con trayectoria y militancia partidista comprobada. Sin embargo, esto no significa que aumente su posibilidad de acceso a una postulación, que de antemano obtenga una posición o logre participar en unas elecciones en igualdad de condiciones.

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

Con base en la información recabada mediante la aplicación de cuestionarios a una muestra significativa de representantes de corregimiento se puede determinar que entre los principales factores estructurales que relegan la participación política de las mujeres, están:

1. Favoritismo partidario hacia los líderes masculinos.
2. Falta de programas partidarios que promuevan el liderazgo y la formación política de las mujeres.
3. Preferencia electoral por líderes masculinos.
4. Subvaloración de las capacidades femeninas.
5. Incumplimiento partidario de la legislación electoral que establece la cuota o la paridad.
6. Acoso, discriminación y hostilidad política hacia las mujeres.

Gráfica 13. Principales factores estructurales que relegan la participación de la mujeres



Cuando se observa que la preferencia hacia un candidato hombre es más alta que la de su contraparte femenina, debemos preguntarnos por qué se da este fenómeno y cuáles son los parámetros que marcan la diferencia entre uno y otra. Algunas muestras de la ambivalencia de nuestro sistema político y social son: la dicotomía entre lo público y lo privado, que refuerza la construcción de modelos y roles; la permisibilidad y conveniencia de ciertas pautas socioculturales en determinados momentos; las creencias y prácticas que se han redefinido en el espiral evolutivo de nuestras sociedades.

Aunque existe la práctica generalizada de quienes dirigen los partidos políticos de reconocer el incentivo a la participación de sus compañeras, motivar esa participación y contar con más candidatas a cargos de elección popular, sucede muchas veces que no están preparadas ni capacitadas. Pareciera que la comprobada militancia, la trayectoria profesional y el liderazgo del que puedan gozar no son suficientes. Al preguntar a las consultadas si su postulación al cargo fue fácil, difícil o normal, el 54% consideró difícil obtener la postulación, lo que deja entrever la disyuntiva entre los manifiestos públicos de incentivo a la participación política de las mujeres y las actuaciones reales de las diversas dirigencias partidistas. Se acentúa la retórica recurrente de convicciones que no llevan a la acción: muchas palabras, pocos hechos.

Flavia Tello y Silvia Vega señalan que actualmente las mujeres son bienvenidas a las filas de los partidos políticos, pero no se produce por ello su promoción para alcanzar las instancias más altas de poder. Por el contrario, en muchas ocasiones se propicia que las mujeres se mantengan en niveles no decisivos o de escasa relevancia. Tal relegación impide, asimismo, que se asuma un compromiso institucional por la equidad de género, lo

que repercute en las agendas políticas, programas de gobierno y, finalmente, en las políticas públicas que afectan a la población. La inaccesibilidad a las élites partidarias por parte de las mujeres constituye a su vez el “cuello de botella” para que éstas se conviertan en potenciales candidatas y logren un cargo electo popularmente<sup>36</sup>.

Al indagar, con base en su experiencia personal, si existen diferencias en el ejercicio del poder político entre hombres y mujeres, la mayoría de las consultadas coincidieron que sí (83%). Es evidente que las barreras y prejuicios socioculturales persisten. Los paradigmas y convencionalismos preestablecidos continuarán anteponiéndose al ejercicio distinto del poder en tanto no cambiemos la red neuronal que se entreteje a lo interno de nuestra sociedad, puesto que nuestros propios hábitos y costumbres han sido moldeados de acuerdo a esas estructuras.

La construcción de marcos jurídicos comprometidos con la aplicación práctica y real del **principio de igualdad** y con la erradicación de la discriminación por razón de sexo – en particular la que afecta a las mujeres –, específicamente de aquellos que encuadran en un derecho antidiscriminatorio y en la efectiva igualdad de mujeres y hombres, son sólo puntos de partida. El cambio que se intenta producir en la composición de las relaciones de desigualdad de género en las estructuras sociales y políticas va concatenado con múltiples aspectos sobre cómo está concebido el mundo y sobre la relación dinámica entre grupos sociales, políticos y económicos.

Entre los aspectos que más destacaron en los comentarios sobre las diferencias en el ejercicio de liderazgo o poder político entre hombres y mujeres, se encuentran:

Cuadro 4. Enfoques sobre el ejercicio del poder político	
HOMBRES	MUJERES
• Sus ideas son valoradas.	• Son más organizadas.
• Convicción de lograr cosas, decididos.	• La familia y los hijos son prioridad.
• Consiguen mejores alianzas.	• Sensitivas para escuchar y atender problemas.
• Asume el control, es agresivo.	• Planificadora de actividades.
• Hábito de dirigir y formar equipos.	• Se compromete a realizar las cosas.

36 Tello Sánchez, Flavia Mabel, y Silva Vega Ugalde, *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*. Maestría en Género, Sociedad y Política, Barcelona, España, 2009, pág. 115.

Hay un número importante de aspectos que inciden en los desniveles de participación política de la mujer panameña. En el cuadro 4 sólo aparece una muestra de cómo se contemplan los roles entre uno y otra, pero es claro que urgen cambios. Sin embargo, esos cambios no pueden construirse sólo con leyes. Ya no se trata de la adopción de patrones de conducta relacionados al típico ejemplo del rol de sexo, sino de diferencias entre grupos sociales de acuerdo a la capacidad económica, procedencia étnica y estatus social, presuntamente superadas.

Aún persisten códigos y normas socioculturales profundamente arraigadas en el seno de la población que limitan el acceso al poder de las mujeres y de otros grupos. Como bien señalan Tello y Vega<sup>37</sup>, hasta ahora la jerarquización sexuada del poder a favor del modelo masculino ha propiciado la exclusión de las mujeres a todos los niveles. Su segregación se ha dado tanto en el plano privado como en el público, pero ha sido éste último el que más ha contribuido a acentuar su invisibilidad. La voluntad política es, en este sentido, primordial para favorecer el empoderamiento femenino pero, sin lugar a dudas, es también necesario promoverlo en las instancias de elección popular, por lo que los partidos políticos son los principales responsables de que las mujeres accedan a puestos electivos.

De acuerdo con las consultadas, el factor más importante que limita su carrera política es la poca experiencia en el ejercicio del poder; es medianamente importante la dificultad para conciliar la vida familiar y doméstica con la vida pública; el menos importante es la falta de habilidades para el liderazgo. Estos son claros indicadores de que hay condicionantes estructurales que mantienen alejadas a las mujeres de los espacios donde se producen las decisiones políticas.

Las mujeres emprenden una carrera política con un esquema de expresión sociocultural impuesto, producto de un sistema patológicamente enfermo que sigue manteniéndose en espiral. Hoy día, esas brechas que creíamos superadas se abren nuevamente para dar paso a otras formas de expresión de violencia y discriminación institucionalizada, inclusive aceptadas y justificadas ante nuestra propia ignorancia, que abarcan otras tantas expresiones de jerarquización – *étnica, cultural, religiosa, económica y política* – y que pasan desapercibidas ante nuestro propio letargo, manifiesto en la rutina de la zona confort que como sociedad e individuos seguimos produciendo en mayores escalas.

La falta de apoyo de las dirigencias partidistas es otro de los puntos que está estrechamente vinculado a los factores estructurales que relegan la participación femenina, precisamente

---

37 Ibidem, pág. 114.

porque: 1) no asumen un compromiso pertinente con los “principios democráticos” que invocan; 2) no cuentan con un plan o agenda de trabajo o de elección con perspectiva de género; 3) los apoyos que brindan tanto en recursos técnicos como económicos, son diferentes para hombres y mujeres; 4) la estimulación de candidaturas de mujeres no es un objetivo cuantificable ni proporcional a las aspiraciones que como partido tienen ya, pues les interesa ganar independientemente del sexo de la persona que se apoye, una concepción evidentemente patriarcal, androcéntrica y machista, y 5) el poco o nulo esfuerzo de quienes detentan la decisión partidista para incorporar a las mujeres en los procesos de selección interna como protagonistas reales y con poder de decisión. Lo importante es llegar al poder con o sin ellas.

En cuanto a los factores personales que limitan la carrera política se determina que la más importante es la situación económica desfavorable. Por lo general, las mujeres no cuentan con amplios recursos económicos para hacer proselitismo; de igual manera, inciden los altos costos de campaña preelectoral y electoral, e, incluso, postelectoral. Como bien señala el politólogo panameño Harry Brown, “los excesos en el financiamiento a una campaña electoral limitan las posibilidades de triunfo electoral de las mujeres y de grupos marginados de la toma de decisiones”<sup>38</sup>. Ello sin contar que los costos de campaña empiezan con el primer paso por la captación de adherentes, la participación en elecciones para aspirar a ser Convencional o Delegada del partido, ya sea a nivel circuital, distrital o provincial, luego para participar en las elecciones primarias y para lograr la postulación a las elecciones generales.

Igualmente, el núcleo familiar es determinante en el apoyo a la aspiración política y debe existir una conciencia del trabajo y aporte de todos los miembros de la familia. Entonces, el grado de concienciación no sólo debe abarcar a las dirigencias partidistas sino a la llamada institución de la sociedad, la familia. Asimismo, el proceso educativo y socioformativo en la familia, comunidad y escuela debe acompañarse de modelos que correspondan a una sociedad con equidad de género y que estimule la consecución de la igualdad de género.

A lo anterior se suma la creencia de muchos dirigentes políticos de que la paridad de género o la cuota electoral son un asunto de mujeres, estableciendo de antemano que es a ellas a quienes corresponde cualquier asunto relacionado con la “temática de género”. Asimismo, los medios de comunicación y publicitarios siguen presentando a la mujer como un objeto de consumo y placer, de comercialización de productos, además de mostrarla

---

38 Brown Araúz. 2011. *Siete paradojas de los imaginarios panameños sobre la democracia y sus instituciones*. **En:** Reflexiones en un Panamá democrático, Tomo II. Tribunal Electoral de Panamá, Panamá, pág. 86.

circunscrita sólo al quehacer doméstico, muchas veces violentando su dignidad. Esto contribuye a seguir perpetuando esas percepciones socioculturales sobre el rol que debe desempeñar la mujer en la sociedad.

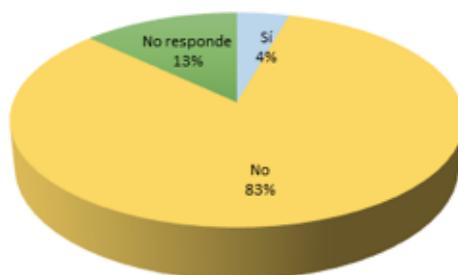
El éxito cuantificable de un candidato hombre versus una candidata mujer se vincula con el respaldo de las cúpulas partidistas, que son las que crean las condiciones para que resulte favorecido el candidato más cercano a sus intereses, que, por lo general, resulta ser un hombre, o bien, aquellos – hombres o mujeres – que llegan de la mano de los dirigentes de un partido a afiliarse a éste y lo visibiliza ante el futuro electorado.

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso a puestos de decisión, ni de participación en la toma de decisiones, ni de la consideración de sus capacidades para ocupar puestos públicos. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres<sup>39</sup>.

Cobra importancia la atención central que se destina al tema de la capacitación y formación política e ideológica. Pero, en muchas ocasiones, se convierte en una limitante más que en un plus, pues si bien es cierto que los partidos políticos son los medios para acceder al gobierno, no menos cierto es que éstos deben contar con sistemas o escuelas de capacitación y formación política en aspectos concernientes a la ideología del partido, para la formulación del plan de gobierno que pretenden desarrollar, para conocer el cargo al que se aspira y de educación cívico-política-electoral. No se puede pretender que sean las mujeres las únicas que tienen que ser capacitadas o recibir formación política. Las actividades que desplieguen los partidos para formar o capacitar a sus miembros, candidatos y directivos tienen que ser iguales para los unos y para las otras.

**Gráfica 20.**

La municipalidad cuenta con diagnóstico con perspectiva de género:



<sup>39</sup> Bareiro, Line, e Isabel Torres, *Igualdad para una democracia incluyente*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2010, pág. 31.

A todas estas circunstancias se suma que hay una percepción mayoritaria de que los pocos esfuerzos que se realizan desde las agendas de gobierno llegan sólo hasta el interés de abordarlos y atender con preocupación la situación de la mujer, pero se está muy lejos de implementar las políticas públicas existentes y asumir la temática de género como un asunto de Estado.

Generar conciencia en lo pertinente a la igualdad de género y los derechos humanos implica la existencia e incorporación de políticas públicas enfocadas en esta perspectiva. Sin embargo, si éstas no están dirigidas por personas con el compromiso de hacerlo posible más allá del marco normativo – el cual, como ya hemos visto, no basta –, y no hay acciones de seguimiento, pocos o nulos serán los avances.

## 2.5. Gestión municipal

En lo referente a la gestión municipal, la mayoría de las consultadas (91%) señaló que al asumir el cargo no contaban con un plan de gestión con perspectiva de género, en tanto que el 83% indicó que el municipio no cuenta con un diagnóstico con perspectiva de género. Actualmente desconocemos sobre la existencia de modelos de gestión municipal con perspectiva de género en Panamá o que incluyan o contemplen uno. La única respuesta afirmativa no respondió cómo o de qué forma.

**Gráfica 21.**



La asignación de recursos y partidas presupuestarias son solo un eslabón en la larga cadena de medidas a adoptar a mediano plazo para la inclusión política de la mujer, puesto que cualquier proyecto requiere de financiamiento e inversión para ejecutarlo.

De acuerdo a los comentarios recabados en los cuestionarios, se entiende que como gestión de acción municipal se ha de contemplar la realización de talleres de capacitación en las comunidades, sobre todo relativas a la violencia doméstica. Este es un foco de atención central, dados los altos índices de muertes violentas de mujeres por sus parejas. No sorprende que haya una sensibilización frente a este tema por parte de las autoridades municipales, sobre todo de las mujeres posicionadas en dichos cargos, que tienen un contacto más directo con las comunidades.

Con relación a los principales obstáculos para incluir la perspectiva de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres en la gestión municipal, se mencionaron reiteradamente:

- La indisponibilidad de recursos económicos.
- Irrelevancia del tema y desinterés de los partidos políticos.
- Desconocimiento de la temática.
- Inexistencia de programas con perspectiva de género en los partidos políticos.

## **2.6. Consideraciones en torno a los principales obstáculos a la participación política de la mujer panameña**

Cuando consideramos los derechos políticos de las mujeres en Panamá tenemos que tener claro cómo vamos a concretar la efectiva participación política de las mujeres, a través de: 1) políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades; 2) la concreción práctica de los mecanismos que contempla la legislación vigente que promueve e impulsa la protección de los derechos humanos de las mujeres; 3) la implementación de alternativas viables o rutas de acción que señalen el camino a seguir para que se logren pasos sustanciales hacia la paridad de género, o bien, el establecimiento de otros mecanismos, complementarios o no, para hacer visible la participación de la mujeres o potenciar su integración plena en la toma de decisiones.

En ese sentido, hay realidades que no pueden pasar desapercibidas y las cúpulas partidistas y otros tantos actores, no pueden seguir responsabilizando a las propias mujeres de su situación, no sólo a lo interno de los partidos políticos sino en todos los ámbitos de la vida nacional. Hay que sopesar otros factores interconectados que desfavorecen la

construcción de una carrera política para las mujeres que aspiran y tienen los méritos, las cualidades, las aptitudes y los deseos de participar y que no lo pueden lograr, precisamente por la existencia de obstáculos que a lo largo de este trabajo hemos ido identificando.

Son innegables los avances en lo que concierne al reconocimiento de la igualdad de derechos de hombres y mujeres. En lo que respecta al ejercicio de tales derechos, y particularmente a los de ciudadanía, se detectan diversas situaciones que giran alrededor de la limitada presencia de mujeres en los espacios de participación político-electoral:

#### Qué enfrentan las mujeres:

- Sociedad patriarcal y androcéntrica.
- Exclusión estructural.
- Violencia política y de género.
- Trabajo doméstico no remunerado ni valorado.
- Desarrollo profesional y trayectoria político-partidista no valorada.
- Brechas salariales amplias entre hombres y mujeres con las mismas capacidades y mismo trabajo.
- La persistente discriminación a la mujer indígena, joven, y afrodescendiente.
- Sistemas de educación y de salud deficientes, falta de acceso a recursos básicos, alta mortalidad infantil y de embarazos en adolescentes.
- La nula política estatal sobre salud sexual y salud reproductiva, y sobre planificación familiar.
- Violencia doméstica y femicidios.
- Capacitación y formación político-partidista deficientes e inexistencia de programas con perspectiva de género en los partidos políticos.
- Falta de interés en las dirigencias partidistas de promover liderazgos de mujeres.
- Sistema político que desincentiva su participación.

- Legislación electoral que no garantiza una mayor participación y cultura del votante.
- Procesos electorales internos y externos masculinizados.
- La igualdad legal no garantiza la igualdad real.
- Falta de confianza y credibilidad en la clase política.
- Sistemas políticos altamente paternalistas, estructuras partidarias sobrerrepresentadas por hombres, y, por lo general, sexistas y machistas.

#### Situación de la mujer a lo interno de los colectivos políticos:

- Construcción y enseñanza sociocultural sobre el rol de hombres y mujeres en la sociedad.
- Necesidad de más formación y capacitación política con respecto a sus compañeros de partido. Se presume que tendrá mayor liderazgo y opciones a una candidatura, lo que no sucede con los hombres a quien no se les exige este requisito para ser candidatos (salvo excepciones).
- Utilización de argumentos desfavorables a las candidaturas de mujeres por parte de las cúpulas de los partidos políticos, tales como la falta de candidatas para postular, el desinterés en la política y de participar en los torneos electorales internos, la incapacidad para ganarse su espacio y buscar los votos.
- Procesos excluyentes y sexistas de selección y nominación de candidaturas.
- Influencia de las dirigencias partidistas para seleccionar candidaturas.
- No todas la que alcanzan posiciones de dirección/representación política pueden ejercer el cargo sin lineamientos de las dirigencias o de acuerdo a parámetros conformes al momento coyuntural, oficialismo u oposición.
- No logran resistir con éxito la presión de sus dirigencias ante situaciones específicas (asumen costos políticos altos), lo que se traduce en el poco o nulo apoyo de las cúpulas partidistas ante una posible candidatura a cualquier cargo de elección interna o representación política. También, son anuladas para no ejercer cualquier tipo de protagonismo o liderazgo en sus partidos y en el gobierno, o son relegadas a cargos intrascendentes dentro de dichas estructuras.

Factores que inciden sobre la relación entre hombres y mujeres en los partidos políticos:

- Identidad y disciplina partidaria y conciencia de género.
- Estructura institucional y sistema de partidos debilitados por los excesos y concentración o control del poder político.
- Resistencia a renovar las estructuras partidarias y de representación política e inamovilidad de las dirigencias políticas.
- Estrategias de posicionamiento y formas de perpetuar el poder dentro de las estructuras partidarias.
- Control que ejercen las cúpulas partidistas en los procesos de nominación en general y, en particular, en la nominación de candidaturas a cargos de elección popular.
- Naturaleza del partido político y apoyo de las cúpulas partidistas.
- Existencia de comités de mujeres presuntamente no identificadas con sus congéneres.
- A las mujeres no se les percibe representando a otros grupos, cosa que no sucede con los hombres.
- La particularidad de asociar la paridad, la cuota electoral y las políticas públicas con enfoque de género como un “asunto exclusivo de las mujeres”.

Sigue una breve síntesis y diagnóstico de los principales obstáculos que limitan el ejercicio pleno de la participación política de las mujeres:

**Presentes:**

- Fragmentación y falta de credibilidad de los partidos políticos.
- La norma sobre cuota electoral requiere de reformas y de un análisis más profundo del propio Código Electoral y las normas estatutarias de los partidos políticos.
- Crisis institucional producto del creciente deterioro de la clase política que ha manejado y administrado el Estado panameño incurriendo en reiterados casos y/o actos de corrupción.

- La multiplicidad de roles de las mujeres panameñas ante una carrera política.
- Prácticas tradicionales institucionalizadas en los partidos políticos y la desatención a los mecanismos de acción afirmativa, que no forman parte de su agenda de gobierno pero sí de sus discursos.
- Los convencionalismos arraigados en la sociedad panameña, que legitiman la exclusión estructural de la mujer en todos los ámbitos.
- Altos costos de campaña electoral en cualquier tipo de elección en los partidos políticos.

#### Futuros:

- Los altos índices de violencia, no sólo hacia la mujer, y los crecientes índices de muertes violentas de mujeres en manos de sus parejas. Es una situación que requiere de atención temprana a fin de evitar violencia política hacia la mujer.
- Atención a la norma electoral en torno al subsidio público, el tope a las campañas electorales y el rol más activo por parte del Tribunal Electoral en torno al cumplimiento de la normativa desde el momento de la elección primaria.
- Desatención al ejercicio pleno de la ciudadanía de la mujer como un tema de Estado.

La existencia de bajos niveles de participación de las mujeres responde en gran medida a las prácticas políticas tradicionales, al tipo de sociedad predominante, a la cultura política y a las desigualdades históricas que en contra de las mujeres se han entretelado, que obstaculizan y frenan el pleno desarrollo de la mujer en la política.

La igualdad real no debe quedar como una asignatura pendiente, o un simple tema de análisis, evaluación y/o diagnóstico. Tenemos que iniciar su concreción como parte del mayor de los compromisos adquiridos para lograr la equidad de *género* y la *igualdad de género*. Muchos son los retos, pero su consecución dependerá, en gran medida, de nosotras en primera instancia. Cada una, desde el ámbito en que nos desenvolvemos, debe ser consciente de esta realidad. Contribuir a transformarla es impostergable.

### 3. Reformas Electorales: cuota electoral y propuesta de paridad de género

#### 3.1. Aspectos relativos a las reformas electorales 2012-2013

El tema de un porcentaje mínimo de participación femenina para los puestos de elección dentro de los partidos políticos fue presentado formalmente en 1992, e indicaba en su exposición de motivos:

*[...] lo cierto es, que la capacidad no es inherente al sexo, basta de pensar que sólo los hombres tienen la fuerza política y la capacidad intelectual necesaria para dirigir el destino de un país [...] Es hora de terminar con el concepto generalizado de que la mujer es menos capaz, sobre todo para tomar decisiones”<sup>40</sup>.*

El texto de la propuesta fue el siguiente:

*Las listas de elección que presenten los partidos políticos, deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas<sup>41</sup>.*

En aquella oportunidad, esta propuesta no tuvo la acogida para convertirse en Ley de la República, pero la lucha se mantuvo y una vez constituido el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP), en junio de 1993, la cuota electoral se mantuvo como un punto importante de su agenda.

En 1997 se presenta la siguiente propuesta para modificar el Código Electoral, artículo 183.a:

*Las postulaciones que hagan los partidos políticos deberán contener una representación igual de candidatos de ambos sexos. El cumplimiento de esta disposición se determinará en base a la totalidad de los candidatos postulados por cada partido<sup>42</sup>.*

40 Allen, Dennis, “Las cuotas electorales para las mujeres: su realización y perspectiva”, en: *La mujer panameña frente al siglo XXI*, parte de texto de la exposición de motivos de la H.L. Gloria Moreno de López, IMUP-UP/ Proyecto UNESCO. Editores César Picón-Ileana Gólcher, Panamá, 1996, págs. 101-102.

41 Ibidem, págs. 101-102.

42 Las proponentes del proyecto fueron Mariela Jiménez, legisladora principal del Movimiento Papa Egoró (MPE), y Maritza Royo, legisladora suplente del Partido Demócrata Cristiano. Por otra parte, el partido MPE crea la secretaria de la Madre Tierra a través de la que expresaban las reivindicaciones de las mujeres que deseaban una participación equitativa con los hombres a lo interno de los partidos políticos. Es precisamente el MPE el primer

En el desarrollo de la discusión surgió una propuesta que señalaba lo siguiente en el artículo 182.a:

*En las convenciones, congresos, asambleas o primarias u otros similares, que realicen los partidos políticos para postular candidatos a puestos de elección popular o cargos internos, se garantizará, por lo menos, el treinta por ciento (30%) de representación femenina.*

Posteriormente se discutió otra propuesta que establecía en el artículo 182.a:

*En sus elecciones internas, los partidos políticos procurarán que, por lo menos, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres.*

Tras varias modificaciones a la propuesta original, es a través de la **Ley No. 22 de 14 de julio de 1997, artículo 196**, que se establece en Panamá la cuota mínima de participación femenina de un 30%, es decir, que los partidos políticos a la hora de presentar las candidaturas a los diversos cargos de elección popular, en sus elecciones internas, **deben garantizar ese porcentaje de participación del total de postulados**.

En el 2001, con la instalación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), se presentó una modificación para que en los circuitos plurinominales fuera postulada por lo menos una mujer donde eran elegibles tres o más candidatos. El Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP), logró por consenso la aprobación de la propuesta. Sin embargo, ésta no prosperó y no tuvo ningún efecto en la Asamblea Legislativa, ya que fue eliminada.

Con la Ley No. 60 de 29 de diciembre de 2006, que reforma el Código Electoral, el texto establece que en sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, como mínimo, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres.

Es importante señalar que la norma sobre cuota electoral del 30% era lo suficientemente clara y establecía ese porcentaje para el total de postulaciones a cargos de elección interna o a cargos de elección popular vía primarias. Esta situación no varía con la reforma electoral de 2012, que veremos en lo que sigue, ya que sí establece un tope hasta las elecciones primarias.

---

partido panameño en establecer en sus estatutos la participación de las mujeres en un 50% en todos los órganos del partido.

Como se señaló en su momento, no existía un vacío sobre el particular, ya que erróneamente se propugnaba por el cumplimiento de ese porcentaje en las elecciones generales para cada puesto de elección popular, en cada cargo y modalidad. Es preciso indicar que se trataba, más bien, de cómo estaba redactada la norma, una cuestión de forma que dejaba entredicho el contenido, por lo que se tuvo la creencia de que ese porcentaje debía satisfacerse en las elecciones generales.

Hasta ese momento, la cuota electoral mínima 30% de mujeres en las elecciones internas para los organismos de dirección interna y a cargos de elección popular, no lograba su objetivo de incrementar la participación.

Esto motivó a diversas organizaciones de la sociedad civil y a mujeres de diversos ámbitos (político, cultural y académico)<sup>43</sup> a impulsar, en el 2010, una reforma electoral consistente en la **paridad política/electoral**, que fue aprobada de manera unánime en la CNRE, integrada por representantes de todos los partidos políticos y de la sociedad civil.

No obstante, al llegar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional de Diputados (AND), la paridad política/electoral fue incorporada en el quinto bloque de discusión, referente a los temas no consensuados en la CNRE, percibiéndose un ambiente desfavorable para su aprobación por la AND. No obstante, los temas no consensuados fueron tratados en una subcomisión especial de gobierno de la AND, y, una vez más, el tema sobre la paridad fue rechazado por la mayoría de los diputados, tanto de oposición como del oficialismo, dejando entrever su férrea oposición al tema y proponiendo que se mantuviera la cuota electoral del 30%.

Luego de conocerse el rechazo de la mayoría de diputados y diputadas en la Asamblea Nacional – y la incertidumbre generada por el aplazamiento de las discusiones a las reformas electorales y posterior retiro de las mismas por parte del Tribunal Electoral –, algunos grupos organizados de mujeres políticas unificaron esfuerzos y crearon la Coordinadora por la Participación Política de la Mujer, solicitando formalmente al Tribunal Electoral la reglamentación del artículo 239 del Código Electoral<sup>44</sup>.

---

43 Es importante destacar que fueron sustanciales los aportes del Grupo Iniciativa por la Paridad, la Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias de Panamá, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales y de cada una de las representantes de los distintos partidos políticos presentes en la CNRE.

44 La nota fue dirigida al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de la República de Panamá, en su momento, Gerardo Solís, y entregada el 1 de agosto de 2012 por integrantes de la Coordinadora por la Participación Política de la Mujer.

Sin embargo, esto ocurrió antes de que la AND, ejerciendo su facultad constitucional – iniciativa legislativa – presenta reformas al Código Electoral (como algo ya característico de las diversas asambleas de desconocer los acuerdos y consensos realizados en materia electoral o al menos debatir las propuestas). Es mediante la Ley No. 54 de 17 de septiembre de 2012 que se reforma el artículo 239, estableciendo que en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que, efectivamente, como mínimo, el 50% de las candidaturas sea para mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la Mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones.

De dicha reforma rescatamos tres situaciones concretas que se presentan:

- **Aumenta la cuota mínima de participación de las mujeres a un 50%** (entendiéndose que la paridad de género como principio no fue incluida en esta reforma por lo tanto, nos encontramos ante una cuota electoral que supone estar basada en el principio de igualdad).
- El **porcentaje mínimo** deberá **garantizarse en las elecciones internas** de los partidos políticos y **hasta las primarias**.
- **Las secretarías femeninas firmarán las listas de postulaciones**.

Sobre la cuota electoral destacan los siguientes aspectos:

1. La redacción de la norma, cuyo contenido está pobremente diseñado. Este problema genera un efecto neutralizador, pues indica que en aquellos casos en que la participación de mujeres sea inferior a la cifra señalada, los partidos políticos podrían llenarlos con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección, lo que deja claro que no se cumplirá con el porcentaje.
2. Desincentiva la participación de las mujeres en los procesos electorales internos de los partidos políticos panameños, ya que pueden ser colocadas en cualquier posición del cargo al que aspiran (principal o suplente).
3. No hay mecanismos de sanción ante el incumplimiento ni de coerción para garantizar el porcentaje.
4. Las secretarías femeninas no tienen un papel verdaderamente activo ni decisorio sobre el cumplimiento del porcentaje, puesto que firmar una lista de por sí no implica que se vaya a dar algún tipo de impacto. Asimismo, no se estima el caso en que se negaren a

firmar las listas, por lo cual la metodología y las fórmulas deben estar lo suficientemente claras.

5. El artículo 236 del Código Electoral deja la posibilidad de que no se realicen elecciones primarias en los partidos políticos si así lo establecieran sus estatutos, lo cual fue un hecho evidente en las elecciones primarias realizadas en el 2013 por el PRD, el PCD y el PAN.

#### Cuadro 5. Reformas electorales 2012-2013

1. Ley No. 54 del 7 de septiembre de 2012, que reforma el Código Electoral (Gaceta Oficial No. 27122-A, lunes 17 de septiembre de 2012):

- Establece la libre postulación a los cargos de Presidencia y Vicepresidencia de la República.
- Postulación simultánea a cargos de elección popular.
- Se destina como mínimo del subsidio público un 50% para capacitación política. De este porcentaje, el 10% debe ser destinado para la capacitación exclusiva de mujeres.
- Quien se sienta afectado por una propaganda electoral presentará la denuncia respectiva personalmente o por apoderado legal al Tribunal Electoral. Éste dará traslado inmediatamente a la Fiscalía Electoral, que debe emitir concepto en un término no mayor de 15 días. Se puede suspender la propaganda de forma provisional.
- Prohibición de postulación por un partido que no forme parte de la alianza electoral.
- Fórmula para asignar curules en los circuitos plurinominales. Se elimina el voto en plancha.
- Aumenta la cuota electoral mínima para las mujeres, del total de postulaciones, a un 50% en las elecciones internas y hasta las primarias.

2. Ley No. 4 de 7 de febrero de 2013, que reforma y restablece artículos del Código Electoral sobre la revocatoria de mandato y dicta otra disposición (Gaceta Oficial No. 27222-B, jueves 7 de febrero de 2013):

- Se restablece la revocatoria de mandato y establece el procedimiento aplicable para los representantes de corregimiento.
- Los partidos políticos deben establecer en sus estatutos la autoridad y procedimientos para la revocatoria de mandato.

3. Ley No. 31 de 22 de abril de 2013, que reforma el Código Electoral (Gaceta Oficial No. 27271-A, lunes 22 de abril de 2013):

- Establece que los partidos políticos sólo pueden postular candidaturas en común a cargos de elección popular que formen parte de una alianza nacional.
- Deroga el artículo 248 del Código Electoral. Los partidos políticos aliados ya no compiten por el residuo (R) de las candidaturas en común o que aparezcan en tantas listas como la alianza esté compuesta o lo permita. A tal efecto, solamente se sumarán los votos obtenidos, en este caso, de forma individual del candidato o candidata que haya obtenido más votos de todas las listas electorales, luego de aplicado el cociente y medio cociente, y si quedarán curules por asignar (al respecto numeral 4 del artículo 326).

### 3.2. Propuesta de paridad político/electoral en la Comisión Nacional de Reformas Electorales

En cuanto a los artículos que incorporan el principio de paridad de género presentados en el texto original por el Tribunal Electoral, y que fueron aprobados en consenso y por unanimidad en la CNRE a propuesta de la FONAMUPP, APARLESPA y el Grupo Iniciativa por la Paridad, se presenta en lo que sigue el de propuestas. De igual manera, se muestran aquellas que fueran introducidas en el primer debate y el texto presentado por la subcomisión de gobierno *ad hoc* de la AND.

- Texto original presentado por el Tribunal Electoral:

<b>Cuadro 6. Texto original de la propuesta sobre paridad política, proyecto de Ley No. 292</b>
<p>Se establecía como principio rector de los procesos electorales, cualesquiera, la paridad de género. Igualmente, incorpora a la norma electoral el ejercicio de la ciudadanía basado en los principios de igualdad y equidad:</p> <p><i>Artículo 60. Se adiciona el artículo 238-A del Código Electoral, así:</i></p> <p><i>Artículo 238-A. La participación política es un deber y un derecho de la ciudadanía, la cual tiene que ser ejercida por hombres y mujeres, basados en principios de igualdad y equidad, real y efectiva. El principio de paridad regirá todo proceso electoral general del país, así como los procesos internos en los partidos políticos.</i></p>
<p>Se establecía que las postulaciones se basaran en el principio de paridad y operaran en todos los tipos de procesos electorales y los tipos de cargos de elección y su modalidad, principales y suplentes:</p> <p><i>Artículo 61. Se adiciona el artículo 238-B del Código Electoral, así:</i></p> <p><i>Artículo 238-B. En las elecciones generales del país, las primarias y otros mecanismos de selección de candidaturas y en las internas de los partidos políticos, las postulaciones se harán conforme al principio de paridad entre mujeres y hombres en los cargos principales, así como de suplentes, con excepción del cargo de Presidente y Vicepresidente.</i></p>
<p>Se establecía que para los circuitos uninominales y los cargos municipales, los partidos políticos postularían 50% de hombres y 50% de mujeres del total de cargos a elegir.</p> <p><i>Artículo 62. Se adiciona el artículo 238-C del Código Electoral, así:</i></p> <p><i>Artículo 238-C. En las circunscripciones uninominales para las diputaciones, alcaldías y representaciones de corregimiento los partidos políticos postularán cincuenta por ciento de mujeres y cincuenta por ciento de hombres del total de cargos a elegir.</i></p> <p><i>Las alianzas no afectarán el principio de paridad.</i></p>

Se establecía que para los circuitos plurinominales, el mecanismo a utilizar sería aquel basado en la alternancia de género, mejor conocida como “cremallera o zíper: hombre, mujer, hombre, mujer o viceversa” de acuerdo al sistema de elección respectivo del partido, y la postulación se haría en listas cerradas y bloqueadas:

*Artículo 63. Se adiciona el artículo 238-D del Código Electoral, así:*

*Artículo 238-D. En las circunscripciones plurinominales para las postulaciones se utilizará el sistema de alternancia de género en la lista de candidaturas de tal forma que personas de un mismo sexo no estén consecutivas en la lista. Ocupará el primer lugar quien haya resultado con más votos según el mecanismo de postulación respectivo y el segundo lugar la persona más votada del otro sexo, manteniendo la alternancia hasta agotar la lista. La votación en las elecciones generales será mediante lista cerrada.*

Se establecía un mecanismo de sanción: el rechazo de la lista electoral del partido político o coalición política que incumpla con la norma sobre paridad de género:

*Artículo 64. Se adiciona el artículo 238-E del Código Electoral, así:*

*Artículo 238-E. Concluido el plazo de postulaciones, si un partido político o coalición no cumple lo dispuesto en la norma de paridad, el Tribunal Electoral rechazará la lista que no la cumpla (este artículo está derogado en la propuesta presentada por el Tribunal Electoral, ya que su contenido está en los artículos 238-B y siguientes sobre paridad, sólo que por técnica legislativa se incluya su derogación expresa en un artículo, durante el primer debate).*

- Texto presentado en la Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional:

#### **Cuadro 7. Propuesta presentada en la Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional**

Se sustituye el principio de paridad de género por el de representación equilibrada:

*Artículo 65. Se adiciona el artículo 238-A al Código Electoral así:*

*Artículo 238-A. La participación política es un derecho y un deber del ciudadano, la cual tiene que ser ejercida basada en principio de igualdad y equidad real y efectiva. La participación equilibrada de mujeres y hombres regirá en todo proceso electoral general del país, así como en los procesos internos de los partidos políticos.*

Se establecía un mínimo de participación a las mujeres de un 40% en los diversos procesos electorales tanto principales como suplentes, que las secretarías de la mujer firmarán las listas de postulaciones y un plazo para la reglamentación por el Tribunal Electoral:

*Artículo 66. Se adiciona el artículo 238-B al Código Electoral, así:*

*Artículo 238-B. En las elecciones internas de los partidos políticos, en las primarias, en las elecciones generales del país, así como en otros mecanismos de selección de candidaturas, las postulaciones se harán garantizando efectivamente que, como mínimo el cuarenta por ciento de las candidaturas, tanto de los principales como de los suplentes, sean mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la Mujer en los partidos políticos firmar las listas de postulaciones.*

*Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, previa reglamentación del Tribunal Electoral, dentro de un plazo no mayor de ciento ochenta días.*

Se mantenía el mecanismo de sanción: el rechazo de la lista electoral del partido político o coalición política que incumpla con la norma sobre el principio de representación equilibrada que contemplaba el artículo 238-E y se elimina el contenido del artículo anterior sobre postulaciones 50% hombres y 50% mujeres en los circuitos uninominales del total de postulaciones presentadas por un partido o coalición política.

*Artículo 67. Se adiciona un artículo 238-C al Código Electoral, así:*

*Artículo 238-C. Concluido el plazo de postulaciones, si un partido político, alianza o coalición no cumple con lo dispuesto en la norma anterior, el Tribunal Electoral rechazará la lista.*

*Las alianzas y coaliciones no afectarán el principio de representación equilibrada.*

Se elimina el sistema de alternancia por género en los circuitos plurinominales: Artículo 238-D eliminado en primer debate.

El contenido del artículo se encuentra en el art. 238-C. Artículo 238-E eliminado en primer debate.

*Artículo 68. Se deroga el artículo 239 del Código Electoral (que establece un mínimo de participación o cuota electoral del 30% a las mujeres).*

- Propuestas presentadas en la Subcomisión de Temas No Consensuados en la Asamblea Nacional:

**Cuadro 8. Propuestas presentadas en la Subcomisión ad hoc para incluir en el segundo debate**

Ya no se establecía el principio de representación equilibrada y que la participación de mujeres y hombres regiría todo proceso electoral en el país:

*Artículo 65. Se adiciona el artículo 238-A al Código Electoral así:*

*Artículo 238-A. La participación política es un derecho y un deber del ciudadano, la cual tiene que ser ejercida basada en principio de igualdad de condiciones y equidad real y efectiva. La participación de mujeres y hombres regiría en todo proceso electoral general del país, así como en los procesos internos de los partidos políticos.*

Se establecía un porcentaje mínimo de participación en las elecciones internas y primarias de partidos a las mujeres de un 40% tanto a cargos principales y suplentes, plazo y reglamentación del Tribunal Electoral en dicha materia:

*Artículo 66. Se adiciona el artículo 238-B al Código Electoral, así:*

*Artículo 238-B. En las elecciones internas de los partidos políticos y en las primarias, las postulaciones se harán garantizando efectivamente que, como mínimo el cuarenta por ciento de las candidaturas sean mujeres, tanto de principales como suplentes. Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, previa reglamentación del Tribunal Electoral, dentro de un plazo no mayor de ciento ochenta días.*

Se establecía el mecanismo de sanción así como que la representación de género no se afectaría en caso de alianzas y coaliciones:

*Artículo 67. Se adiciona un artículo 238-C al Código Electoral, así:*

*Artículo 238-C. Concluido el plazo de postulaciones, si un partido político, alianza o coalición no cumple con lo dispuesto en la norma anterior, el Tribunal Electoral rechazará la lista.*

*Las alianzas y coaliciones no afectarán la representación de género.*

Se mantuvo la eliminación de la alternancia por la variable "sexo" en los circuitos plurinominales.

Se mantuvo la eliminación de postulaciones 50% hombres y 50% mujeres en los circuitos uninominales del total de postulados.

Texto presentado ante la Comisión de Gobierno por el Frente Femenino del Partido Cambio Democrático luego de retirarse el paquete de reformas electorales que impulsaba el Tribunal Electoral, (y que fuera discutido ampliamente por un año en la CNRE), y que fue aprobado en las reformas electorales 2012 por la Asamblea Nacional de Diputados:

*Artículo 239. En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que, efectivamente, como mínimo, el cincuenta ciento (50%) de las candidaturas sea para mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la Mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones.*

*Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.*

*En los casos en los que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría Femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.*

Es un hecho innegable que la adopción de cualquier medida para garantizar el alcance de la igualdad de género o propiciar una mayor participación de la mujer en los espacios de decisión y representación política requiere que estén contemplados en una norma que garantice al menos su reconocimiento y puesta en marcha. Sin embargo, ello supone el acompañamiento de herramientas complementarias y obligatorias que en esencia y aspiración deben hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos y humanos de mujeres y hombres en condiciones de igualdad. Como toda medida afirmativa, la paridad puede ser incorporada en la legislación electoral, en las normas estatutarias y reglamentos de elección en los partidos políticos, a nivel constitucional, en las estructuras de gobierno y/o en otras estructuras e instancias sociales y económicas (sindicatos, asociaciones y gremios empresariales, cívicos, educativos, entre otros).

Actualmente, la Comisión Nacional de Reformas Electorales realiza diversas sesiones y reuniones con miras a presentar reformas al Código Electoral. Hasta el momento las propuestas realizadas desde el seno de organizaciones como el FONAMUPP y APARLEXPA se encaminan a mantener tal cual las propuestas presentadas en torno a la paridad de género.

## 4. Buenas Prácticas

### 4.1. Articulación de agendas para la igualdad: IV Pacto Mujeres, Desarrollo e Igualdad 2014-2019

Tal como indica el preámbulo del IV Pacto Mujeres, Desarrollo e Igualdad, en el marco de las contiendas electorales de los años 90 y de inicios del siglo XXI, más concretamente 1994, 1999 y 2004, activistas organizadas en la Alianza de Mujeres de Panamá y el Foro

Nacional de Mujeres de Partidos Políticos han gestado una experiencia de participación ciudadana que no se limita al consumo de las propuestas electorales:

*Las mujeres han reunido desde su experiencia organizacional un devenir de acciones de incidencia que han marcado en su momento diferencias en el seguimiento, impulso y desarrollo de las políticas públicas para el logro efectivo de los temas agendados; asuntos tales como: creación de institucionalidad de la mujer, la ley de participación de las mujeres en los partidos políticos entre otros, han sido atendidos como parte de nuestras demandas básicas en el avance hacia la igualdad con equidad y desarrollo.*

Para tal propósito se llevó a cabo un proceso de consulta convocado por mujeres lideresas en el año 2013, en el que se evidenciaron los limitados avances en materia de los temas prioritarios de igualdad y equidad consensuados por Panamá en la Plataforma de Acción de Beijing y mediante la ratificación de diversos instrumentos internacionales, así como los aprobados por la legislación nacional. Frente a ello, las mujeres panameñas presentaron una agenda electoral como hoja de ruta para guiar al movimiento organizado de mujeres para la defensa y vigilancia de los derechos ganados y aquellos que aún están en la mira de las mujeres, no como utopías sino como objetivos reales y alcanzables.

En lo concerniente al eje seis sobre participación política de las mujeres del IV Pacto, se establece la necesidad de avanzar hacia la igualdad sustantiva de resultados, para que el país se beneficie de las perspectivas y experiencias de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones. Por esta razón los candidatos presidenciales, sin excepción alguna, se comprometieron a:

- Nombrar paritariamente en las posiciones de altos niveles del Estado panameño (ejecutivo, judicial, electoral, de representación gerencial) a mujeres y hombres con probadas capacidades, experiencias y compromisos con la igualdad.
- Promover y establecer reformas electorales que incluyan el objetivo de garantizar la paridad representativa con el compromiso de lograr la igualdad sustantiva de resultados, así como el control eficaz de toda publicidad que atente contra la integridad, dignidad y valoración de las mujeres.

La firma dada por los candidatos a la Presidencia de la República mediante el IV Pacto supone un paso importante para promover políticas públicas de equidad e igualdad para todos los géneros y un compromiso para que en el Estado panameño prevalezca la democracia, sin distingo de sexo, etnia o creencia. Sin embargo, ha transcurrido un año de gobierno y aún no se han reflejado los compromisos adquiridos con las mujeres panameñas.

No obstante, corresponde exigir el cumplimiento de los acuerdos suscritos y lograr los cambios que demanda la sociedad en lo que toca a la igualdad de género y a una democracia más participativa e inclusiva. A pesar de la existencia de aspectos positivos que permiten la promoción y desarrollo de la mujer, para lograr la efectividad se necesita de la voluntad de quien gobierna, para garantizar el cumplimiento del mecanismo y propiciar una mayor participación de las mujeres en los asuntos de Estado.

En ese sentido, falta mucho por hacer. Las políticas públicas con enfoque de género están presentes en los textos, en planes, en diseños, en informes, en leyes... pero falta ejecutarlos, sobre todo con obligatoriedad y acciones de seguimiento, pues de esta manera se garantizan más espacios de participación política para las mujeres.

## **4.2. Otras formas de participación de la mujer política panameña<sup>45</sup>**

Las mujeres políticas panameñas han optado por otros escenarios como alternativa para luchar por el acceso y avance real de las mujeres en la actividad política, que no necesariamente están inmersos en la línea de algún partido político. Así, desde las organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo una actividad política, haciendo propuestas de manera independiente.

### **4.2.1. Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP)**

El FONAMUPP fue creado el 22 de junio de 1993 y logra la personería jurídica en 1995. Su objetivo de partida es la promoción de la participación activa de la mujer en los partidos políticos para fortalecer su presencia e incrementar su influencia en la toma de decisiones. Desde sus inicios, el Foro ha seguido una perspectiva política partidista. Está integrado por mujeres de todos los colectivos políticos vigentes y regido por principios de representatividad y concertación.

Desde el arranque, el FONAMUPP se ha dedicado a la formación y promoción de las panameñas, especialmente de aquellas que han aspirado, y aspiran, a puestos de elección popular y cargos internos en los partidos políticos. Sus estatutos establecen la rotación continua de la dirigencia, por lo que cada año realizan elecciones internas.

Como organización constituye un espacio para la participación activa de las mujeres en los distintos partidos políticos de Panamá. Además, el Foro se establece como:

---

<sup>45</sup> Destacan igualmente, los esfuerzos llevados adelante por la Alianza Nacional de Mujeres de Panamá, la Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias de Panamá (APARLESPA) y el Grupo Iniciativa por la Paridad.

*[...] un vehículo para la expresión de la conciencia y reivindicación de los derechos socio-políticos de la mujer y en el instrumento de organización y estructuración de los nuevos papeles sociales que están implicados en el nuevo status social de la mujer panameña<sup>46</sup>.*

Entre los logros alcanzados por el FONAMUPP destacan: la participación en el Foro Nacional Mujer y Desarrollo dentro de un Plan Nacional 1994-2000; la capacitación a mujeres de partidos políticos a través de seminarios y talleres sobre temas relativos a la mujer; la formación de capítulos en otras provincias; la participación en foros políticos regionales; el reconocimiento legal del Foro a través del otorgamiento de una personería jurídica; la ejecución de investigaciones sobre la participación política de la mujer, cuota electoral y paridad.

#### 4.2.2. Sistema de Monitoreo de la Participación Política de la Mujer, ATENEA

La relevancia estratégica y conceptual de la paridad en el camino a la igualdad real y efectiva entre las mujeres y los hombres se constituye en la visión de futuro que orienta el horizonte sobre el cual se trazan los referentes para la valoración de los avances en materia de igualdad en el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres. Se dirige a integrar a diversos actores a manera de concertación institucional (Tribunal Electoral, Defensoría del Pueblo, Instituto Nacional de la Mujer), de organismos regionales (PNUD, ONU-Mujeres, UNFPA), de organizaciones de la sociedad civil (Alianza de Mujeres de Panamá, FONAMUPP, Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas) y académicas (Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá), entre otros. Se prevé su realización en diecinueve países de América Latina y el Caribe, siendo Panamá el primer país donde se ejecutará.

Destaca de esta propuesta el establecimiento de la herramienta Índice de Paridad Política. Este instrumento permitirá medir el ejercicio real de los derechos políticos de las mujeres y las condiciones mínimas necesarias para su ejercicio y desempeño en un país determinado y a un nivel comparativo regional. Constituye el primer pilar de información de ATENEA, que contiene ocho dimensiones prioritarias:

1. Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución Política y el marco legal.
2. Ejercicio del derecho al sufragio.

<sup>46</sup> Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, 1997.

3. Cuota/paridad.
4. Poder Ejecutivo y Administración Pública.
5. Poder Legislativo (Cámara Baja/Única).
6. Poder Judicial y Poder Electoral.
7. Partidos políticos.
8. Gobierno local (Municipal).

El Índice es un elemento central de las cuatro fases que contempla el proyecto ATENEA: información, análisis, comunicación y acción. Con la información proveniente del Índice se elaborará el análisis que formará parte del diagnóstico y los cálculos estadísticos de cada país para determinar los datos comparables, en la medida que se va completando la aplicación del Sistema en varios y/o todos los países. Los hallazgos pasarán a la etapa de comunicación y, posteriormente, a la construcción de “rutas de acción” con actores sociales y políticos. Su fin es impulsar reformas políticas concretas en torno a la democracia paritaria en América Latina y el Caribe.

#### **4.3. Jurisprudencia sobre acciones afirmativas**

En Panamá no se ha presentado hasta el momento demanda alguna por incumplimiento de la cuota electoral. Tampoco se ha elevado consulta o petición alguna a las instancias electorales sobre dicha materia. Empero, en el 2007, Luis Esteban Martínez Cabrera presentó una demanda de inconstitucionalidad ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que se declarará inconstitucional la frase “el 30% (por ciento) de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres”, contenida en el artículo 67 de la Ley No. 60 del 29 de diciembre de 2006, que reforma el Código Electoral, siendo el único fallo y sentando un precedente sobre la materia.

La resolución emitida declara como no inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de Panamá la cuota electoral del 30%. Tuvo como Magistrado Ponente a Jerónimo Mejía y su fecha resolutive data del 5 de julio de 2012.

El recurrente estableció que entre las disposiciones constitucionales infringidas y el concepto de la infracción, se encontraban los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, que disponen:

*Artículo 19: No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.*

*Artículo 20: Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, en razón de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.*

De conformidad con el demandante, la disposición impugnada

*[...] establece una discriminación tácita o implícita por razón de sexo, pues conlleva con el sexo opuesto del varón o femenino, discriminación ésta que, al tenor del artículo 19 y 20 de la Constitución debe ser abolida<sup>47</sup> [...] y que la Corte Suprema de Justicia] ha sido reiterativa al destacar que cualquier diferenciación en cuanto al sexo de las personas, como lo es la mención de la mujer, para diferenciarlo del varón, debe ser eliminada de nuestro ordenamiento jurídico<sup>48</sup>.*

De igual forma, agregó que los preceptos constitucionales que se estiman vulnerados prohíben la creación de situaciones injustas de favor o exención en beneficio de determinadas personas, o de limitaciones o restricciones injustas o injuriosas que entrañen un trato desfavorable o favorable para quienes en principio se encuentren en la misma situación que otras por razón de nacimiento, condición social, raza, etc.

En su Vista Fiscal No. 17 de 22 de julio de 2008, la Procuradora General de la Nación, Ana Matilde Gómez Ruiloba, señaló lo siguiente en su parte resolutive:

*[...] la exigencia de un participación de las mujeres [...] sólo es el reflejo de la aplicación de una medida positiva, internacionalmente aceptada, que garantiza en forma eficaz el derecho de las mujeres de elegir y ser elegidas, el cual, históricamente, fue negado [...] no sólo me hace reconocer la necesidad de contar con tal tipo de legislación para superar la real discriminación, que por muchos años se dio en perjuicio de la mujer, sino también, me permite*

<sup>47</sup> Contenido en el libelo de la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Luis Esteban Martínez Cabrera ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

<sup>48</sup> Ibidem.

*justificarlas como necesarios propulsores positivos dentro del escenario político como garantía del derecho de ser elegidas las mujeres y de ejercer una representación a la justa en la Asamblea Nacional. Con ello, se erradican barreras tradicionales de subestimar o restarle importancia a las opiniones o decisiones vertidas por mujeres, y se procede a una verdadera materialización del sentir del constituyente, respecto a que el Poder Público emana del pueblo (artículo 2), conformado no sólo por hombres, sino también, por mujeres [...]*

*[...] la realidad panameña no es ajena a la realidad internacional y al enfoque que en ella se le da a los temas de cuotas de participación y su aplicación mediante acciones positivas o de discriminación inversa, con las llamadas “Leyes de cuotas” [...] las cuotas de participación política que han adoptado o sugerido diversos Estados no sólo me hace reconocer la necesidad de contar con tal tipo de legislación para superar la real discriminación, que por muchos años se dio en perjuicio de la mujer; sino también, me permite justificarlas como necesarios propulsores positivos dentro del escenario político como garantía del derecho de ser elegidas las mujeres y de ejercer una representación, aproximada a la justa, en la Asamblea Nacional.*

En cuanto a la fundamentación y decisión del pleno de la Corte Suprema de Justicia se extrae lo siguiente:

*[...] la pretensión del recurrente se encuentra dirigida a que se declare: (1) Que la frase impugnada crea una discriminación en contra de los varones y en favor de las mujeres; y (2) Que la mención de cualquier diferenciación en cuanto al sexo de las personas en una disposición jurídica infringe los artículos 19 y 20 de la Constitución.*

*El “principio de no discriminación” se encuentra consagrado en el artículo 19 de la Norma Fundamental, que preceptúa que “...no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”.*

*Esta norma protege, prima facie, el derecho subjetivo de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades y crea para el Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales circunstancias.*

*La lectura de esta disposición refiere también una serie de factores que el constituyente consideró capaces de generar tratos desiguales, a saber: (a) la raza, (b) el sexo, (c) la discapacidad, (d) la clase social, (e) la religión y (f) las ideas políticas. Se entiende entonces que, frente a cada uno de esos factores, surgen categorías de personas que, en una determinada situación, quedan en posiciones de ventaja o desventaja frente a otras. Esto es lo que se conoce como categorías sospechosas, sobre las que existe un mayor riesgo de que se produzcan tratos discriminatorios o desiguales motivados por circunstancias sociales, históricas y/o culturales.*

*Desde esa perspectiva, encuentra el Pleno que el artículo 19 de la Constitución, crea para el Estado más que la obligación de no discriminar, el deber de eliminar los tratos discriminatorios, que existen entre los grupos que se encuentran en ventaja y aquellos que, por una determinada circunstancia, están en una posición desventajosa.*

*En cuanto al artículo 20 de la Constitución, puede indicarse que consagra la denominada “igualdad ante la Ley” que se traduce en el derecho de toda persona a recibir del ordenamiento jurídico y de las autoridades el mismo trato y disfrutar de las mismas oportunidades.*

*Tradicionalmente, se ha interpretado este precepto en concordancia con el artículo 19, en el sentido de que las autoridades tienen el deber de dirigir sus actuaciones dispensando el mismo trato a todas las personas a las que sea aplicable una ley, sin excepción, sin hacer diferencia alguna entre las personas por causa de su raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Esto es lo que se conoce como igualdad en sentido formal.*

*Sin embargo, el concepto de igualdad ha evolucionado considerablemente alejándose cada vez más de la igualdad formal para dirigirse a un concepto de igualdad material, real y efectiva que se construye partiendo de la base de que lo que la Constitución prohíbe son los tratos arbitrariamente desiguales, esto es, aquellos para los cuales no existe una explicación razonable que sustente el trato distinto o diferenciado.*

*Es bajo esa concepción de igualdad material que surgen las denominadas acciones positivas como mecanismos eficaces para lograr, mediante la diferenciación de trato, reducir o eliminar las desigualdades existentes entre*

*distintos grupos o géneros de la sociedad [...]*

*La lectura de la frase impugnada del artículo 239 del Texto Único del Código Electoral deja en evidencia que dicha disposición crea una desigualdad de trato entre las mujeres y hombres, al establecer en un 30% el porcentaje de mujeres que deben ser postuladas por los partidos dentro de sus elecciones internas, lo cual le garantiza a las mujeres una participación porcentual minoritaria del 30% en las postulaciones partidistas.*

*No obstante, **la simple existencia de esta diferenciación de trato no implica discriminación y sólo cuando la diferenciación no es razonable deviene en arbitraria y se lesiona el principio de igualdad.***

*Lo anterior descarta uno de los cargos de inconstitucionalidad que formula el recurrente, ya que no es cierto que toda mención de una diferenciación por sexo en una norma jurídica viole el principio de igualdad. Sin embargo, queda pendiente determinar si la frase impugnada crea una discriminación real en contra de los varones y en favor de las mujeres.*

*En ese orden de ideas, encuentra el Pleno que la medida que adopta la norma sub examine, al establecer que el porcentaje mínimo de mujeres aspirantes a cargos “...dentro del partido o postulaciones a cargos dentro del partido o de elección popular debe ser del 30%”, es una acción positiva por discriminación inversa, dirigida a favorecer a un colectivo que se encuentra inicialmente discriminado (mujeres), respecto a otro que usualmente tiene una posición ventajosa o mayoritaria (hombres), en el acceso a las postulaciones partidistas para aspirar a cargos dentro de un partido, para participar en una elección popular.*

*De allí que lo que corresponde entonces es determinar: (a) Si la diferenciación que establece la norma impugnada es razonable, y (b) Si esa diferenciación es o no excesiva para garantizar el derecho de las mujeres a acceder a la función pública en condiciones de igualdad.*

*En ese sentido, encontramos que la acción positiva que se demanda como inconstitucional:*

*(a) Se encuentra **prevista en una ley** que, como se expresa en líneas anteriores, es la Ley No. 60 del 29 de diciembre de 2006.*

*(b) No puede considerarse discriminatoria, ya que se trata de una diferenciación razonable para satisfacer un interés público imperativo, ya que: (1) Tiene una finalidad constitucionalmente admisible, por cuanto busca reducir, de manera evolutiva, la desigualdad que impera en el ámbito político en cuanto a la participación del género femenino en el proceso político del país. (2) Resulta un medio adecuado para reducir la desigualdad de oportunidades ya que esta cuota de participación del 30% simplemente promueve el acceso de las mujeres a la distribución de posiciones de poder y a la construcción de un sistema político más justo e igualitario, lo que es cónsono con los principios de democracia y de igualdad de oportunidades que propugnan por una composición más participativa de los poderes públicos. (3) La medida resulta igualmente necesaria, por cuanto el género femenino ha sido históricamente marginado frente al género masculino, lo que justifica que la norma impugnada establezca cuotas o reservas tendientes a una reducción progresiva de la desigualdad existente.*

*El Pleno considera además que, por lo tímido del porcentaje de participación establecido en el Artículo 239 del Texto Único del Código Electoral, que es apenas del 30%, resulta improbable que tal disposición lesione en algún momento el derecho de los hombres de acceder a las postulaciones partidistas para cargos de elección.*

*Aunado a ello, el párrafo final del artículo 239, al que pertenece la frase atacada como inconstitucional, preceptúa con claridad que en los casos en que la participación femenina del partido no alcance el porcentaje que prevé la norma, los Partidos Políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.*

*Finalmente debe esta Superioridad indicar que el concepto de Democracia es inconsistente con un sistema electoral en donde el derecho de participación política de la mujer se encuentra garantizado formalmente en la Ley, pero coartado en la realidad por factores históricos y sociales que limitan la posibilidad de ejercicio de ese derecho.*

*Esta Superioridad estima que la acción positiva de establecimiento de una cuota electoral que exige a los partidos políticos que el 30% de las postulaciones a cargos internos dentro del partido sean mujeres, es constitucional, por cuanto*

*procura reafirmar el proceso democrático, garantizando mínimamente el acceso femenino al ejercicio del poder público y acelerando el proceso para lograr la igualdad material entre mujeres y varones.*

*Por las consideraciones expuestas, se concluye que la frase “...el 30% (por ciento) de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres”, contenida en el artículo 239 del Texto Único del Código Electoral, no viola los artículos 19, 20, ni ningún otro artículo de la Constitución y así pasa a declararse<sup>49</sup>.*

---

49 Extracto del Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declara que no es inconstitucional la frase “... el 30% (por ciento) de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres”, contenida en el artículo 239 del Texto Único del Código Electoral, según demanda de inconstitucionalidad presentada por Luis Esteban Martínez Cabrera. El énfasis es de la autora.

## Conclusiones

Uno de los retos a los que se enfrentan las democracias latinoamericanas es el cumplimiento efectivo de los derechos políticos y de ciudadanía de las mujeres. La construcción de marcos jurídicos comprometidos con la aplicación práctica y real del principio de igualdad y con la erradicación de la discriminación por razón de sexo – particularmente la que afecta a las mujeres –, de manera específica, aquellos que encuadran en un derecho antidiscriminatorio y en la efectiva igualdad de mujeres y hombres, no sólo dependen del trabajo organizado y sistemático de organizaciones o grupos que promueven los derechos humanos, sino de la voluntad de todas las personas e instituciones. Principalmente hablamos de quienes tienen el poder de decisión sobre los asuntos públicos y políticos, de quienes tienen la posibilidad de hacer que el mecanismo *per se* cuente con las fórmulas necesarias para generar una nueva cultura política que rompa las barreras que limitan y obstaculizan la transformación de las relaciones de desigualdad de género en las estructuras sociales y políticas.

Las recientes investigaciones sobre la cuota electoral y paridad de género a nivel regional han permitido obtener material comparativo, descriptivo y sustentado sobre la aplicación e inserción de las acciones afirmativas. Igualmente, permiten comprender por qué y para qué la paridad política/electoral y por qué la ineffectividad o éxito de la cuota electoral. Sin embargo, no podemos determinar que el éxito que hayan alcanzado otros países en la implementación de la cuota electoral implican de por sí, que iguales fenómenos sean replicables en Panamá.

La igualdad de género en la representación política y en el acceso a los espacios de decisión política no se logra porque estemos en democracia o presumamos de ella. Hoy día, los postulados que fundamentan la igualdad de derechos políticos, aceptados universalmente, han sido insuficientes cuando intentamos llevarlos a la práctica cotidiana, pues no se adecuan ni insertan fórmulas de inmediata ejecución y políticas públicas que así lo permitan.

Mejorar la participación política de las mujeres panameñas mediante la reglamentación o consecuente reforma de la norma electoral por parte de la dirigencia y representantes de los partidos políticos continúa siendo un tema aislado, tratado sin seriedad suficiente en el debate sobre el cumplimiento del postulado global de derechos humanos sobre la igualdad de derechos y, en particular, de género.

La práctica política tradicional y la cultura imperante imposibilitan mejorar el liderazgo de las mujeres o incrementar su participación política en los partidos políticos, en las

esferas del poder político y en los órganos de representación popular. Esto se suma a la existencia de un notorio incumplimiento de la mayoría de las disposiciones legales que se han aprobado al respecto.

Los niveles de participación son diferenciados entre hombres y mujeres puesto que aún no se han superado las discriminaciones históricas que afectan a las mujeres, grupos indígenas y afrodescendientes, y las brechas salariales, económicas y sociales siguen ampliándose. En la medida que no se logre transformar esta realidad no avanzaremos como país en el desarrollo pleno de una democracia participativa, inclusiva e igualitaria.

Las prescripciones legales existentes para “garantizar” la participación de la mujer en los distintos espacios del quehacer nacional no se han cumplido. Esto obedece a un problema estructural y de percepciones socioculturales profundamente arraigadas en el seno de la población, que conducen a negar esa participación, incluyendo a los dirigentes de los partidos políticos y sobre todo, de aquellos que detentan el poder político y económico. Es así que la creación de mecanismos dirigidos a complementar y reglamentar los marcos jurídicos es esencial para incidir en la transformación de las relaciones de desigualdad que operan en el seno de la sociedad, asignando de igual forma, niveles de coercitividad y sanciones para hacer efectivo su cumplimiento. Las barreras que se nos han impuesto no van a desaparecer por sí solas.

La existencia de baja participación de las mujeres responde en buena medida a las prácticas políticas tradicionales, al tipo de sociedad predominante, a la cultura política y a las desigualdades históricas que se han entretejido en contra de las mujeres, como formas que obstaculizan y frenan el pleno desarrollo de la mujer en la política.

Asegurar una democracia donde la participación igualitaria sea el fundamento del desarrollo sostenible y de la paz social es posible no sólo con marcos normativos comprometidos con la igualdad de género o en el reconocimiento de los principios de igualdad y no discriminación que contemplan diversas convenciones y tratados internacionales, sino garantizando su ejecución y puesta en práctica. Es esencial el compromiso de los diversos actores en la dinámica política y la incorporación de medidas coercitivas y sanciones a quienes tienen la oportunidad de hacerlo posible y no cumplen con dichas disposiciones.

Asumir la necesidad de corregir desigualdades y exclusiones que afectan a las mujeres, su vínculo con los hombres y las relaciones de poder y subordinación que se han establecido – y se mantienen – entre ambos, son pasos necesarios para caminar hacia una democracia paritaria. Pero mientras no se rompa con este esquema de renuencia y se mantenga el proceso

de socialización en el que las mujeres continúan al margen de las decisiones políticas, del acceso a las esferas del poder y representación política, los cambios necesarios para “democratizar nuestra democracia” no se producirán.

No podemos negar los indudables avances que en materia de igualdad de derechos se han realizado en Panamá ni los mecanismos para lograrlo. Son, al fin y al cabo, avances, nuestro peor es nada. No obstante, la generación de leyes no es garantía efectiva para el cumplimiento de esos mecanismos y, menos, para alcanzar un impacto positivo. Los pasos han sido lentos. Si continuamos a este ritmo muy difícilmente podremos contar con resultados alentadores a futuro y concretar la igualdad de género y la paridad en las instancias políticas, públicas, económicas, sociales y gremiales.

La incidencia sobre las transformaciones a la norma electoral va más allá de la mirada a un sistema de partidos, ya que se reducen las oportunidades de elegibilidad y de acceso a la toma de decisiones de quienes no forman parte de un partido político y aspiran a participar en los procesos electorales.

El sistema electoral es inequitativo y excluyente pues es un hecho innegable – o al menos, así se percibe – que la participación en un determinado proceso electoral lleva implícita la disponibilidad de altos recursos económicos y humanos, de los que no disponen la mayoría de las mujeres u otros grupos. Y ni hablar de las plataformas y requerimientos de la legislación electoral, que no contemplan el comportamiento o la dinámica partidista.

Se necesita una revisión integral de los mecanismos legales e institucionales, de los programas que potencian y permiten el acceso a recursos para la formación de mujeres en el ámbito político y comunitario. Asimismo, cada organización de derechos humanos – o que se define como promotora de derechos políticos, al igual que los partidos políticos –, debe valorar si existe o no renovación en sus respectivas juntas directivas, si hay participación de mujeres o no, si hay una verdadera integración de las demandas y propuestas planteadas por ellas, si hace cambios en la práctica organizativa y en la selección de potenciales figuras para presentar como candidaturas a cargos de elección o si está dispuesta a compartir liderazgos o construir relevos generacionales, y si se sustenta como práctica institucionalizada, la participación equitativa y en igualdad de condiciones de todas las personas que la integran.

La participación política en condiciones de igualdad y la paridad de género no son temas exclusivos de mujeres, son temas que van más allá del derecho de todo ciudadano o ciudadana a influir en la toma de decisiones, en todos los niveles: nacional, municipal y

local. Estos son los verdaderos indicadores del desarrollo y evolución democrática de toda sociedad y, por ende, nos conciernen a todos, hombres y mujeres.

La cuota electoral como acción afirmativa supuso el primer paso para lograr relaciones equilibradas en el seno de la sociedad e incrementar la participación de las mujeres, en este caso, accediendo al poder político en cargos de elección popular y puestos de toma de decisiones. No obstante, en Panamá, la cuota (como se le conoce) ha resultado insuficiente, ya que no cuenta con mecanismos reguladores y de cumplimiento obligatorio para lograr su efectiva inserción en la actividad política y electoral.

La cuota no produce el impacto previsto debido a que queda a medio camino entre que es una medida compensatoria o de justicia y equidad, y su aplicación efectiva por la voluntad de las dirigencias de hacerla cumplir, sin necesidad de que exista una disposición u obligatoriedad. La limitan su redacción y la fragilidad de la propia norma, la discrecionalidad en su aplicación por parte de los partidos políticos, el problema de que las secretarías de la mujer, o su equivalente, no tienen un nivel protagónico en su ejecución y cumplimiento. Por otra parte, el Tribunal Electoral no interviene en el proceso electoral interno de los partidos políticos para asegurar la adecuada implementación de la cuota. Al menos, debiera existir una participación más específica y clara sobre su rol en las elecciones (internas y generales).

A la fecha no se han registrado impugnaciones o denuncias a algún partido por el incumplimiento del porcentaje mínimo establecido en la norma electoral. Esto puede obedecer a tres situaciones concretas: 1) **la fragilidad de la norma electoral y la discrecionalidad para implementarla**, sobre todo en el caso de las alianzas electorales y en cuanto a la posibilidad de no realizar primarias en determinadas circunscripciones electorales, en caso de que éstas se den, o por arreglo interno del partido de postular a los ya posicionados en el cargo; 2) **ninguna de las secretarías femeninas, o su equivalente, son instancias fiscalizadoras *per se* o son complementarias a los organismos de elección con poder de coerción real**, además de que dentro de la estructura del partido no ejercen poder de decisión efectiva; 3) **los estilos de liderazgo, así como aquellos con poder de decisión, no comprometidos ni consecuentes ni sensibilizados con el género, ya sean hombres o mujeres**, es decir, la práctica imperante en los partidos políticos de desconocer la situación de sus afiliadas para mejorar proporcionalmente su participación.

La propuesta de reforma electoral que incorpora la paridad política está orientada, precisamente, a propiciar igual participación e igualdad de partida en el acceso al poder político y a los cargos de elección popular para mujeres y hombres.

La igualdad de representación de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisión y de acceso a la política, además de ser un tema de derechos humanos y democracia, contribuye al buen gobierno y asegura un desarrollo más justo y productivo de las sociedades. Merecemos convivir plenas, como mujeres, humanas, ciudadanas y dueñas de nuestro propio destino.

## Recomendaciones

Es necesario ejecutar las políticas públicas con equidad de género que se han logrado aprobar y propugnar por una agenda de Estado que incorpore la perspectiva de género en todos los ámbitos del quehacer nacional. Un paso inicial es la realización de un diagnóstico para determinar en *dónde estamos, cuál es el contexto-país*, en qué hemos avanzado a partir del desarrollo de tales políticas y *cuáles son las acciones concretas a realizar*, en plazos definidos. Cobra importancia, en ese sentido, por ejemplo, el cumplimiento de la asignación de recursos a las juntas comunales para el desarrollo de capacitaciones a las mujeres, tal como indica el Decreto Ejecutivo No. 53 de 25 de junio de 2002.

Otro aspecto a resaltar es la disposición de recursos, humanos, tecnológicos y económicos, para aquellas dependencias gubernamentales que tengan entre sus objetivos la capacitación, promoción y el mejoramiento de la condición de la mujer política, para que se propicien iniciativas y programas orientados a aumentar su participación y su oportunidad de ejercer influencia real en la formulación de las políticas gubernamentales y de ejercicio efectivo de ciudadanía.

**Para propiciar cualquier cambio en la legislación electoral** para hacer efectiva una mayor representatividad de las mujeres en los espacios de decisión política, de participación en los organismos de dirección interna de los partidos políticos y de acceso a cargos de elección popular, **se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:**

- Definir claramente los mecanismos, la operatividad y métodos de aplicación para que no existan dudas sobre *cómo funciona la cuota electoral o la paridad de género*.
- Definir claramente el rol de las secretarías de la mujer y hacer una propuesta para que sean entes con poder de participación, voto y de libre elección, dirigidas al fortalecimiento del liderazgo de las mujeres a lo interno de las estructuras partidistas.
- Definir claramente el papel que desempeñará el Tribunal Electoral en el proceso electoral interno, en los procesos de fiscalización y cumplimiento de la cuota electoral, de asignación del porcentaje del subsidio público para capacitación exclusiva de la mujer y en las elecciones generales.
- Promover la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones sobre la materia, tales como: desestimación o rechazo de candidaturas; amonestación pública; multas; retención de un porcentaje destinado a otros rubros en los partidos políticos (que puede variar de acuerdo a la gravedad de la falta, por ejemplo).

- Promover la obligatoriedad de incorporación de las mujeres en todos los procesos de elección dentro de los partidos políticos.
- Exigir el cumplimiento efectivo y real del porcentaje destinado para la capacitación exclusiva de las mujeres en los partidos políticos, con la correspondiente retención en otros rubros en caso de incumplimiento. Se propone que seas secretarías de las mujeres las que manejen y administren el porcentaje que se asigna del subsidio público para la capacitación política de la mujer, con la fiscalización del Tribunal Electoral.
- Crear escuelas de capacitación política, o un instituto de capacitación y gerencia política electoral, destinado a la formación de hombres y mujeres, e introducir en los planes de capacitación la perspectiva de género.
- Incorporar la paridad para el año 2019 en las normas estatutarias de los partidos políticos, en la legislación nacional y en las instancias gubernamentales.
- Entre las líneas de acción y seguimiento, como propuestas para la integración de una política estatal se pueden impulsar las siguientes:
- El establecimiento de un sistema nacional de monitoreo de la participación política de la mujer.
- La puesta en marcha del Consejo Rector de Políticas Públicas con enfoque de género y el Consejo Nacional para la Participación Política de la Mujer, con una Secretaría Técnica para la ejecución de programas y políticas para la participación política.
- La puesta en marcha de un observatorio nacional para la igualdad de género.
- El establecimiento de una Defensoría de la Mujer o de Equidad de Género que impulse acciones concretas frente al incumplimiento de las disposiciones legales que promueven una mayor participación de la mujer en las esferas del poder político.
- Como mecanismos de acción a nivel gubernamental entre entes como la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Electoral y el Instituto Nacional de la Mujer, las siguientes:
- Creación de una unidad de análisis y documentación de estadística electoral, con perspectiva de género.
- Impulso y coordinación de un plan nacional para la igualdad de género, que incluya campañas de docencia y concienciación a la población.

- Divulgación sobre la existencia de mecanismos de acción afirmativa en el período que antecede a la nominación de candidaturas e instancias a acudir ante el incumplimiento de las disposiciones legales en esa materia. Responsable: Tribunal Electoral en colaboración con diversas organizaciones.
- Identificar las políticas públicas existentes sobre la participación política de las mujeres, cuáles son, quién las ejecuta, cuáles son los resultados, los beneficios, líneas de acción por realizar e implementar.

Es de suma importancia que las diversas acciones que se puedan impulsar y concretar impliquen estrategias y alianzas que fortalezcan los mecanismos y propuestas que introduzcan cambios en la legislación electoral vigente o en las políticas públicas existentes. Las acciones aisladas se diluyen fácilmente, y no se puede avanzar si las organizaciones – concretamente, quienes la lideran – van cada una por rumbos que no consolidan los esfuerzos ni el trabajo mancomunado. La articulación del IV Pacto Mujeres, Desarrollo e Igualdad 2014-2019, es un punto de referencia y de acción positiva para articular y gestar acciones hacia mecanismos como la paridad de género, por lo que es imperativo dar seguimiento a las acciones y propuestas allí planteadas.

*Otras líneas de acción complementarias que se pueden llevar a cabo desde los partidos políticos u otras esferas son las siguientes:*

- Conformar redes de capacitación nacional con perspectiva de género a lo interno de los partidos políticos, en las diversas instituciones gubernamentales, empresas privadas y establecimientos educativos.
- Fortalecer e impulsar la capacitación política y electoral con perspectiva de género en los partidos políticos.
- Facilitar la concertación nacional entre mujeres militantes y lideresas de partidos con diputadas, representantes de corregimiento, alcaldesas y organizaciones sociales, para el establecimiento de una agenda o plan nacional para lograr la igualdad de género.
- Delinear el perfil de las candidaturas en los partidos políticos con la finalidad de que el proceso de selección a lo interno de los partidos políticos cuente con personas que tengan trayectoria partidista y solvencia moral.
- Crear un espacio a lo interno de los partidos políticos que monitoree e informe sobre los avances y logros alcanzados y, si no se están logrado resultados, exigir el cumplimiento

de las medidas que tienen como objetivo una mayor participación en cada uno de los espacios de incidencia interna – por ejemplo, una fiscalía para el cumplimiento de la equidad de género.

- Destinar recursos económicos para el financiamiento de campañas electorales de mujeres de limitadas condiciones económicas.
- Desde el seno de las distintas secretarías de la mujer de los partidos políticos se pueden llevar adelante las siguientes propuestas y acciones:
- Exigir el cumplimiento de los acuerdos pactados, de las normas estatutarias y de las disposiciones legales que garantizan un porcentaje mínimo de participación a las mujeres o que exista una competencia electoral interna en condiciones reales de igualdad para mujeres y hombres.
- Emprender acciones de vocería, en conjunto con otras secretarías de la mujer y con organizaciones como el FONAMUPP, para dar a conocer las disposiciones legales sobre cuota electoral y presentar ante el Tribunal Electoral una propuesta de campaña nacional sobre los derechos contenidos en la legislación electoral para la efectiva participación política de la mujer panameña.
- Exigir su participación en todos los procesos de selección de candidaturas y en los procesos electorales, y que estén representadas dentro de todas las comisiones a lo interno de sus respectivos partidos.
- Introducir una reforma de reestructuración interna con un organigrama funcional de trabajo anual que implique el desarrollo y ejecución de un presupuesto de forma autónoma, con las regulaciones que establezca el Tribunal Electoral para la dotación de sus propios recursos económicos y humanos.
- Brindar talleres de motivación personal y de autocuidado para las mujeres.
- Contribuir a procesos de empoderamiento integrales, que incluyan jornadas de docencia sobre el uso de herramientas tecnológicas y TIC.
- Crear redes de apoyo de hombres y mujeres a lo interno y externo del colectivo, en organizaciones cívicas, culturales, ambientales, empresariales, académicas, sociales y medios de comunicación.

A lo largo de este trabajo se han realizado una serie de recomendaciones en torno a la participación de la mujer panameña en las esferas de decisión de las estructuras internas partidistas, de los cargos de representación política y en el engranaje gubernamental. Desde esta óptica es importante establecer que cualquier acción a emprender requiere de la participación amplia de diversos actores de la sociedad, principalmente de aquellos que inciden en la dinámica electoral.

Por otra parte, la voluntad política de quienes detentan las decisiones políticas y dirigen las directivas de los diversos partidos políticos, así como de aquellos que legislan, juega un papel trascendental. Es imperativo que cada uno adquiera consciencia y asuma responsabilidades respecto a las condiciones de desigualdad que se mantienen vigentes en nuestra sociedad y, así, contribuya a erradicarlas por completo. Las desigualdades son inaceptables y reprochables en un sistema democrático como el nuestro, por lo que se necesitan acciones concretas para transformarlas, que sean respaldadas e impulsadas por estos actores.

## Otras referencias bibliográficas

- Alvarado, Ángela, y Yolanda Marco Serra, *Mujeres que cambiaron nuestra historia*. UNICEF, Embajada de Canadá, IMUP/UP, Panamá, 1996.
- Archenti, Nélica, y María Inés Tula, *Mujer y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Editorial Heliasta, Colección Ciencias Sociales, 2008.
- Bareiro, Line, Óscar López, Clyde Soto y Lilian Soto, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo No. 54. CEPAL/DAW, Santiago, Chile, 2004.
- Bernal Vásquez, Dayana, *Participación política de las mujeres en Panamá: obstáculos, desafíos y propuesta para una mejor democracia*, 2013, Editorial Universitaria, Universidad de Panamá, Panamá.
- Brown Araúz. 2011. Siete paradojas de los imaginarios panameños sobre la democracia y sus instituciones. En: Reflexiones en un Panamá democrático, Tomo II. Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.
- Brown Araúz, Harry, *Las reformas electorales en Panamá: claves para el desarrollo humano para la toma de decisiones*. PNUD-Panamá, 2010.
- Camacho, Rosalía, Silvia Povedeno y Ester Serrano. *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa, aportes para la discusión*, Colección Temática 5. CNMF, San José, Costa Rica, 1996.
- Castillo Díaz, Bernal Damián **en**: Estudios sobre participación política indígena: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú. 2007. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, *Evolución de la participación política de las mujeres panameñas, período 1990- 2009*. OEA-Panamá, 2012.
- Gehan, Abu-Zayd, Ana Victoria Soto, Julie Ballington, Myriam Méndez-Montalvo, *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Serie Manuales. IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2002.

- IDEA, *Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2008.
- Jones, Mark P., *Impacto de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres*.
- Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti, *Cuotas de género y acceso femenino al parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Universidad de Chile, 2006.
- Meentzen, Ángela, y Enrique Gómariz, *Democracia de género, una propuesta inclusiva*. Fundación Heinrich Böll-Fundación Género y Sociedad, San Salvador, El Salvador/San José, Costa Rica, 2000.
- MINJUNFA, *II Informe Nacional Clara González, 1999*, Panamá.
- MINJUNFA, *III Informe Nacional Clara González 2000-2001*, Panamá.
- PNUD/Agencia de Cooperación Española, *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política*, primera edición. Editora Sibauste, Panamá, 2007.
- Ríos Tobar, Marcela, *Cuotas de género democracia y representación*. IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)-FLACSO-Chile, 2006.
- Rodríguez, Arnaldo, y Evelyn Enid Trewhella Fernández, *Cuadernillo 1: Género en la gobernabilidad democrática*, Serie Mujeres, Poder Local y Democracia, Conceptos clave. Instituto Internacional e Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Santo Domingo, República Dominicana, 2009.
- Terreros, Nicolasa, *Género y participación política*, Curso de Formación en Género, Módulo 7, primera edición. Editora Sibauste, Panamá, 1999.
- Unión Interparlamentaria de Derechos Humanos, *Manual para parlamentarios*, No. 8. Oficina del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas, 2005.
- Young, Gloria, *¿Cómo ganar mi primera elección siendo mujer?* Instituto Nacional de la Mujer, Panamá, 2011.

Zabala Canedo, María Lourdes, *Cuadernillo 7: Partidos políticos e igualdad de género*, Serie Mujeres, Poder Local y Democracia, Conceptos clave. Instituto Internacional e Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Santo Domingo, República Dominicana, 2009.

## Anexo:

Encuesta dirigida a mujeres autoridades locales.  
Investigación sobre participación política de las mujeres:  
Costa Rica, El Salvador, Panamá



El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) han realizado desde la década de los ochenta, una extensa labor para la promoción de espacios de reflexión política y académica tendientes al fortalecimiento del desarrollo democrático. A esta labor se suma la asistencia técnica en materia electoral y de derechos políticos, la investigación, la educación y capacitación (destacando las diferentes ediciones del Curso Interamericano de Elecciones y Democracia), y el desempeño como Secretaría Técnica de las tres asociaciones de organismos electorales de las Américas (Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y El Caribe, de América del Sur, e Interamericana).

Desde hace varios años, el IIDH se ha sumado a los esfuerzos de investigación propositiva sobre la ausencia o sub-representación de las mujeres en la vida política y pública. Al respecto se destacan: el estudio *Igualdad para una democracia incluyente* (2009); y el banco de información (2005) actualizado y accesible desde su página web, sobre *Jurisprudencia electoral latinoamericana*<sup>1</sup>, en la que se incluye la relativa a los mecanismos (cuota o paridad) para incrementar la participación política de las mujeres. Con el objetivo de focalizar la reflexión y el análisis en la materia, así como de profundizarlo en el ámbito de los gobiernos locales, el IIDH impulsa este nuevo **estudio sobre la participación política de las mujeres en tres países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador y Panamá.**

Esta **encuesta**<sup>2</sup> se lleva a cabo como parte de la investigación, con el fin de indagar y conocer aspectos cualitativos sobre **mujeres autoridades municipales (todas las alcaldesas y una muestra de concejalas)** que tienen que ver con su perfil, procedencia y trayectoria política, entre los principales. Las personas consultoras del IIDH sistematizarán esa información.

---

*Su opinión es muy valiosa y **agradeceremos responda al siguiente formulario.** La información se utilizará sólo con fines estadísticos, por lo que las encuestadas responden de manera anónima. Por favor, lea cuidadosamente las preguntas y ponga una X en las respuestas correspondientes. En el caso de preguntas abiertas, por favor escriba claramente su respuesta en los espacios asignados. También le agradeceremos **enviar el formulario completado, 5 días después de haberlo recibido.***

---

1 Ver: Bareiro, Line y Torres García, I (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH. Costa Rica. 2009 ([http://iidh-webservr.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/4\\_2010/93e039be-90f2-4ef9-a3ab-3f9e7e0d1c16.pdf](http://iidh-webservr.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/4_2010/93e039be-90f2-4ef9-a3ab-3f9e7e0d1c16.pdf)); y *Jurisprudencia electoral latinoamericana* en <http://www.iidh.ed.cr/capel/jurisprudenciaelectoral>

2 Esta investigación del IIDH, utiliza el modelo de encuesta de la autora Flavia Tello, en: *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*. Tesis de Maestría en Género, Sociedad y Política. PRIGEPP/FLACSO. 2009. Se han hecho algunas adaptaciones para los fines de la presente investigación.

## DATOS PERSONALES

### 1. Edad.

1.1. Entre 20 y 35 años \_\_\_ 1.2. Entre 36 y 50 años \_\_\_ 1.3. 51 años ó más \_\_\_

### 2. Estado civil.

2.1. Soltera \_\_\_ 2.2. Casada \_\_\_ 2.3. Divorciada \_\_\_ 2.4. Viuda \_\_\_

## SITUACION GEOGRÁFICA

### 3. Indique su país y municipio: \_\_\_\_\_

### 4. Cantidad de habitantes del municipio que gobierna (marque con X en la casilla):

4.1.	Menos de 5,000	
4.2.	Entre 5,000 y 15,000	
4.3.	Entre 15,000 y 50,000	
4.4.	Entre 50,000 y 100,000	
4.5.	Entre 100,000 y 500,000	
4.6.	Entre 500,000 y 1.000,000	
4.7.	Más de 1.000,000	

## FORMACIÓN

### 5. Nivel educativo completado

5.1 Primario \_\_\_ 5.2 Secundario \_\_\_ 5.3 Superior \_\_\_ 5.4 Postgrado \_\_\_

## CARRERA Y EXPERIENCIAS EN LA POLÍTICA

### 6. Indique su cargo.

6.1. Alcaldesa \_\_\_ 6.2. Concejala \_\_\_

7. Indique el tiempo de ejercicio de su cargo actual.

7.1. Primer período \_\_\_ 7.2. Reelecta \_\_\_

8. Aparte del actual cargo, ¿ha ejercido otros cargos electos?

8.1. SI \_\_\_ Indique cuál: \_\_\_\_\_

8.2. NO \_\_\_

9. ¿Piensa proyectar su carrera política al ámbito nacional?

9.1. SI \_\_\_ 9.2. NO \_\_\_ 9.3. NO sabe \_\_\_

10. ¿Cuántos años lleva actuando en política?

10.1. Menos de 5 años \_\_\_ 10.2. Entre 6 y 10 años \_\_\_ 10.3. Más de 10 años \_\_\_

11. El partido político al que representa tiene principios (marque con X en la casilla):

11.1.	Comunistas	
11.2.	Socialistas	
11.3.	Socialdemócratas	
11.4.	Liberales	
11.5.	Democristianos	
11.6.	Conservadores	
11.7.	Otros	

12. Afiliación al partido que le postuló a la alcaldía o concejalía.

12.1. Indique hace cuántos años \_\_\_\_\_

13. Con anterioridad a su carrera política, ¿ha participado en organizaciones no gubernamentales, comunitarias o con fines apolíticos?

13.1. SI \_\_\_ 13.2. NO \_\_\_

14. Si su respuesta anterior ha sido positiva, ¿cree que su proyección comunitaria ha determinado su incursión en la política?

14.1. SI \_\_\_ 14.2. NO \_\_\_ 14.3. De alguna manera \_\_\_ 14.4. NO sabe \_\_\_

15. *¿Hay en su familia antecedentes políticos?*

15.1. SI, mujeres\_\_\_ 15.2. SI, hombres\_\_\_ 15.1. SI, ambos\_\_\_  
15.4. Sin antecedentes familiares\_\_\_

16. *Si la respuesta anterior fue afirmativa, ¿cree que esos antecedentes influyeron en su decisión a actuar en política?*

16.1. SI\_\_\_ 16.2. NO\_\_\_

17. *¿Cuál fue la principal razón o motivación para incursionar en política? Por favor, lea detenidamente las opciones y señale con una X las 4 principales razones.*

17.1	Deseo de auto-realización personal	
17.2	Fuerte compromiso social y público	
17.3	Deseo de contribuir al cambio y desarrollo comunitario	
17.4	Respaldo de los/as líderes del partido	
17.5	Respaldo de la familia	
17.6	Posibilidades ciertas de ganar	
17.7	Suficiencia de recursos económicos para hacer campaña	
17.8	Respaldo de organizaciones sociales y comunitarias	
17.9	Buena presencia y apertura en los medios de comunicación	
17.10	Prestigio público ganado	
17.11	Deseo de hacer carrera política	
17.12	Experimentar en el servicio público	
17.13	Otras	

18. *Conseguir su postulación como candidata fue:*

18.1. Fácil\_\_\_ 18.2. Difícil\_\_\_ 18.3. Normal\_\_\_

19. *En su experiencia personal, ¿cuáles fueron las principales dificultades del entorno, que encontró para su postulación? Por favor, lea detenidamente las opciones y señale con una X las 4 principales razones.*

19.1	“Argollas” de amigos u hombres opuestos a su postulación en el partido	
19.2	Oposición de mujeres de su partido a su postulación	
19.3	Altos costos financieros para realizar su campaña	
19.4	Legislación electoral que no favorece la participación de las mujeres	
19.5	Resistencia de comunicadores/medios de comunicación a su postulación	
19.6	Dificultades para conciliar responsabilidades familiares con la campaña electoral	
19.7	Estereotipos culturales contrarios a la participación de mujeres en política	
19.8	Menosprecio de sus capacidades como lideresa	
19.9	Otros	

20. Desde su experiencia personal, ¿existen diferencias en la forma de ejercer el poder político entre hombres y mujeres?

20.1. SI \_\_\_ 20.2. NO \_\_\_

21. Si su respuesta fue afirmativa, por favor indique 3 diferencias:

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

3) \_\_\_\_\_

22. De acuerdo a su experiencia personal (marque con X en la casilla que corresponda):

<i>Afirmación</i>		De	En
22.1	Los horarios de reunión partidaria dificultan la participación política de las mujeres		
22.2	El estilo de relaciones que se establecen a nivel político, especialmente por su violencia, alejan a las mujeres de la política		
22.3	Los y las electoras esperan más de una autoridad mujer que de un hombre		
22.4	Las mujeres (usted en particular) deben adoptar estilos masculinos para lograr insertarse en la acción política		
22.5	Los adversarios políticos varones son más agresivos que las mujeres		
22.6	Algunas mujeres son ubicadas como candidatas por sus partidos “para rellenar cuotas”, sin oportunidades reales de acceder al poder		
22.7	La vida privada de la mujer política es más cuestionada y controlada socialmente que la del hombre político		
22.8	Las mujeres se autoexcluyen de la política por los roles domésticos que se les asigna culturalmente		
22.9	La cuota electoral o la paridad, son poco efectivas, ya que promueven el acceso de las mujeres sin considerar su mérito		
22.10	Las mujeres (usted en particular) prefieren dirigir políticas sociales, dada su sensibilidad femenina		

23. ¿Ha sido alguna vez víctima de acoso o violencia política? Lea atentamente la definición de esas prácticas: Discriminaciones y agresiones (como descalificación, estigmatización, manipulación y hostigamiento, entre otras) por parte de autoridades partidarias o públicas, hacia mujeres que se postulan o son electas en cargos de representación política en el ámbito local para: atemorizarlas, presionarlas, desprestigiarlas y obligarlas a actuar contra su propia voluntad; en muchos casos para hacerlas renunciar o para que asuman decisiones políticas con las que no están de acuerdo; o para que avalen decisiones relativas a la gestión municipal y al manejo discrecional de los recursos económicos.

23.1. SI \_\_\_ 23.2. NO \_\_\_ 23.3. En el proceso de selección candidaturas \_\_\_

23.4. Durante campaña electoral \_\_\_ 23.5. En el ejercicio del cargo \_\_\_

24. ¿Podría señalar cuáles considera que son los principales factores estructurales que relegan la participación política de las mujeres? Por favor, lea todas las opciones generales que se presentan y ordene las 3 más importantes asignándoles números: 1 la más importante, 2 medianamente importante, 3 menos importante.

24.1	Favoritismo partidario hacia los líderes masculinos	
24.2	Preferencia electoral por líderes masculinos	
24.3	Sub-valoración de las capacidades femeninas	
24.4	Incumplimiento partidario de la legislación electoral que establece la cuota o la paridad	
24.5	Inexistencia de sanciones eficaces si los partidos no cumplen con la legislación electoral que establece la cuota o la paridad	
24.6	Acoso o discriminación y hostilidad política hacia las mujeres	
24.7	Falta de programas partidarios que promuevan el liderazgo y la formación política de las mujeres	
24.8	Otros	

25. ¿Qué medidas cree que deberían adoptarse para promover el liderazgo femenino en el ámbito municipal? Indique sintéticamente las 2 propuestas que considera serían más eficaces.

- 1) \_\_\_\_\_
- 2) \_\_\_\_\_

## ASPECTOS SOCIOCULTURALES

26. Indique su condición étnica.

26.1. Mujer blanca \_\_\_ 26.2. Mujer indígena \_\_\_ 26.3. Mujer afro \_\_\_  
26.4. Mujer mestiza \_\_\_

27. ¿Se ha sentido alguna vez discriminada políticamente por la condición antes indicada?

27.1. Alguna vez \_\_\_ 27.2. A menudo \_\_\_ 27.3. Constantemente \_\_\_ 27.4. Nunca \_\_\_

28. En su caso particular, ¿cuáles considera como factores personales que limitan su carrera política? Por favor, lea todas las opciones y ordene las 3 más importantes asignándoles números: 1 la más importante, 2 medianamente importante, 3 menos importante.

28.1	Poca experiencia en el ejercicio del poder	
28.2	Falta de habilidades de liderazgo	
28.3	Escasa autoconfianza	
28.4	Situación económica desfavorable	
28.5	Difícil conciliación de la vida familiar y doméstica con la vida pública	
28.6	Insuficiente preparación y formación política	
28.7	Otros	

29. En su caso particular, ¿cuáles considera como factores personales que potencian su carrera política? Por favor, lea todas las opciones y ordene las 3 más importantes asignándoles números: 1 la más importante, 2 medianamente importante, 3 menos importante.

29.1	Legitimación que proviene de su liderazgo comunitario	
29.2	Prestigio académico y/o profesional	
29.3	Trayectoria política en el entorno familiar	
29.4	Habilidades directivas y autonomía de criterio	
29.5	Formación y experiencia en política	
29.6	Visión y emprendimiento	
29.7	Transparencia en la gestión	
29.8	Sensibilidad y compromiso por cuestiones sociales	
29.9	Éxito y prestigio como empresaria	
29.10	Otros	

30. ¿Participa en cursos de capacitación para formarse y así mejorar su gestión?

30.1. SI \_\_\_ 30.2. NO \_\_\_

31. ¿Puede indicar cuál es la importancia relativa que le atribuye a la capacitación para mejorar su gestión?

31.1. Indispensable \_\_\_ 31.2. Importante \_\_\_ 31.3. Prescindible \_\_\_

32. Su proyección política, ¿se ve afectada por su nivel de formación?

32.1. SI \_\_\_ 32.2. NO \_\_\_ 32.3. De alguna manera \_\_\_ 32.4. NO sabe \_\_\_

33. *¿Tiene hijos o hijas? Indique en su caso cuántos.*

33.1. Entre 1 y 3 \_\_\_ 33.2. Entre 3 y 6 \_\_\_ 33.3. 7 ó más \_\_\_ 33.4. Ninguno \_\_\_

34. *Si los tiene, por favor indique la edad. Puede marcar más de una opción.*

34.1. Menos de 6 años \_\_\_ 34.2. Entre 7 y 12 años \_\_\_ 34.3. Entre 13 y 20 años \_\_\_

34.4. Mayor de 21 años \_\_\_

35. *¿Condicionan sus hijos su carrera política?*

35.1. SI \_\_\_ 35.2. NO \_\_\_ 35.3. De alguna manera \_\_\_ 35.4. NO sabe \_\_\_

36. *¿Recibe apoyo de su pareja para la crianza de sus hijos y los quehaceres domésticos?*

36.1. Nada \_\_\_ 36.2. Un poco/a veces \_\_\_ 36.3. En ciertos aspectos \_\_\_

36.4. Totalmente \_\_\_

37. *¿Cuenta con otro tipo de apoyo para la crianza de sus hijos?*

37.1. Por parte de familiares \_\_\_ 37.2. Trabajadora doméstica \_\_\_ 37.3. Guardería infantil \_\_\_

37.4. NO, se ocupa sola \_\_\_ 37.5. Otros \_\_\_

## **CONDICIÓN ECONÓMICA**

38. *¿Tiene otro trabajo o medio de generación de ingresos, aparte de su función pública?*

38.1. SI \_\_\_ 38.2. NO \_\_\_

39. *Usted se definiría como una persona de estrato económico:*

39.1. Alto \_\_\_ 39.2. Medio \_\_\_ 39.3. Bajo \_\_\_

40. *¿Experimenta usted que su condición económica influya en su carrera política?*

40.1. Si, positivamente \_\_\_ 40.2. Si, negativamente \_\_\_ 40.3. No influye \_\_\_

**ESTATUS SOCIAL**

41. *¿Se definiría usted como una persona con prestigio social?*

41.1. SI \_\_\_ 41.2. NO \_\_\_

42. *En caso de ser afirmativa su respuesta, el prestigio proviene de (Por favor, indique sólo 3 respuestas):*

42.1. Razones políticas \_\_\_ 42.2. Razones económicas \_\_\_ 42.3. Razones académicas \_\_\_

42.4. Razones sociales y familiares \_\_\_ 42.5. Otras (especifique al menos 2):

43. *Su desempeño político, ¿ha aumentado su prestigio social?*

43.1. SI \_\_\_ 43.2. NO \_\_\_

44. *¿Considera usted que su carrera política ha sido exitosa?*

44.1. SI \_\_\_ 44.2. NO \_\_\_

45. *En su ciudad, ¿qué expresiones públicas le indicarían que su carrera es exitosa? Marque con X al menos 3.*

45.1	Las encuestas	
45.2	La opinión de los medios de comunicación	
45.3	La opinión de las y los ciudadanos expresada directamente	
45.4	La opinión favorable de su partido	
45.5	Otras	

## GESTIÓN MUNICIPAL<sup>3</sup>

46. Cuando usted asumió el puesto ¿la municipalidad contaba con algún plan o iniciativa para promover una gestión favorecedora de la igualdad entre mujeres y hombres (también conocida como gestión con perspectiva de género)?

46.1. SI \_\_\_ 46.2.NO \_\_\_ 46.3.Usted la inició \_\_\_ 46.4. Usted la continuó \_\_\_

47. Características de la población de la municipalidad

47.1. La municipalidad cuenta con un diagnóstico al respecto SI \_\_\_ NO \_\_\_

47.2 De haber respondido “si”, cuenta con datos desagregados por sexo SI \_\_\_ NO \_\_\_

47.2 De haber respondido “si”, cuenta con información relacionada sobre necesidades o intereses de mujeres y hombres SI \_\_\_ NO \_\_\_

48. La municipalidad cuenta con:

48.1. Plan de desarrollo local que promueva la igualdad y equidad de género SI \_\_\_ NO \_\_\_

48.2. Política municipal de igualdad y equidad de género SI \_\_\_ NO \_\_\_

49. De responder SI a la pregunta anterior (marque con X en la casilla; si en los ejemplos hay varias opciones, señale con un círculo la que corresponda):

<i>Ejemplos de ámbitos de acción municipal:</i>		SI	NO
49.1	Cuenta con bases de datos desagregas por sexo en: patentes, catastro y contribuyentes en general.		
49.2	Desarrolla proyectos de infraestructura de cuidado, como centros infantiles, para personas adultas mayores, de apoyo para adolescentes.		
49.3	Trabaja apoyando acciones para la no violencia en contra de las mujeres.		
49.4	Trabaja apoyando la empleabilidad de las mujeres.		
49.5	Trabaja apoyando la empresariedad de las mujeres.		
49.6	Tiene un programa de auditorías o consultas ciudadanas.		
49.7	Toma en cuenta la opinión de hombres y mujeres para el desarrollo de proyectos como diseño de zonas verdes y parques.		

3 Esta sección se basa en la adaptación de cuestionario de la autoría de Isabel Torres García y Vera Aguilar, en: *Investigación exploratoria: políticas de desarrollo municipal con perspectiva de género*. ONU-HABITAT, PNUD, FOMUDE, MIDEPLAN, IFAM. Costa Rica. Inédito. Diciembre 2010.

49.8	Cuenta con un diagnóstico sobre las desigualdades entre hombres y mujeres a nivel interno de la municipalidad.		
49.10	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.		
49.11	Se cuenta con reglamento para prevenir y sancionar el acoso sexual.		
49.12	La elaboración del plan municipal o la aprobación de proyectos consideran criterios para: incluir y/o priorizar acciones para la igualdad entre mujeres y hombres; o para no promover la discriminación y desigualdad entre mujeres y hombres.		
49.13	La municipalidad planifica con enfoque de género.		
49.14	La municipalidad presupuesta con enfoque de género.		
49.15	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, otros.		
49.16	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 por el Alcalde o Alcaldesa, informes del Concejo Municipal, otros.		
49.17	Se cuenta con una oficina municipal de la mujer.		

50. Si es del caso, señale sintéticamente 2 acciones que no hayan sido indicadas anteriormente.

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

51. Señale los 2 principales obstáculos para incluir una perspectiva de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres (también conocida como perspectiva de igualdad y equidad de género) en la gestión municipal.

1) \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_

¡Muchas gracias por su tiempo!

# IIDH

Instituto Interamericano  
de Derechos Humanos

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una institución internacional autónoma de carácter académico, creada en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica.

Hoy en día, es uno de los más importantes centros mundiales de enseñanza e investigación académica sobre derechos humanos. Ejecuta más de 50 proyectos locales y regionales para la diseminación de estos derechos entre las principales entidades no gubernamentales y entre las instituciones públicas del hemisferio americano.

ISBN: 978-9930-514-08-5

