

MÁS ALLÁ DE LOS NÚMEROS:



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Las Mujeres transforman el Poder Legislativo



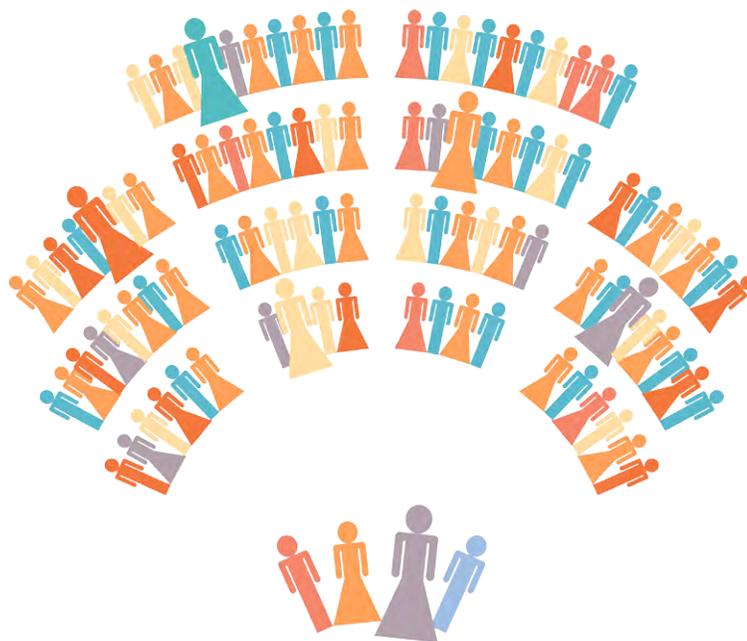
ESTUDIO DE PAÍS:

El Salvador

MÁS ALLÁ DE LOS NÚMEROS:

Las mujeres transforman el Poder Legislativo

EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



EL SALVADOR

Morena Herrera



Empowered lives.
Resilient nations.



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

JESSICA FAIETA

Subsecretaria-General de la ONU
Directora del PNUD para América Latina y el Caribe

SUSAN MCDADE

Directora Regional Adjunta del PNUD para América Latina y el Caribe

REBECA ARIAS

DIRECTORA DEL CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Coordinación de la Publicación: **Neus Bernabeu. Especialista en Género.**

Revisión: **Neus Bernabeu y Rosa Lucía Peña Castillo**

Este documento ha sido desarrollado por el Área de Género del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Contó además con la colaboración de la especialista Mariana Caminotti, Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad de San Martín, quien realizó el análisis regional basada en la información recolectada en los casos de estudio de país.

Edición: Carmen Salas

Diseño: Oscar Riaño

Queremos agradecer por la sistematización y análisis de casos nacionales a:

Mariana Caminotti, Argentina,
Mónica A. Novillo Gonzáles, Bolivia,
Clara Araújo (con asistencia de Karolyne Romero y Aline Lopes), Brasil
Maricel Sauterel, Chile
Marcela Jager Contreras, Costa Rica,
Morena Herrera, El Salvador,
Daniela Cerva, México,
Altagracia Balcacer, República Dominicana
Verónica Pérez (con asistencia de Niki Johnson y Cecilia Rocha), Uruguay

Un especial agradecimiento a las colegas de las Oficinas de País del PNUD y otros colaboradores que ayudaron en la revisión del estudio regional: Alejandra García, Andrea Balzano, Cristina Martín, Elizabeth Guerrero, Gabriela Mata, Gilda Pacheco, Isabel Crespo, Juliana Wenceslau Biriba dos Santos, Raissa Crespo, Virginia Varela y Xenia Díaz.

Más allá de los Números: Las Mujeres Transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.

ISBN 978-9962-688-34-1

Todos los derechos reservados. Las opiniones, análisis y recomendaciones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva ni de sus Estados miembros. El trabajo es una publicación independiente preparada por un grupo de consultoras/es por encargo del PNUD.

© Copyright, 2015 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Tabla de Contenidos

INTRODUCCIÓN	7
1. El escenario nacional	8
1.1 Los derechos de las mujeres en el marco normativo.....	9
1.2 La Asamblea Legislativa y el sistema electoral	10
2. La representación política de las mujeres: guía conceptual	13
3. Representación descriptiva	15
3.1 El acceso a los cargos legislativos	15
3.2 Las diputadas dentro de la Asamblea Legislativa	18
3.2.1 Las comisiones permanentes y sus presidencias	19
3.2.2 Las autoridades de La Junta Directiva	23
4. Representación sustantiva	25
4.1 Temas centrales de la agenda de igualdad de género	25
4.2. Estructuras de trabajo interpartidario	29
4.2.1. La Asociación de Parlamentarias y exparlamentarias Salvadoreñas	29
4.2.3. La tríada legislativa de mujeres	30
4.3.¿Se transversalizó el enfoque de género?.....	32
4.4. El papel de la sociedad civil organizada y la incidencia política	33
5. A modo de balance	36
Bibliografía	37
Anexo. Nombre y clasificación de las comisiones legislativas por período	39

LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Mecanismo de definición de bancas de la Asamblea Legislativa por departamento.....	11
Gráfico 1. Mujeres y hombres en la Asamblea Legislativa, 1994-2015 (en porcentajes).....	15
Gráfico 2. Diputaciones propietarias de mujeres y hombres de seis partidos políticos en siete períodos legislativos (1994-2015).....	16
Gráfico 3. Mujeres y hombres en la presidencia de comisiones legislativas (1994-2015), en porcentajes.....	20
Cuadro 2. Mujeres en la presidencia de comisiones según ámbitos de competencia (producción, reproducción y preservación del sistema), 1994-2015.....	21
Gráfico 4. Mujeres y hombres en la Junta Directiva Legislativa (1994-2015), en porcentajes.....	23
Cuadro 3. Mujeres en la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa (1994-2015).....	24
Cuadro 4. Mujeres y hombres en la Junta Directiva de Asamblea Legislativa, por cargo (1994-2015).....	24

INTRODUCCIÓN

Pese a los obstáculos que aún enfrentan las mujeres para acceder a puestos de decisión en igualdad de condiciones, en América Latina la fisonomía de los Congresos se transformó profundamente en las dos últimas décadas. El promedio de legisladoras aumentó dieciséis puntos porcentuales entre 1990 y 2014, superando el promedio mundial para ambas Cámaras combinadas, de 22% (IPU, 2014).

La llegada de más mujeres al Congreso (que se conoce como *representación descriptiva*) es un salto en calidad democrática porque refleja el ejercicio del derecho a ser representante, un derecho afirmado por la normativa internacional y, en particular, por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) en su capítulo sobre la Vida Pública y Política¹. Existe hoy un amplio acuerdo en que una democracia sin mujeres no es completa, y que su presencia en los órganos de deliberación y decisión es un hecho elemental de justicia. Pero además, quienes abogan por mayores números de mujeres en el Poder Legislativo acentúan una serie de consecuencias en los resultados políticos. Por su experiencia social, las legisladoras suelen traer miradas y preocupaciones novedosas, ampliando y enriqueciendo las agendas legislativas en temas de igualdad de género y ciudadanía (lo que se conoce como *representación sustantiva*).

Este informe nacional es parte de un estudio más amplio que aborda la representación de las mujeres latinoamericanas a partir del análisis de nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay). Básicamente, dicha investigación exploró la evolución del número de legisladoras y la representación

sustantiva de las mujeres entendida de manera amplia, como un proceso y como un resultado (Franceschet y Piscopo, 2008). Al ser considerada un resultado, la representación sustantiva implica la aprobación de leyes favorables a las mujeres y depende de una pluralidad de actores y de condiciones políticas. En su condición de proceso, la representación sustantiva comprende las prácticas de articulación de intereses y de construcción de coaliciones para promover iniciativas, incidir en discusiones e incluso proponer temas.

El Salvador es uno de los países de América Latina que más recientemente adoptó cuotas de género para las candidaturas a cargos de elección popular. A su vez, el país se destaca por contar con una institucionalidad específica en la Asamblea Legislativa —la llamada “tríada legislativa de mujeres”— cuyo propósito es favorecer el avance de los derechos humanos de las mujeres y la transversalización de género en la legislación nacional.

El documento se organiza de la siguiente manera. La primera sección ofrece una caracterización general del país, con énfasis en su marco normativo, sus instituciones políticas y electorales. La segunda sección presenta un breve marco conceptual y las secciones 3 y 4 se abocan al análisis de la representación política de las mujeres. En este sentido, se analiza la evolución del acceso de las mujeres a la Asamblea Legislativa durante siete períodos, así como su participación en comisiones y cargos de autoridad legislativa (sección 3). A su vez, se sistematizan las principales leyes relacionadas con derechos de las mujeres aprobadas en períodos recientes, y se explora el papel de las legisladoras y de las organizaciones sociales de mujeres como agentes de cambio.

1 La representación descriptiva remite a la presencia numérica de legisladoras (medida según sus porcentajes) y es un indicador del grado de inclusión de los órganos legislativos (Marx, Borner y Caminotti, 2007).



1. El escenario nacional



La República de El Salvador es un país de ingreso medio-bajo y de desarrollo humano medio. Con un valor de 0.662 en el índice de desarrollo humano, se ubica en el puesto 115 de los 187 países medidos. Sin embargo, en el índice de desigualdad de género el país mejora su posicionamiento, ubicándose en el puesto 85 con un valor de 0.441 (PNUD, 2014)². En cuanto a su organización político-institucional, El Salvador es un Estado unitario dividido en catorce departamentos. Para su gobierno, adopta la forma republicana y presidencialista.

Con el golpe de Estado de 1931, El Salvador inicia un período de 53 años de gobiernos autoritarios, hasta que en 1984 se celebran las primeras elecciones presidenciales que darían inicio a una nueva era democrática. Sin embargo, dichas elecciones, y las de 1989, tuvieron lugar en el marco de una guerra civil que se extendería entre 1981 y 1992 y tendría como protagonistas a las fuerzas guerrilleras del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la Fuerza Armada de El Salvador. El objetivo del FMLN era sacar a los militares del gobierno e

En 2015, con un 27% de mujeres en la Asamblea Legislativa, El Salvador se ubica en el puesto 41 de la clasificación de mujeres en los parlamentos de todo el mundo (189 casos) realizada por la Unión Interparlamentaria.

La incorporación de una cuota de género en la ley de partidos políticos tuvo lugar en 2013. La cuota, que regirá por un plazo de cinco elecciones, entrará en vigencia en 2015 pudiendo alterar la situación actual.

instaurar una sociedad socialista. El fin de la guerra llegaría con la firma de los Acuerdos de Paz entre el FMLN y el gobierno salvadoreño, con lo que se refunda el Estado y se sientan las bases para la democratización. En 1994

² El índice de desigualdad de género mide la pérdida de logros en tres dimensiones del desarrollo humano —salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral— a causa de la desigualdad entre mujeres y hombres (PNUD, 2014).

se realizan las primeras elecciones democráticas en tiempos de paz. El FMLN alcanza la presidencia en 2009, resultando también victorioso en las elecciones de 2014.

Cabe destacar que el FMLN es la única agrupación política que, con anterioridad a 2013, modificó sus estatutos asignando una cuota mínima para mujeres, medida que contribuyó al progresivo aumento de la presencia femenina en el grupo parlamentario del partido³. En efecto, el incremento gradual y sostenido del número de legisladoras en la Asamblea Legislativa hasta 2012 se ha debido, en gran medida, a la aplicación de cuotas partidarias en el FMLN.

1.1 Los derechos de las mujeres en el marco normativo

Durante el período militar, la Constitución de 1950 reconoció el pleno derecho al voto de las mujeres salvadoreñas, y en 1952, una mujer logró ser elegida alcaldesa. Las primeras mujeres que ingresaron en la Asamblea Legislativa lo hicieron en 1956. En la actualidad, de acuerdo con datos del Tribunal Supremo Electoral, las mujeres constituyen mayoría en el padrón electoral nacional. Los registros desde las elecciones de 2004 a 2009 muestran que el 53.45% del total de las personas inscritas con capacidad de votar son mujeres.

La Constitución de 1983 otorgó rango de ley a los tratados internacionales y El Salvador ha ratificado diferentes convenciones y pactos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La CEDAW fue ratificada en 1981, pero la aprobación de su Protocolo Facultativo aún está pendiente. La Convención

Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, fue aprobada en 1995.

En relación con el Examen Periódico Universal, El Salvador fue analizado en el primer período de sesiones del año 2010. Entre las observaciones que el Comité de Derechos Humanos hizo al Estado, se reconocen aspectos positivos entre los cuales está la adopción del Decreto Ejecutivo 56, de mayo de 2010, que contiene disposiciones para evitar toda forma de discriminación en la Administración pública por razones de identidad de género y/u orientación sexual, y la creación de la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República. Las observaciones también contienen ámbitos de preocupación. Al respecto, se recomendó “adoptar medidas especiales para continuar incrementando la participación de las mujeres en cargos públicos y de elección popular” (Comité de Derechos Humanos, 100.º período de sesiones, Ginebra, 11 a 29 de octubre de 2010), lo cual se concretó con la ley de cuotas aprobada en 2013.

Finalmente, El Salvador en los últimos años ha ratificado varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Con todo, el Convenio 189 que establece que trabajadoras y trabajadores domésticas/os tienen los mismos derechos básicos que otros trabajadores aún continúa pendiente. Un avance que reconocen organizaciones sociales que defienden los derechos de trabajadoras domésticas ha sido su inclusión en el Seguro Social por parte del último gobierno (2009-2014), al mismo tiempo que critican que al tratarse de un régimen especial este tiene carácter discriminatorio, pues las prestaciones no son las mismas que las de otros sectores laborales, y su incorporación no es obligatoria, sino a voluntad de empleadores.

³ El partido modificó sus estatutos asignando una cuota mínima de participación en la proporción 65/35. Esta medida ha incidido en un aumento progresivo de la presencia de mujeres como legisladoras de ese grupo parlamentario (salvo en el período 2003/2006).



1.2 La Asamblea Legislativa y el sistema electoral

La Asamblea Legislativa unicameral de El Salvador cuenta con 84 integrantes cuyos mandatos tienen una duración de tres años. Institucionalmente, el proceso de formación de legislación de la República se origina siempre con una propuesta denominada iniciativa de ley y debe ser conocida por el Pleno Legislativo; de ahí se traslada a la comisión que se considere apropiada para el estudio y dictamen correspondiente, de donde vuelve al Pleno para su lectura, discusión y aprobación⁴. Si el dictamen es aprobado por la mayoría del Pleno, se constituye en decreto legislativo y es trasladado a la presidencia de la República, que puede sancionarlo, observarlo y devolverlo con observaciones, o vetarlo.

En cuanto al sistema electoral que se utiliza para el Poder Legislativo, los diputados y las diputadas nacionales se eligen por medio de un sistema electoral proporcional en distritos plurinominales departamentales con listas cerradas hasta 2009 y abiertas con voto preferencial optativo desde 2012⁵. La máxima autoridad electoral es el Tribunal Supremo Electoral que cuenta, de acuerdo con la ley de su creación (2005), con autonomía técnica, administrativa y económica. Este tribunal es un organismo colegiado, integrado por cinco magistrados/as propietarios/as y cinco suplentes entre quienes actualmente se encuentran dos mujeres.

De acuerdo con el Art. 13 del Código Electoral, el procedimiento para la elección de la Asamblea Legislativa es el siguiente:

- Cada circunscripción departamental se integra con al menos tres diputados o diputadas e igual número de suplentes.
- Se establece un cociente nacional de población, resultante de dividir el número de habitantes, según el último censo nacional de población, por el número de diputados que conforman la Asamblea Legislativa.
- Para establecer el número de diputados por circunscripción, se divide el número de habitantes de cada circunscripción por el cociente nacional de población.
- Si faltara una o más diputaciones que asignar del total de los componentes de la Asamblea Legislativa, estas se asignarán a las circunscripciones electorales de mayor residuo de población, hasta completar el número de ochenta y cuatro diputados.

Lo anterior significa que cada departamento tiene un coeficiente electoral específico de número de votos para elegir a un diputado o diputada, de acuerdo con la población y el número de diputaciones correspondientes a ese departamento. El siguiente cuadro ejemplifica lo expuesto hasta aquí con base en las elecciones de 2009.

⁴ La iniciativa de ley es una facultad exclusiva de: diputados y diputadas; presidencia de la República por medio de sus ministros/as; Corte Suprema de Justicia en ciertas materias; concejos municipales en materia de impuestos municipales; Parlamento centroamericano, por medio de los/as diputados/as del Estado salvadoreño que lo conforman.

⁵ Para la elección de presidente y vicepresidente de la República, así como de los/as diputados/as al Parlamento centroamericano, se utiliza una circunscripción nacional (Art. 10 del Código electoral).

Cuadro 1. Mecanismo de definición de bancas de la Asamblea Legislativa por departamento

N.º	Departamento	N.º de diputados por departamento	Cociente electoral del departamento	Diputados electos por cociente	Diputados electos por residuo
1	San Salvador	25	26,773	22	3
2	Santa Ana	7	25,799	4	3
3	San Miguel	6	25,119	4	2
4	La Libertad	8	30,894	6	2
5	Usulután	5	24,961	3	2
6	Sonsonate	6	25,883	4	2
7	La Unión	4	21,781	2	2
8	La Paz	4	29,219	2	2
9	Chalatenango	3	26,736	2	1
10	Cuscatlán	3	32,404	2	1
11	Ahuachapán	4	29,395	2	2
12	Morazán	3	23,803	2	1
13	San Vicente	3	21,100	2	1
14	Cabañas	3	18,003	2	1
Total diputados/as electos/as por cociente y residuos		59	25		

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

En síntesis, del cuadro 1 anterior se puede concluir que:

- Cada circunscripción departamental exigirá un número distinto de votos para que un diputado o diputada resulte electo.
- Para la elección considerada, únicamente 59 diputadas y diputados resultaron electos con un cociente de votos completo, mientras veinticinco fueron electos con residuos. La información disponible no permite distinguir quiénes de estas personas electas son hombres o mujeres, pero es evidente que quien encabece las listas tiene prevalencia, y esta es una decisión de cada partido político.

- De las veinticinco diputadas y diputados electos por residuos, seis resultaron electos con menos de la mitad de votos que exigía el cociente electoral de la circunscripción departamental.

El número de diputaciones por departamento, así como el cociente electoral para cada circunscripción departamental, puede variar de acuerdo con el censo poblacional en cada período. No obstante, en las circunscripciones que eligen tres diputados el sistema electoral proporcional implica que para que un diputado resulte electo este deberá encabezar la lista de su partido, pues es sumamente difícil que un partido pueda ganar dos bancas. En dichos departamentos, el sistema funciona en gran medida como uno mayoritario, dificultando además las posibilidades de los partidos menores.



La incorporación de la posibilidad de voto preferencial por candidatos en una misma lista de un partido político a partir de 2012 otorgó al electorado la posibilidad de alterar el orden de las listas presentadas por los partidos políticos. Con esta reforma se definieron dos escrutinios: uno para determinar el número de escaños que obtendría cada partido político según los votos obtenidos y otro para conocer cuáles serían las personas candidatas de la lista del partido que ganarían escaños.

La aprobación del voto preferencial no obligatorio tuvo consecuencias en el diseño de las campañas electorales. Algunos partidos políticos invirtieron más recursos en el posicionamiento de la imagen personal. No obstante, el acceso a recursos y las posibilidades de inversión en las propias candidaturas suele ser más difícil para las mujeres.

En su primera implementación en 2012, la alteración del orden de listas presentadas por los partidos políticos presentó algunos resultados interesantes respecto de la participación de las mujeres en la competencia intrapartidaria. Por ejemplo, al menos tres mujeres resultaron electas sin aparecer en las listas presentadas por sus partidos políticos en posiciones con probabilidad de salir elegidas.

2. La representación política de las mujeres: guía conceptual



En las últimas décadas ha crecido el interés por estudiar cómo acceden las mujeres a los cargos legislativos nacionales, qué temas priorizan, cómo y con quiénes se vinculan para llevar a cabo sus proyectos. Esto ha generado una amplia discusión alrededor de dos conceptos: la representación descriptiva y la representación sustantiva. Esta sección presenta un breve marco conceptual que guiará el análisis de la representación política de las mujeres en El Salvador, el cual se desarrolla en las secciones siguientes.

Brevemente, la representación descriptiva hace referencia a las características de las personas electas y permite establecer si estas reflejan a la población en su composición social (Pitkin, 1985). De esta perspectiva, representar implica estar en el lugar de otros/as sin que esto signifique, necesariamente, actuar en el nombre de otros/as. Así entendida, la representación de las mujeres mejora a medida que los porcentajes de legisladoras se acercan a la proporción de mujeres en la población (alrededor del 50%)⁶. Existen diferentes medidas para

promover la representación descriptiva de las mujeres, algunas voluntarias (como las cuotas que adoptan los partidos políticos) y otras obligatorias (como las cuotas y los principios de paridad que se incorporan en la legislación electoral) (Rodríguez Gustá y Madera, 2013).

A diferencia de la representación descriptiva y su énfasis en la presencia, la noción de representación sustantiva acentúa la actuación de los/las representantes, con independencia de sus características. Desde este ángulo, la función de un/a representante no es estar por otros/as (en el sentido de un reflejo), sino actuar en nombre de otros/as, defendiendo determinados intereses. En las discusiones sobre política y género, la representación sustantiva aparece asociada con la promoción de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, e incluso con modalidades específicas de articulación y de trabajo político que implican lazos horizontales y coaliciones multipartidarias entre legisladoras.

⁶ La representación descriptiva es un aspecto clave de la normativa internacional de derechos humanos. La CEDAW (1979) y la Plataforma de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995) recomendaron la adopción de medidas especiales para incrementar y asegurar la presencia

de mujeres en la política institucional. Más adelante, en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) la promoción de la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer se estableció como Objetivo 3. Uno de los indicadores de este objetivo mide el incremento de la proporción de escaños ocupados por mujeres en los órganos legislativos.



Franceschet y Piscopo (2008) distinguen dos dimensiones de la representación sustantiva de las mujeres que se retomarán en este estudio:

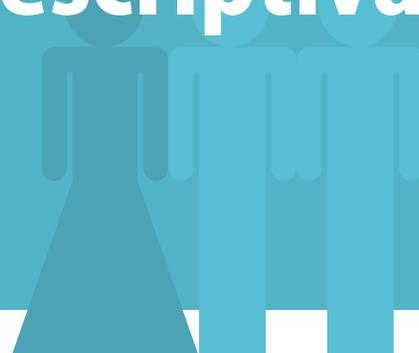
1. La representación sustantiva como resultado, que implica la adopción de cambios legales favorables a las mujeres.
2. La representación sustantiva como proceso, que hace referencia a la articulación de intereses para promover proyectos de legislación.

Desde esta segunda perspectiva, cobran importancia las prácticas políticas de las legisladoras y sus vinculaciones con redes de mujeres, organizaciones sociales, agencias de gobierno y de la cooperación internacional, entre

otras. Si bien estas acciones no se traducen siempre en nuevas leyes, “son prácticas políticas de construcción de sentidos en torno de la igualdad de género” (Rodríguez Gustá y Madera, 2013) y, por lo tanto, se las considera un elemento importante de la representación sustantiva.

En síntesis, para comprender cómo ocurre la representación sustantiva de las mujeres es importante observar las acciones que desarrollan las legisladoras y la estructura de oportunidades que les proporciona el Congreso. Desde este ángulo cobran importancia una serie de instituciones (formales e informales) existentes dentro del propio Poder Legislativo, como las comisiones, las bancadas y las unidades técnicas para la incorporación de la perspectiva de género (PNUD/Rodríguez Gustá, 2011).

3. Representación descriptiva



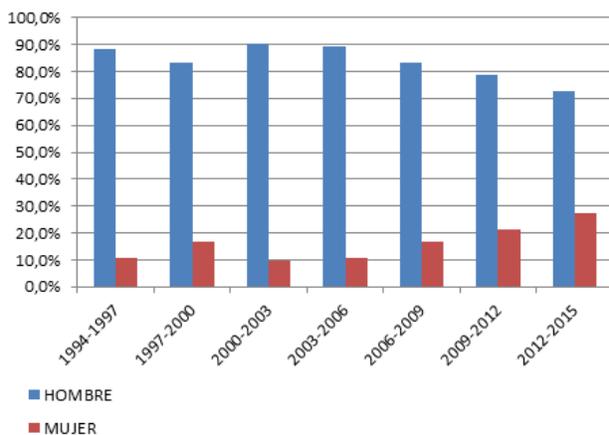
3.1 El acceso a los cargos legislativos

Para el análisis de la incorporación de mujeres en la Asamblea Legislativa, se parte del período 1994-1997 por ser de vital importancia en la construcción de la democracia, ya que esta fue la primera legislatura conformada tras la firma de los Acuerdos de Paz, marcando el inicio del proceso de transición democrática que incluye por primera vez a la izquierda partidaria en el poder.

El período legislativo con el que se inaugura la transición política estuvo marcado por una presencia muy minoritaria de mujeres en la Asamblea Legislativa (gráfico 1). Recién en las últimas dos elecciones la presencia de mujeres aumentó significativamente respecto de períodos anteriores, alcanzando un máximo del 27%.

El incremento que se observa en 1997-2000 con respecto a la legislatura anterior y la posterior estuvo relacionado con los esfuerzos realizados por las organizaciones de mujeres y feministas en el marco del impulso de la Plataforma Mujeres '94 y su continuidad en la Plataforma

Gráfico 1. Mujeres y hombres en la Asamblea Legislativa, 1994-2015 (en porcentajes)



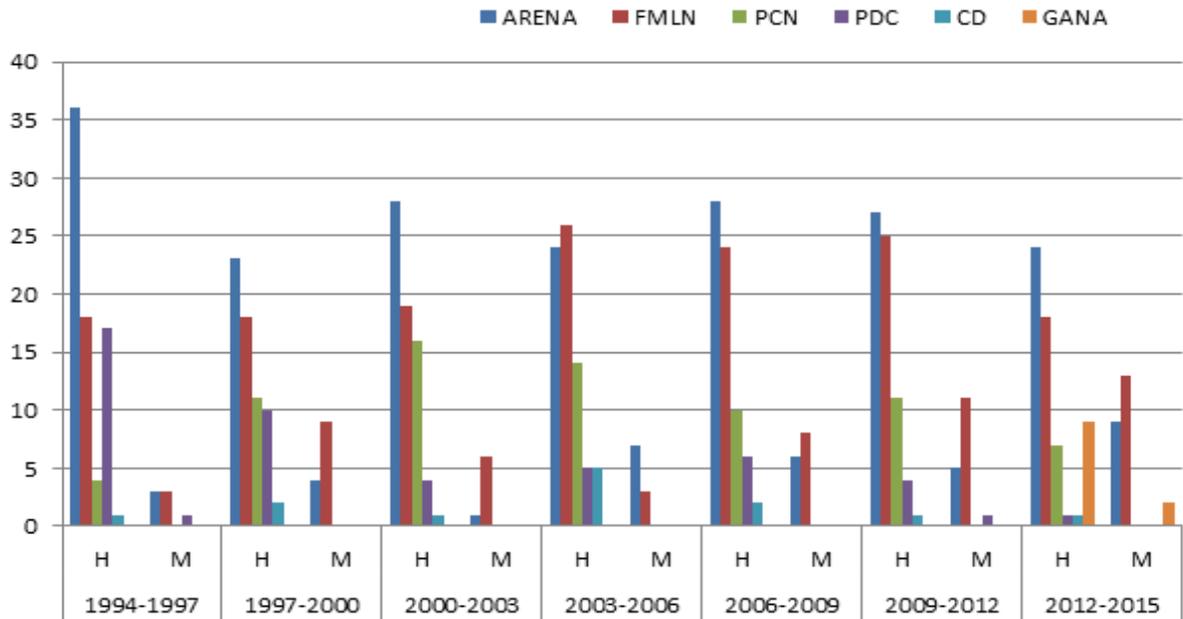
Fuente: elaboración propia.

Mujeres '97. Diversos estudios destacan que, además del activismo de las feministas, jugaron un papel importante las alianzas que estas establecieron con mujeres candidatas del FMLN para ese período electoral, así como la propia movilización que las militantes del FMLN realizaron para que se cumpliera la cuota del 35% para las candidaturas de mujeres previstas en los estatutos partidarios internos.

En los siete períodos legislativos considerados, en la Asamblea Legislativa han participado quince partidos, de los



Gráfico 2. Diputaciones propietarias de mujeres y hombres de seis partidos políticos en siete periodos legislativos (1994-2015)



ARENA: Alianza Republicana Nacionalista; FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional; PCN: Partido de Concertación Nacional; PDC: Partido Demócrata Cristiano; CD: Cambio Democrático; GANA: Gran Alianza por la Unidad Nacional.

Fuente: elaboración propia.

cuales nueve han desaparecido entre 1994 y 2012. Como resultado de esta importante contracción del sistema de partidos, actualmente existen cinco partidos y se ha creado uno nuevo, conformando el espectro de seis partidos (gráfico 2).

De los nueve partidos políticos que desaparecieron a lo largo de estos periodos, solamente tres tuvieron mujeres en sus bancadas (el Partido Demócrata, el Movimiento Renovador y el Partido Liberal Democrático). Con todo, el gráfico precedente muestra que los partidos mayoritarios, FMLN y Alianza Republicana Nacionalista, han concentrado la mayor cantidad de mujeres legisladoras.

De acuerdo con el régimen sancionatorio de la misma ley, se estableció que el partido político que incurra en infracción en relación con la cuota deberá someterse a una multa de 55 salarios mínimos para el sector comercio y servicios y corregir la infracción en un periodo no mayor de quince días. Sin embargo, la misma ley establece en el Art. 86 que los partidos políticos tendrán un periodo de dieciocho meses para adecuar sus estatutos e institucionalidad partidaria para aplicar los procedimientos establecidos en la ley. Una limitación de la ley es que la cuota de género se reconoce como una medida transitoria, que estará vigente únicamente para las próximas cinco elecciones para la Asamblea Legislativa y para cuatro elecciones en el caso del Parlamento Centroamericano.

En 2013, El Salvador incorporó cuotas de género del 30% de alcance nacional y municipal con una vigencia de cinco elecciones en la ley de partidos políticos. Esta medida fue fruto de una iniciativa del Grupo Parlamentario de Mujeres, conformado por diputadas de los distintos partidos políticos con el respaldo de diversos actores de la sociedad civil y de organismos internacionales⁷.

La cuota de género fue incluida en el Capítulo V “Elección de autoridades y candidaturas partidarias a cargos de elección popular”, que establece en su Art. 37: “... 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 un treinta por ciento de participación de la mujer”.

Las legisladoras propusieron también que uno de los considerandos de la ley de partidos políticos hiciera referencia al Art. 1 de la CEDAW, e incorporaron como una de las infracciones graves en el Art. 71, literal e.: “No garantizar la equidad de género en los términos que señala la presente ley”.

⁷ La reforma de la ley de partidos políticos que estableció la cuota mínima también ha regulado temas de financiamiento, participación porcentual de jóvenes, funcionamiento interno y límites de donaciones, entre otros.

La aprobación de las cuotas de género culminó con los esfuerzos realizados durante más de una década por los movimientos de mujeres y feministas junto a las diputadas. Con los primeros intentos realizados en el año 2000, fue recién en 2010, en el marco de la conmemoración del 60.º aniversario del otorgamiento de los derechos políticos a la mujer salvadoreña, que se presentó el anteproyecto de decreto legislativo denominado “Reformas Electorales para la Igualdad Ciudadana de Mujeres y Hombres”, el cual contenía la armonización o actualización de las propuestas de reformas electorales para la mayor representación de mujeres en los cargos de elección popular. A continuación se reseña una serie de acciones críticas realizadas por mujeres desde el año 2000 con el propósito de introducir cuotas en la legislación nacional del país:

- En enero del año 2000 se introdujo la modificación de la agenda legislativa para introducir una pieza de correspondencia que contenía la aprobación de una disposición legal que garantizara una cuota mínima de representación de mujeres en los listados de candidaturas a cargos de elección popular. Esta moción no fue aprobada por la falta de un voto.
- En 2002, en el marco del Día Internacional de la Mujer, se firmó el Pacto por la participación de más mujeres en la política, por mujeres representantes de Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias Salvadoreñas (ASPARLEXSAL), la Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas Salvadoreñas (ANDRYSAS), la Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida, el Instituto de Estudios de la Mujer “Norma Virginia Guirola de Herrera” (CEMUJER), la Asociación para la Autodeterminación de la Mujer, el Movimiento Salvadoreño de Mujeres, la Coordinadora Nacional de la Mujer Salvadoreña, el Movimiento de Mujeres “Mélida Anaya Montes”, y otras organizaciones de ámbito local y regional afines al movimiento de mujeres.



- El 20 de junio de 2002, una comisión integrada por mujeres de diversas organizaciones y diputadas de las diferentes fracciones legislativas y de ASPARLEXSAL presentó una propuesta de reforma electoral ante la Asamblea Legislativa. El anteproyecto tenía el fin de garantizar una mayor representación de mujeres en cargos de elección popular (como mínimo un 40% de nombres de mujeres en los listados de elección popular, alternando la presencia de nombres de hombres y mujeres en los listados), dar protagonismo al Tribunal Supremo Electoral en la supervisión del cumplimiento de estas reformas por los partidos políticos y promover, en la Corporación de Municipalidades de El Salvador, acciones positivas relacionadas con la participación política de las mujeres. Como resultado de ese esfuerzo, sale solo una recomendación de orientación a los partidos políticos para que se autorregulen y garanticen la participación y representación política de las mujeres. Luego, el proceso se estancó debido a las elecciones legislativas y municipales durante el período 2006-2009.
- El 11 de febrero de 2004, las organizaciones de mujeres ANDRYSAS, Colectiva Feminista, Las Dignas, Las Méridas y CEMUJER presentaron el anteproyecto: Ley de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres, con el propósito de crear y articular mecanismos, políticas y programas para el logro de la igualdad real entre hombres y mujeres, exigiendo paridad en la representación política.
- El 29 noviembre de 2007, en el marco de la conmemoración del Día Nacional de la no Violencia contra las Mujeres, las organizaciones de mujeres ASPARLEXSAL, ANDRYSAS, la Unión Salvadoreña de Mujeres y La Colectiva Feminista presentaron a la Asamblea Legislativa un conjunto de reformas al Código electoral para la igualdad ciudadana, sin recibir respuesta. Esta propuesta fue apoyada con una marcha que movilizó a 1.200 mujeres de diferentes partidos políticos del país. Este mismo año, con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF), se intensificaron los esfuerzos de ASPARLEXSAL por lograr la aprobación de la propuesta de reformas electorales presentada en 2007 que, en sí, responden a una medida legislativa especial para lograr la igualdad ciudadana de mujeres y hombres.
- Desde noviembre de 2009 hasta enero de 2010, se formó una comisión redactora de una nueva propuesta de reformas electorales para la igualdad ciudadana, la cual vendría a adecuar en una propuesta más sintética a las reformas electorales ya presentadas en 2007. Este anteproyecto fue trabajado durante dos meses y consensuado por una comisión redactora integrada por estas organizaciones e instituciones: ASPARLEXSAL, ANDRYSAS, Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), Tribunal Supremo Electoral, PARLACEN, Colectiva Feminista y Foro de Mujeres de Partidos Políticos.
- El 5 de febrero de 2010 se llevó a cabo el Foro “Reformas electorales para la igualdad ciudadana de mujeres y hombres”, con el objeto de sensibilizar sobre la importancia de la aprobación de estas reformas electorales y preparar el terreno para el momento de su presentación en la Asamblea Legislativa.

3.2 Las diputadas dentro de la Asamblea Legislativa

Esta sección analiza la participación de las diputadas en la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa y de las comisiones que funcionan en ella.

Las comisiones legislativas son grupos de trabajo, conformados por diputados y diputadas propietarios/as, con el propósito de estudiar, analizar y aprobar, o rechazar, las diferentes iniciativas de ley. Las mismas cuentan con una presidencia, una secretaría y una relatoría, y los demás miembros tienen la calidad de vocales. Cada partido político elige al diputado o diputada que ocupará la presidencia, y los otros cargos que le corresponden en cada comisión. La valoración de idoneidad para estas responsabilidades es una decisión partidaria. No hay un número máximo de comisiones de las que puede formar parte un diputado y diputada⁸. La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa es la responsable de nombrar a los diputados y diputadas que integrarán las comisiones permanentes, con base en la representación proporcional de los partidos políticos en la Asamblea, previa consulta a quienes coordinan los grupos parlamentarios.

Las comisiones legislativas pueden ser:

- **Permanentes:** son grupos de trabajo establecidos en el Art. 39 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, las cuales se conforman con diputados nombrados por la Junta Directiva.
- **Transitorias:** se constituyen por un acuerdo de la Junta Directiva, para el correspondiente período legislativo.
- **Ad-hoc:** se establecen por acuerdo de la Junta Directiva, para un trabajo concreto.
- **Especiales:** son nombradas por la Asamblea Legislativa en Pleno, para la investigación de asuntos de interés nacional y adoptar los acuerdos o recomendaciones que se consideren necesarios.

⁸ Los diputados y las diputadas suplentes se pueden incorporar a las reuniones de comisiones con derecho a voz pero sin voto, a menos que estén sustituyendo una diputación propietaria.

El número de comisiones ha variado en el tiempo, con una tendencia creciente. En 2015, la Asamblea Legislativa cuenta con veintiuna comisiones permanentes. Cabe destacar que no todas las comisiones tienen el mismo grado de poder y prestigio, ya que ello depende de los asuntos que cada una aborda. En ese sentido, hay comisiones estratégicas, como las que tienen a su cargo el análisis y tratamiento del presupuesto nacional y la asignación de recursos públicos, por ejemplo.

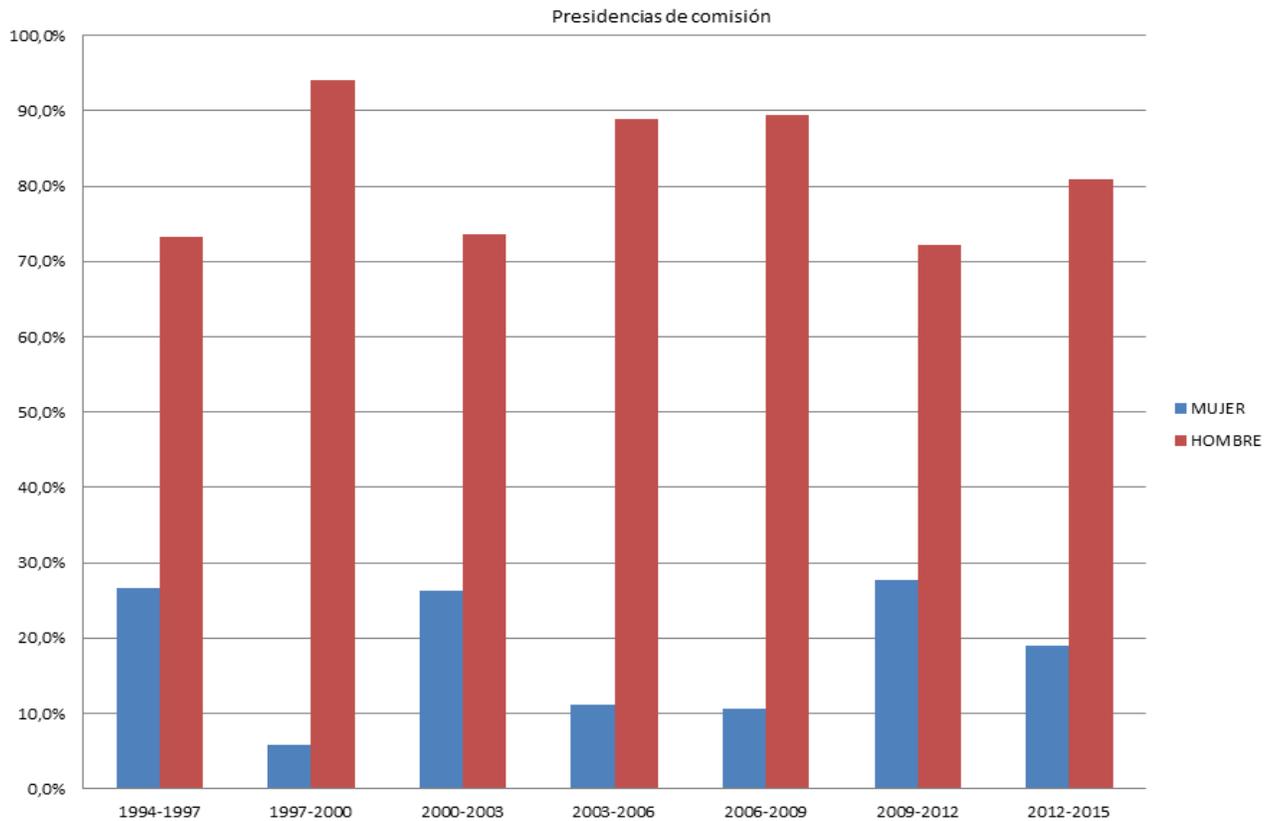
3.2.1 Las comisiones permanentes y sus presidencias

La presidencia de comisión es un cargo jerárquico y de importancia política dentro de la Asamblea, juega un papel relevante en las deliberaciones, la revisión de informes y la preparación de dictámenes que la comisión realiza para presentar al Pleno legislativo. Al comparar la participación de las mujeres en las presidencias de las comisiones permanentes (gráfico 3) con la composición por sexo de la Asamblea Legislativa, puede observarse lo siguiente:

- En el período 1994-1997, las mujeres representaban un 11% de la Asamblea Legislativa, pero ocuparon el 27% de las presidencias de comisión.
- En el período 1997-2000, que implicó un incremento de la participación femenina (17%), las diputadas apenas ocuparon un 6% de las presidencias.
- Entre 2003 y 2006, con el porcentaje de diputadas más bajo de los siete períodos (9.5%), estas ocuparon el 26% de las presidencias de comisión.
- Finalmente, en el actual período, con la mayor presencia femenina en la Asamblea Legislativa (27%), su presencia en las de presidencias de comisiones vuelve a decrecer al 19%.



Gráfico 3. Mujeres y hombres en la presidencia de comisiones legislativas (1994-2015), en porcentajes



Fuente: elaboración propia.

Estos datos indican que la presencia numérica no determina la posición que las mujeres pueden lograr en los cargos más relevantes dentro de la Asamblea Legislativa. Por el contrario, esto puede estar asociado a otros factores, como la posición en el interior de sus partidos políticos y las negociaciones y apoyos interpartidarios que se establecen para la integración de las comisiones y sus presidencias.

Por otro lado, es importante preguntarse qué tipo de comisiones han sido más permeables para el acceso de las mujeres a la presidencia. Para este análisis, se sigue la clasificación utilizada por Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá (2009) en su análisis de la participación de las mujeres en la estructura de comisiones del Congreso

argentino. Siguiendo a Skard y Haavio-Mannila (1985), estas autoras encontraron una división sexual del trabajo en las comisiones categorizadas en tres tipos:

- Comisiones de reproducción: son aquellas que tratan los temas de política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, de medioambiente, cultural, etc.
- Comisiones de producción: tienen que ver con la política económica, fiscal, laboral, industrial y energética, etc.
- Comisiones de preservación del sistema: son las que se encargan de los asuntos constitucionales, juicio político, reforma institucional y administrativa, relaciones exteriores, seguridad y defensa nacional, etc.

Cuadro 2. Mujeres en la presidencia de comisiones según ámbitos de competencia (producción, reproducción y preservación del sistema), 1994-2015

Período	Producción		Reproducción		Preservación del sistema	
	Presidentas	%	Presidentas	%	Presidentas	%
1994-1997	1	33	1	25	2	25
1997-2000	0	0	1	25	0	0
2000-2003	1	20	2	40	2	22
2003-2006	0	0	1	20	1	11
2006-2009	0	0	0	0	2	20
2009-2012	1	33	1	20	3	33
2012-2015	1	20	0	0	3	30
TOTAL	4		6		13	

Fuente: elaboración propia.

En los siete períodos considerados, las diputadas fueron minoría en la presidencia de todos los tipos de comisión, alcanzando su menor participación en la categoría producción. Entre 1997-2000, cuando creció la participación de las mujeres en la Asamblea, las diputadas lograron una presidencia relacionada con la reproducción social, mientras no ocuparon la presidencia en ninguna de las comisiones de los otros ámbitos. En cambio, desde entonces se puede ver una tendencia a ocupar más presidencias de las comisiones de preservación del sistema, lo que podría indicar una preocupación por influir en comisiones que regulan la propia participación femenina.

Otro aspecto de interés hace referencia a la presencia de mujeres como vocales de las comisiones. Para este análisis, se compara el porcentaje de mujeres integrantes de las comisiones según categorías y, luego, se distinguen como *demográficamente femeninas* a aquellas comisiones donde la proporción relativa de mujeres sobre sus integrantes supere el porcentaje total de las legisladoras al menos en un 5% (Borner et al., 2009:76).

- En 1994-1997, la presencia de mujeres en la Asamblea fue escasa. Sin embargo, estas tuvieron una proporción relativa mayor a su presencia total en la Asamblea en cuatro comisiones, donde asumieron la presidencia.
- En 1997-2000, pese al aumento del número de diputadas, no hubo presencia de mujeres en tres comisiones: obras públicas, protección al medioambiente, y modernización.
- En 2000-2003, se constata una disminución en el número de mujeres en la Asamblea y una mayor cantidad de comisiones sin mujeres: defensa, legislación y puntos constitucionales, obras públicas, financiera y política.
- En 2003-2006, con un porcentaje de diputadas similar al período previo, continuó habiendo ausencia de mujeres en cinco comisiones: asuntos municipales, obras públicas, seguridad pública, trabajo y previsión social, juventud, deporte y turismo.



- En 2006-2009, la participación de las mujeres en la Asamblea aumentó nuevamente; sin embargo, siguió habiendo cuatro comisiones con ausencia completa de mujeres: defensa, legislación y puntos constitucionales, obras públicas y seguridad.
- En 2009-2012 aumentó considerablemente el porcentaje de diputadas, en asociación con las campañas de concienciación a favor de más mujeres en la política. Es el primer período en el que hay por lo menos una mujer en todas las comisiones legislativas de la Asamblea.
- En 2012-2015 se registra la mayor proporción de diputadas. Sin embargo, se encuentran dos comisiones sin presencia de mujeres: defensa y seguridad pública.

A lo largo de los siete períodos considerados, las comisiones de preservación del sistema y de reproducción son con mayor frecuencia demográficamente femeninas. Es más, las comisiones de reproducción son en su mayoría demográficamente femeninas en todos los períodos. En 2012-2015, se observa una amplia sobrerrepresentación de mujeres en la Comisión de la Familia, la Niñez, la Adolescencia y el Adulto Mayor, por un lado, y en la Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género. Esto evidencia que el ámbito legislativo reproduce la división sexual del trabajo tradicional, que asocia a las mujeres con las tareas de reproducción y de cuidado, incluso cuando desarrollan actividades públicas y profesionales.

La Comisión de la Mujer e Igualdad de Género

Hasta 2009, los derechos de las mujeres eran tratados en la Comisión de la Familia, la Mujer y el Niño. Esta comisión se instauró en 2012, a iniciativa del GPM, y está dedicada exclusivamente al estudio de mociones y expedientes relativos a los derechos de la mujer y la igualdad.

Su creación fue resultado de diversas convenciones que demandan la institucionalización de mecanismos para el avance de los derechos de las mujeres; esto sirve como fundamento jurídico para el cumplimiento de los instrumentos internacionales, garantizando así su realización en el ámbito nacional.

Según su propia definición, la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género esta “dedicada única y exclusivamente al estudio de Mociones y Expedientes relativos a la Mujer e Igualdad de Género”, que se traduce en objetivos de vigilancia a instituciones del Estado para la aplicación de la normativa de igualdad y en la elaboración e impulso de propuestas de reforma encaminadas a la armonización de la legislación nacional con el espíritu y las medidas establecidas en nuevas leyes que promueven la igualdad.

En la legislatura 2012-2015, la Comisión está integrada por ocho miembros, de los cuales cinco son mujeres. Los cargos directivos de la Comisión —presidencia, secretaría, y relatoría— son ocupados por tres diputadas de diferentes partidos políticos.

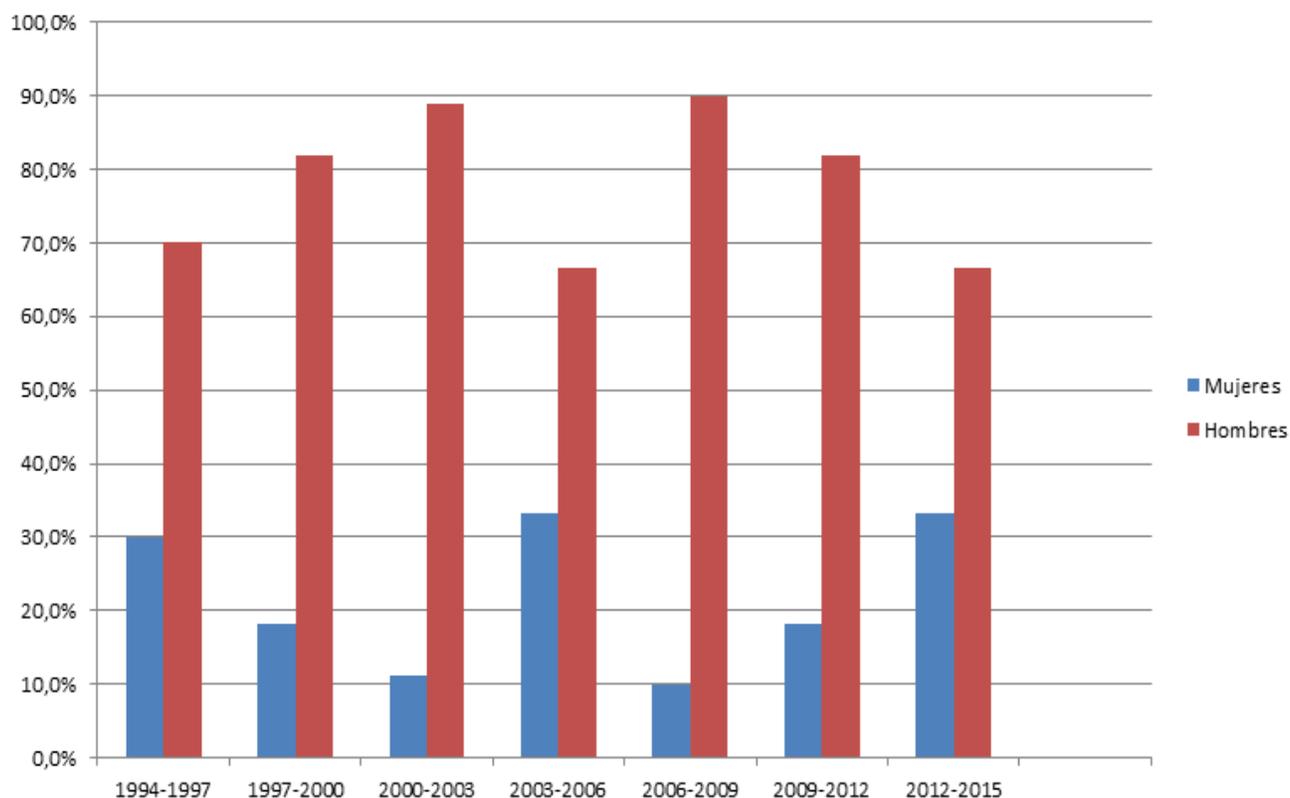
3.2.2 Las autoridades de La Junta Directiva

Otro aspecto que se ha de explorar es la composición por sexo de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa. Este órgano jerárquico está integrado por una presidencia, vicepresidencias y secretarías, en diferente número, de conformidad con el protocolo de entendimiento que acuerden los grupos parlamentarios al inicio de cada período legislativo, procurando la participación de todos los grupos parlamentarios, con base en criterios de pluralidad y proporcionalidad. Los cargos en la Junta Directiva pueden durar todo el período legislativo, pero

la permanencia de una diputada o diputado en el cargo, depende en última instancia de la asignación que realice el grupo o fracción legislativa a la que pertenece.

El reglamento de la Asamblea define las atribuciones específicas de la Junta. Entre ellas, la elaboración de propuesta de agenda legislativa, la dirección de las plenarios, nombramiento de comisiones permanentes, transitorias y especiales, y la definición de plazos para la emisión de dictámenes legislativos. Por lo general, la Junta ha sido un espacio de predominio masculino a lo largo de los siete períodos legislativos considerados, tal y como se muestra en el gráfico 4.

Gráfico 4. Mujeres y hombres en la Junta Directiva Legislativa (1994-2015), en porcentajes



Fuente: elaboración propia.

Con la excepción de los períodos 2006-2009 y 2009-2012, la participación de legisladoras en esta instancia superó el

porcentaje general de diputadas (cuadro 3).



Cuadro 3. Mujeres en la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa (1994-2015)

Período	Mujeres en la legislatura	Mujeres en la Junta Directiva
1994-1997	11%	30%
1997-2000	17%	18%
2000-2003	9.5%	11%
2003-2006	11%	33%
2006-2009	17%	10%
2009-2012	21%	18%
2012-2015	27%	33%

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, hay significativas diferencias en relación con el tipo de cargos desempeñados en esta instancia por mujeres y hombres. En general, las diputadas ejercieron cargos de secretarías, mientras que la presidencia estuvo en manos de una mujer en un único período, y la vicepresidencia en dos períodos legislativos (cuadro 4).

Cuadro 4. Mujeres y hombres en la Junta Directiva de Asamblea Legislativa, por cargo (1994-2015)

Período	Presidencia	Vicepresidencia	Secretarías			
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
1994-1997	1	0	1	3	1	4
1997-2000	0	1	1	3	1	5
2000-2003	0	1	0	2	1	5
2003-2006	0	1	0	2	2	1
2006-2009	0	1	0	4	1	4
2009-2012	0	1	0	4	2	4
2012-2015	0	1	1	4	2	6

Fuente: elaboración propia.

4. Representación sustantiva



La representación sustantiva de las mujeres supone la protección y ampliación de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. En este sentido, los análisis más frecuentes han colocado la mirada en el rol de las legisladoras como firmantes de proyectos de ley, pero otros estudios más recientes prestan atención a la introducción de temas y la construcción de sentidos en torno a la igualdad (Rodríguez Gustá y Madera, 2014), al fortalecimiento de la institucionalidad de género dentro de los Congresos (Piscopo, 2014) y al desarrollo de acciones colectivas y de vinculaciones con organizaciones de mujeres y feministas, agentes del Estado y organismos de la cooperación internacional, entre otros actores.

De esta manera, en el proceso de representación sustantiva hay dos ejes que cobran especial importancia: 1) la emergencia y el avance de una agenda legislativa de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres, plasmada en leyes y propuestas, y 2) la existencia de una institucionalidad de género que proporcione soporte, conformada por comisiones de género o de la mujer, cuerpos de apoyo técnico y/o agrupamientos como bancadas femeninas o coaliciones informales que se activan para llevar adelante iniciativas de género.

4.1 Temas centrales de la agenda de igualdad de género

Este apartado destaca algunas de las leyes y decretos legislativos más importantes que han afectado a los derechos de las mujeres y la igualdad de género durante los dieciocho años comprendidos entre los siete períodos legislativos analizados en este estudio. Estos asuntos fueron abordados por la Comisión Legislativa de la Familia, la Mujer y el Niño hasta 2012, cuando se instaura la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género, tal como se mencionó.

Ley procesal de familia (1994)

Esta ley, que vela por los derechos de los menores, incapaces y adultos mayores, establece los procedimientos para la aplicación del Código de Familia aprobado entre 1991 y 1994, que implicó consultas a organizaciones de mujeres acerca de los contenidos relacionados con la igualdad de cónyuges. No se logró que la carga de la prueba de paternidad quede a responsabilidad del hombre que niega la paternidad.



Ley transitoria del registro del estado familiar y de los regímenes patrimoniales del matrimonio (1995)

La importancia de esta legislación está relacionada al menos con dos factores que inciden en la condiciones de las mujeres: a) elimina la figura de hijos legítimos e ilegítimos, y b) establece la posibilidad de que la pareja pueda decidir en el momento de establecer matrimonio cuál de los regímenes patrimoniales le conviene: 1) separación de bienes (cada persona se reserva la propiedad, la administración y la libre disposición de sus bienes obtenidos antes y después del matrimonio. Los bienes son separados completamente); 2) partición de ganancias (al comenzar el matrimonio, los bienes adquiridos dentro de este son de los dos. La excepción es la herencia), y 3) comunidad diferida (todo lo existente dentro y fuera del matrimonio pertenece a ambos, y se distribuirá por mitad en caso de disolverse el vínculo).

Ley de creación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (1996)

Su objeto es diseñar, dirigir, ejecutar y velar por el cumplimiento de la política nacional de la mujer. Esta ley fue presentada por la presidencia de la República a través de la Secretaría Nacional de la Mujer, después de la IV Conferencia Mundial de la Mujer. Las organizaciones de mujeres y feministas intervinieron en el proceso de consultas y presentaron propuestas que fueron incorporadas al texto de la ley:

- La incorporación de la figura de dirección o papel rector del ISDEMU⁹ en la aplicación de la Política Nacional de la Mujer.
- La composición de la Junta Directiva con las siguientes características:

⁹ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.

- Que la presidencia quedará establecida por la titular de la Secretaría Nacional de la Mujer o la persona que la presidencia de la República designe.
- Que estuviera integrada por ministros/as y viceministros/as (eliminando la figura de “o quien el ministro/a designe, que suele dejar espacio a que funcionarios envíen a personas de bajo rango) para de esta manera asegurar que la Junta Directiva constituyera en sí misma un espacio de interlocución política de alto nivel.
- La integración de dos representantes de organizaciones sociales dedicadas a la promoción de derechos de las mujeres (exclusivamente y no a cualquier tipo de organización social).

Leyes de violencia intrafamiliar y contra las mujeres (1996, 2011)

La Ley de Violencia Intrafamiliar (1996) establece mecanismos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, en las relaciones de los miembros de la familia o en cualquier otra relación interpersonal de dichos miembros, sea que estos compartan o no la misma vivienda; aplica medidas preventivas, cautelares y de protección necesarias para garantizar la vida, integridad y dignidad de las víctimas de la violencia Intrafamiliar; regula medidas de rehabilitación para ofensores; protege de forma especial a las víctimas de violencia. A los efectos de esta ley se entienden por familiares las relaciones entre cónyuges, excónyuges, convivientes, exconvivientes, ascendientes, descendientes, parientes colaterales por consanguinidad, afinidad, adopción, los sujetos a tutela o guarda, así como cualquier otra relación interpersonal que pueda generar este tipo de violencia.

Además, la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (2011) establece, reconoce y garantiza el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en cualquier ámbito, incorporando el feminicidio.



Reformas al Código penal: incorporación de la figura de acoso sexual (1998) y trata de personas (2004)

Se establece que el que realice conducta sexual indeseada por quien la recibe, que implique frases, tocamiento, señas u otra conducta inequívoca de naturaleza o contenido sexual y que no constituya por sí sola un delito más grave, es sancionado con prisión de tres a cinco años. El acoso sexual realizado contra menor de 15 años es sancionado con la pena de cuatro a ocho años de prisión. Si el acoso sexual se realizara prevaliéndose de la superioridad originada por cualquier relación, se impone además una multa. Esta reforma ha permitido que algunos casos de acoso sexual se empiecen a denunciar.

Asimismo, otra reforma del Código penal incorporó la trata de personas como un delito grave (decreto de reforma al Art. 367-C, 2004), promovida desde la Comisión de Familia, la Mujer y la Niñez. La trata de personas se considera como un delito grave y se sanciona con pena máxima. Se agrega el delito contra la libertad sexual, comercio de personas, tráfico ilegal de personas y trata de personas. Aunque no resuelve la falta de legislación sobre este problema, la reforma contribuyó a visualizar la problemática.

Disposiciones relativas a que los candidatos de elección popular deberán presentar solvencia extendida por la Procuraduría General de la República (2002)

Este decreto establece de manera permanente una propuesta de las organizaciones de mujeres y feministas de traducir la exigencia de *moralidad notoria* que la Constitución de la República exige a todas las personas funcionarias electas, a que presenten la constancia de no deuda de cuota alimenticia, antes de asumir el cargo.

La ASPARLEXSAL surgió ante la poca participación política de las mujeres y el escaso acceso de las mismas a puestos de toma de decisión política. Se ha enfocado en la capacitación y formación política de las mujeres, mediante cursos y diplomados regionales de mujeres en liderazgo político, conferencias, foros para la elaboración de agendas con enfoque de género, talleres, alianzas estratégicas con otras asociaciones de mujeres y con organismos cooperantes como el PNUD, UNFPA, IIDH de Costa Rica, AECID, y la cooperación canadiense.

Reforma al Código municipal: incorporación de la equidad de género (2005)

Se crea la competencia de los concejos municipales en relación con la promoción y desarrollo de programas y actividades destinadas a fortalecer la equidad de género, y en 2006 se agrega la creación de la Unidad Municipal de la Mujer. Estos dos decretos han sido iniciativas presentadas por organizaciones de mujeres, buscando fortalecer la equidad de género en la gestión pública de los gobiernos municipales. Uno de los aspectos en que esta demanda se concreta es en la creación de partidas presupuestarias específicas para programas de promoción y atención a los derechos de las mujeres.



Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (2011)

Prohíbe la discriminación, de derecho o de hecho, directa o indirecta, contra las mujeres, haciendo referencia expresa a la CEDAW, y establece los principios, propósitos y lineamientos normativos para el diseño y la ejecución de políticas gubernamentales en la materia. Esta norma reconoce la paridad en todos los ámbitos sociales, económicos y políticos como un valor y como un fin para la democracia. Entre sus principios se encuentra la igualdad, la equidad, la no discriminación, el respeto a las diferencias entre hombres y mujeres, y la transversalidad.

El país no dispone de una legislación específica en materia de derechos sexuales y reproductivos. La igualdad y la no discriminación en la atención a la salud sexual y reproductiva se contempla en la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (Art. 26), aunque la ausencia de una ley específica ha motivado campañas y acciones públicas de organizaciones como la Alianza para la Salud Sexual y Reproductiva en El Salvador.

Legislación para garantizar derechos de grupos históricamente excluidos o discriminados

En relación con estos grupos, se han sancionado las siguientes leyes:

- *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*, cuya finalidad es garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos facilitando el cumplimiento de los deberes de niños, niñas y adolescentes en el país. Siendo en este caso una iniciativa presentada por el presidente de la República y la ministra de Educación. Y fue aprobada el 26 de marzo del 2009.
- *Ley de Prevención y Control de la Infección Provocada por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH)*. Esta ley tiene por objeto prevenir, controlar y regular la atención de la infección causada por el VIH, establecer las obligaciones de las personas portadoras del virus, y definir de manera general la Política Nacional de Atención Integral ante el VIH/sida. Además, garantiza los derechos individuales y sociales de las personas que son portadoras del VIH/sida. Fue aprobada en 2001.
- *Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*. Tiene por objeto establecer el régimen de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidades físicas, mentales, psicológicas y sensoriales, ya sean congénitas o adquiridas. Fue aprobada en 2000.

Cabe destacar que, en relación con la agenda legislativa, la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género acordó realizar un monitoreo sobre la aplicación de las leyes en materia de derechos humanos de las mujeres, como de aquellos convenios internacionales que ha suscrito el país. Sus atribuciones son independientes de las de la actual Comisión de la Familia, la Niñez, la Adolescencia, y el Adulto Mayor, y se centran en la vigilancia a las instituciones del Estado para la aplicación de la nueva

Por el contrario, en cuanto a los grupos de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, se presentó una propuesta de reforma a la Constitución de la República para dejar establecido que el matrimonio es entre personas de distinto sexo. Esta reforma no se llevó a cabo por falta de votos y la movilización de grupos de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales. Debido a esta demanda, diputados y diputadas se comprometieron a analizar alternativas legales que permitan uniones civiles entre homosexuales y lesbianas, pero no bajo el concepto de matrimonio. Sin embargo, aún no ha habido mayor avance en la elaboración de una propuesta concreta.

normativa para la igualdad y en la elaboración e impulso de propuestas de reforma de leyes específicas encaminadas a la armonización de la legislación nacional.

4.2. Estructuras de trabajo interpartidario

El país cuenta con dos estructuras de trabajo parlamentario interpartidario que han sido fundamentales no solo para la aprobación de legislación, sino también para generar espacios de articulación, diálogo y trabajo conjunto con organizaciones de mujeres y feministas. Estas son: la Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias Salvadoreñas (ASPARLEXAL) y el GPM.

4.2.1. La Asociación de Parlamentarias y exparlamentarias Salvadoreñas

La ASPARLEXSAL es un esfuerzo interpartidario de mujeres para trabajar en temas de participación política,

apostando por la formación como una estrategia de mayor incidencia. Esta asociación, que representa a las mujeres parlamentarias y exparlamentarias tanto de la Asamblea Legislativa como del Parlamento Centroamericano, se creó en el año 2000 con los objetivos principales de impulsar la participación política igualitaria, promocionar las iniciativas legislativas que favorezcan a las mujeres, lograr una democracia y un sistema político más equitativo a través de reformas del Estado y tener incidencia política permanente. También trabaja para promover mayores niveles de representación de las mujeres en las instancias de decisión pública y política, y para promocionar los derechos cívicos y políticos de la mujer, logrando su desarrollo integral.

4.2.2. El Grupo Parlamentario de Mujeres

El GPM de la Asamblea Legislativa es un grupo institucional, integrado formalmente por las diputadas propietarias y suplentes de los diferentes partidos políticos. Surgió a partir de un encuentro de mujeres parlamentarias latinoamericanas realizado en Madrid, durante junio de 2009, promovido por el PNUD, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. En el caso de El Salvador, se realizó un foro en el que participaron mujeres parlamentarias y exparlamentarias, definiendo la Agenda Parlamentaria de Género que estarían impulsando en el período 2009-2012. Esta agenda se compone de tres puntos: 1) ley de igualdad, 2) ley de violencia contra las mujeres, y 3) presupuestos con enfoque de género. Asimismo, las diputadas acordaron impulsar la creación de la Unidad de Género de la Asamblea Legislativa y establecer un GPM para dar seguimiento a esta agenda.

El GPM fue institucionalizado en la reforma al Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, momento en el cual se creó la Unidad de Género, que tiene el objetivo de dar



seguimiento a la implementación de la Política Institucional de Género y a la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género.

Entre los principales logros del GPM en el período legislativo 2009-2012 se encuentran:

- Estudio y aprobación de: Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres ,y la Ley de Igualdad, Equidad y No Discriminación contra las Mujeres.
- Promoción de presupuestos Nacionales con enfoque de género, que aunque no fueron aprobados se logró el etiquetamiento de partidas presupuestarias que mejorarán la calidad de vida de miles de mujeres salvadoreñas.
- Institucionalización del GPM.
- Creación de la Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género.
- La Unidad de Género en la Institución, por reformas al Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa.

Todos estos objetivos fueron alcanzados, y además:

- Se diseñó y desarrolló la primera estrategia de comunicaciones con enfoque de género que permitió posicionar al GPM en los medios de comunicación.
- Se presentó el primer Informe de Labores y Rendición de Cuentas 2009-2010 del GPM y el libro *Acción Legislativa a Favor de la Mujer Salvadoreña*.

- Se creó la Política de Género y el Protocolo de Atención para casos de Violencia y Discriminación en la Función Legislativa, validados por el GPM en 2011-2012.
- Se validó el Plan Operativo 2010-2012 del GPM y la propuesta de Elementos Técnicos para ser considerados como parte de la Política Presupuestaria con enfoque de género del año 2011-2012.

La agenda parlamentaria propuesta para el 2012-2015 ha contemplado:

- Aplicar a plenitud las dos leyes aprobadas.
- Trabajar para asignar un presupuesto para la aplicación de las leyes.
- Lograr la armonización de otras leyes secundarias para garantizar la protección de los derechos de las mujeres.
- Impulsar una ley sobre salud sexual y reproductiva.
- Impulsar una ley contra la trata de personas.
- Impulsar una ley de medios de comunicación.
- Incidir en la ley de partidos políticos.

4.2.3. La tríada legislativa de mujeres

Finalmente, se debe destacar que las legisladoras salvadoreñas han logrado crear un mecanismo para el impulso de su estrategia y agenda de género, conocido como “la tríada parlamentaria de mujeres”, a iniciativa del GPM. Este mecanismo, integrado por el mismo GPM, la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género y la Unidad

de Género, fue institucionalizado en 2011 mediante el Decreto 852 que establece una reforma al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, estableciendo las funciones de cada una de las instancias que la integran.

- El GPM es la instancia política de mayor trascendencia de la tríada. Su carácter pluripartidario le da acceso a los diferentes grupos parlamentarios para los procesos de incidencia. La agenda de consensos mínimos da lugar a diversas iniciativas de reforma o de nuevas leyes que se transfieren a la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género. Cuenta con un reglamento interno para el establecimiento de su Comité Coordinador, cuya presidencia tiene la duración de un año, seguida por otra diputada de otro partido político que asume la presidencia en el siguiente año. De esta manera en una legislatura, el GPM tiene tres presidentas de diferentes partidos políticos.
- La Comisión de la Mujer e Igualdad de Género (COMIG) es la instancia más nueva, ya que comenzó a funcionar en mayo de 2012. Esta recibe las iniciativas políticas del GPM y las traduce al proceso de elaboración de nuevas leyes y reformas de ley.
- Finalmente, la Unidad de Género comienza a funcionar en marzo de 2012 para aportar el sustento técnico para el trabajo del GPM y de la COMIG, pero además con el mandato de asesorar a otras comisiones y equipos técnicos legislativos para que el proceso de producción de nuevas leyes incluya el enfoque de equidad de género mediante un análisis de brechas de género y de los posibles impactos diferenciados que una determinada ley pueda tener en hombres y mujeres.

La Unidad de Género surgió como parte de un proceso de entendimiento político de las mujeres de todos los grupos parlamentarios en la Asamblea Legislativa durante la legislatura 2009-2012, donde fue considerada uno de los elementos más importantes para la transversalización del enfoque de género en el quehacer legislativo y en la formulación de la legislación salvadoreña.

Esta unidad se encarga de asesorar, organizar, planificar, coordinar, capacitar, gestionar, investigar y conducir los procesos que se requieran para la transversalización del enfoque de género en la función legislativa, y desarrolla acciones de monitoreo, evaluación y sistematización para elaborar herramientas de gestión de conocimiento.

En síntesis, la Unidad de Género busca facilitar la integración de la perspectiva de género en los sistemas de análisis, seguimiento y evaluación de los planes, programas y presupuestos desarrollados por cada una de las unidades administrativas de la Asamblea Legislativa. Como se mencionó anteriormente, entre sus funciones específicas se encuentra la de asesorar al GPM, a las comisiones legislativas y especialmente a la Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género.



El papel desempeñado hasta ahora por la tríada legislativa de mujeres, de acuerdo con la Coordinadora de la Unidad de Género I0, está transformando el trabajo de gerencia técnica legislativa a partir del impulso de lineamientos para incorporar la perspectiva de género en todos los proyectos de ley. Esto significa que todas las comisiones legislativas y sus equipos técnicos tienen la obligación de seguir los pasos indicados por la tríada, para que la producción de una nueva ley incluya la perspectiva de género en su formulación. La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa ha aprobado para 2014 el plan de trabajo y plan de acción de la política de género a iniciativa del GPM, que involucra la acción de toda la tríada legislativa.

Entre los avances de la Unidad de Género se encuentra su presentación a las comisiones legislativas permanentes para explicar la necesidad de que toda iniciativa de nueva legislación contemple un análisis de género, de manera tal que toda nueva legislación se pueda ir armonizando con la normativa para la igualdad de género desde su proceso de gestación. Con este objetivo, la Unidad tiene el desafío de impulsar procesos de sensibilización y formación de otros equipos técnicos legislativos, aportándoles herramientas para que el apoyo técnico que brindan a otras comisiones incluya el enfoque de género.

La incorporación de la cuota del 30% de mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular en la ley de partidos políticos es una muestra de este tipo de intervención e incidencia, ya que la ley fue preparada por la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, con el apoyo técnico de la Unidad de Género cuando ya el cuerpo de ley estaba aprobado. Cabe destacar que la ley de partidos políticos en general fue aprobada por 74 votos; sin embargo, la moción de modificación para incluir la cuota solo fue aprobada por 54 votos.

Este mismo proceso se aplicó en recientes reformas a la ley contra la violencia intrafamiliar, que establecía que los cobros de cuota alimenticia que no se hubieran realizado durante dos años seguidos caducaban en términos de deuda del progenitor demandado con la persona demandante. Las diputadas analizaron que existía una contradicción entre esta disposición con el cumplimiento de los derechos a una vida digna de los hijos e hijas que establece la Ley de protección a la niñez y la adolescencia (conocida en el país como LEPINA). Este fue el argumento que utilizaron para lograr la reforma de la legislación de familia que actualmente ofrece mejores condiciones de protección a las demandantes de cuota alimenticia que casi siempre son las madres.

Hasta enero de 2014, la Unidad de Género había trabajado once propuestas de reformas a solicitud del GPM, las cuales en su mayoría han sido retomadas por la COMIG. El GPM, la COMIG y la misma Unidad de Género se nutren de insumos provenientes de diferentes espacios como foros con instituciones públicas, con organizaciones sociales, especialmente organizaciones de mujeres.

4.3. ¿Se transversalizó el enfoque de género?

La transversalidad de género es una estrategia de trabajo que supone una reorganización profunda en todas las áreas de una organización, sus procesos y sus procedimientos. Siguiendo un documento del PNUD, la transversalidad supone prestar atención a “la dimensión de género en todo el proceso de la actuación pública de suerte que cada una de las intervenciones de política sea analizada en términos de los impactos diferenciales entre hombres y mujeres, considerando su efecto agregado en las relaciones de poder en los diversos ámbitos del orden social de género” (Incháustegui, 2004, en PNUD, 2012:8). Por eso mismo, la transversalización

10 Entrevista a Alba Evelin Cortez, coordinadora de Unidad de Género de la Asamblea Legislativa. 30 de enero 2014.

de género tiene un profundo sentido político (ya que apunta a revertir desigualdades de poder) y requiere del compromiso político al más alto nivel.

Pese a los avances que se han documentado, en El Salvador aún existen grandes retos para transversalizar el enfoque de género. Los temas de las reformas y las leyes discutidos en la Asamblea Legislativa han sido amplios y diversos; sin embargo, no se ha logrado realizar propuestas con enfoque de género en diversas temáticas.

En 2009, el GPM, la Comisión de la Mujer y la Igualdad y la Unidad de Género presentaron una propuesta de Elementos para una Política Presupuestaria con Enfoque de Género, pero los esfuerzos siguen limitados y no logran incidir más allá de los temas que públicamente son considerados de mujeres. El GPM ha logrado el etiquetamiento de algunas partidas presupuestarias, pero lograr realizar un control fiscal de todo el presupuesto público para asegurar la incorporación del enfoque de género continúa siendo un reto y una deuda pendiente.

Se destaca el etiquetamiento de partidas en el Presupuesto General del Estado para el año 2010, en el que se destinó un millón de dólares para el ISDEMU; 650 mil dólares para el fortalecimiento institucional y albergues para mujeres víctimas de violencia, y un millón de dólares para programas de citologías y mamografías, entre otros rubros¹¹.

¹¹ Esta iniciativa se ampara en el Art. 13 de la ley de igualdad y equidad, que establece la necesidad de elaboración de presupuestos con enfoque de género que tengan en cuenta las diferentes necesidades de mujeres y hombres, para potenciar la igualdad y acciones equitativas que hagan realidad los compromisos gubernamentales con la equidad y la igualdad. Asimismo, se establece que el Estado deberá incorporar en su presupuesto anual los recursos necesarios para dar cumplimiento a la presente ley y que deberá asegurar que la asignación presupuestaria del ISDEMU cuente con los recursos específicos necesarios que le permitan velar por la implementación de esta ley. De igual forma, se toma como base que los presupuestos sensibles al género, no solo dedican mayores y crecientes recursos en beneficio de las mujeres, sino que son planteados integralmente a partir de valorar el impacto diferenciado que tiene el ejercicio del gasto sobre mujeres y hombres, sus necesidades y demandas.

Para 2012, el GPM elaboró las directrices presupuestarias para el Presupuesto General de la Nación 2013, organizadas en torno a tres resultados esperados:

1. Incorporación de partidas presupuestarias específicas para mejorar la condición, la posición y el acceso de las mujeres a la justicia.
2. Incorporación de partidas presupuestarias para la implementación de la legislación aprobada para avanzar en la igualdad real y la erradicación de la violencia de género contra las mujeres.
3. Incorporación de partidas presupuestarias para la creación de condiciones en las instituciones ejecutoras que les permitan avanzar en el proceso de transversalización del enfoque de género en el quehacer de la Administración pública y en el ciclo de los presupuestos institucionales por resultados.

4.4. El papel de la sociedad civil organizada y la incidencia política

Las legisladoras, en la labor de representación sustantiva, establecen vínculos con actores que se encuentran fuera de la Asamblea, como las organizaciones de mujeres y feministas de la sociedad civil. En El Salvador, el movimiento de mujeres ha tenido diferentes etapas en sus procesos de articulación e incidencia política.

En torno a la firma de los Acuerdos de Paz y la organización y realización del VI Encuentro Feminista Latinoamericano y el Caribe (1993), funcionó la Concertación por la Paz, la Dignidad y la Igualdad como el principal espacio de articulación. En el marco del encuentro surgió una comisión que posteriormente se conformó en el nuevo espacio de articulación e incidencia política denominado



MUJERES '94 y que logró establecer un compromiso con los principales partidos políticos en la contienda electoral presidencial, legislativa y municipal.

Asimismo, en el marco de la preparación de la V Conferencia Mundial de la Mujer surgieron al menos dos espacios: Camino a Beijing y Más allá de Beijing, ambos pendientes de los resultados de la Conferencia e interesados en incidir en los informes que el gobierno presentaría y en el seguimiento de compromisos.

Posteriormente, se crearon espacios de articulación temáticos en torno a diferentes ejes de la agenda de derechos de las mujeres. Se abrió, así, un período caracterizado por bastante dispersión en múltiples coordinaciones. Durante esos años también funcionó un espacio de incidencia legal y de elaboración de propuestas liderado por CEMUJER. A partir de la iniciativa de ley de creación del ISDEMU, el movimiento se volvió a articular en torno a la incidencia alrededor de esta ley y, con posterioridad, para la incidencia en la elaboración y aprobación de la Primera Política Nacional de la Mujer. Este proceso fue catalizador de las coordinaciones temáticas y en cierto período potenció la incidencia y negociación de las organizaciones de mujeres con el Ejecutivo.

A finales de los años noventa y en torno a la incidencia para la participación política, específicamente en la definición de precandidaturas presidenciales del FMLN y en apoyo a la precandidatura de Marina Victoria de Avilés, la exprocuradora de Derechos Humanos, surgió la Concertación Feminista "Prudencia Ayala". Si bien los resultados electorales y las valoraciones que suscitaron influyeron en cierta dispersión del movimiento, la Concertación Prudencia Ayala ha servido para la articulación más amplia del movimiento feminista, impulsando la elaboración de plataformas electorales y de propuestas hacia otros órganos del Estado como el legislativo y el judicial.

Las organizaciones de mujeres y feministas han desarrollado diferentes campañas de sensibilización y educación política; las más fuertes en el último período han estado centradas en las tres leyes recientemente aprobadas:

- Ley especial, integral para una vida libre de violencia para las mujeres.
- Ley de igualdad, equidad y erradicación de la discriminación hacia las mujeres.
- Cuotas para candidaturas a los cargos de elección popular.

De igual manera, las organizaciones feministas y de mujeres han desarrollado labor de cabildeo para diferentes iniciativas de ley, otorgando apoyo técnico para la elaboración de mociones e iniciativas de ley, asistiendo a sesiones de trabajo de la comisiones legislativas que están tratando el tema, o simplemente estando presentes y ejerciendo presión durante los debates legislativos.

Por último, si bien no existe un observatorio legislativo como tal, sí hay una comisión de trabajo de la Concertación Feminista Prudencia Ayala y de organizaciones que trabajan las temáticas específicas que dan seguimiento al avance del proceso legislativo sobre determinadas iniciativas de ley.

Además, durante varios períodos legislativos ha existido una relación más permanente entre organizaciones de mujeres y feministas y las diputadas del FMLN. Entre ellas, se realizaban reuniones y se establecían acuerdos de trabajo para el período legislativo. En la actualidad, si bien esta coordinación continúa, el GPM ha retomado la interlocución con el movimiento de mujeres y feministas, logrando una labor interpartidaria más plural. Este mecanismo ha permitido que, en la aprobación de las

últimas leyes, la votación haya sido unánime por parte de todos los partidos políticos, aunque también hay que reconocer que este consenso supuso recortar algunos aspectos importantes como las cuotas para la participación política de las mujeres en la Ley de Igualdad, aspecto que fue aprobado recientemente, como se señaló.

De igual forma, cabe señalar que a lo largo de los siete períodos legislativos analizados son varios los proyectos de ley que han sido trabajados en coordinación entre legisladores, legisladores y organizaciones de mujeres y feministas. Por ejemplo, se evidencia trabajo coordinado en:

- Legislación sobre violencia, intrafamiliar y contra las mujeres.
- Ley de igualdad y reformas al Código municipal.
- Reformas a la legislación penal para incorporar delitos contra la libertad sexual de las mujeres y otros delitos que violan los derechos de las mujeres.
- Ley del ejercicio docente.
- Reformas al Código electoral y a las propuestas para participación política.
- Legislación sobre familia y decretos específicos que favorecen el acceso de las mujeres a determinados bienes o la declaración de bien de familia.

Finalmente, en ciertas coyunturas se han establecido coaliciones específicas que han articulado a organizaciones de mujeres y feministas y a mujeres de distintos poderes del Estado. Por ejemplo, fue el caso de la incidencia para la elección de magistradas de la Corte Suprema de Justicia.



5. A modo de balance



En El Salvador, en los últimos años, se evidencian avances en la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres, destacándose la incorporación de cuotas de género en la legislación de 2013. Sin embargo, persisten desafíos en cuanto al fortalecimiento de las instancias existentes para la representación sustantiva (Unidad Técnica de Género, Comisión de la Mujer y Género, GPM) y de los mecanismos necesarios para lograr una efectiva transversalización de género en la gestión legislativa.

Es importante señalar la preeminencia que ha logrado el GPM como instancia interpartidaria para el trabajo en igualdad de género, erigiéndose en un espacio de interlocución permanente con los grupos de mujeres y feministas, lo que sin dudas contribuye a fortalecer la representación sustantiva de las legisladoras. De igual manera, la figura de ASPERLEXSAL, constituida por parlamentarias y exparlamentarias de distintos partidos políticos y de los distintos institutos políticos (la Asamblea Legislativa y el Parlamento Centroamericano) se evidencia como un foro importante de debate e intercambio de experiencias, así como de propuestas, sobre la participación política de las mujeres en el país.

Si bien el efecto de la obligatoriedad de las cuotas se podrá evaluar en el proceso electoral de 2015, un logro que se ha de destacar es que la última legislatura actual cuenta con un porcentaje de diputadas (27%) muy cercano al establecido en la ley aprobada para las candidaturas femeninas (30%), producto, en gran medida, de la adopción de cuotas voluntarias por parte del FMLN y de la vigilancia de los grupos de mujeres y feministas para su efectiva puesta en marcha y cumplimiento. Este último aspecto, así como el desarrollo constante de acciones de cabildeo y articulación con mujeres parlamentarias, denota un activo movimiento de mujeres y feministas, que no solo ha incidido en la promulgación de leyes, sino que, además, lleva temas de interés de los movimientos para ser discutidos en las instancias parlamentarias.

Por último, es importante recordar que la primera aplicación del sistema de votación preferencial optativo (por persona o lista partidaria) no afectó de forma negativa el acceso de mujeres a la Asamblea Legislativa. No obstante, es un mecanismo que eventualmente puede afectar a las mujeres, en particular por la disponibilidad de recursos propios para campaña.

Bibliografía

- BORNER, Jutta, CAMINOTTI, Mariana, MARX, Jutta, RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2009): *Ideas, Presencia y Jerarquías Políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- FRANCESCHET, Susan y PISCOPO, Jennifer (2008): “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, en *Politics & Gender*, 4 (3).
- MARX, Jutta, BORNER, Jutta y CAMINOTTI, Mariana (2007): *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- PISCOPO, Jennifer (2014): “Committees and Caucuses: How Legislative Institutions Shape Substantive Representation in Latin America”, prepared for presentation at the Annual Meeting of the Latin American Studies Association. Chicago, IL, 21-25 May 2014.
- PITKIN, Hannah (1985 [1967]): *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014): *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. Nueva York.
- PNUD (2012): *Política de Equidad e Igualdad de Género, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012-2017*. Elaborado por Carla Morales y Rotsay Rosales, de Instituto Ciudadano, con la asesoría y supervisión de Haydee Hernández y Gilda Pacheco. San José: PNUD.
- PNUD/RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2011): *¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe*. Panamá: PNUD.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y MADERA, Nancy (2014): “Hallazgos empíricos respecto de la representación descriptiva y la representación sustantiva de derechos de mujeres en América Latina y el Caribe”. Artículo preparado para el Área Prácticas de Género del PNUD.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y MADERA, Nancy (2013): “Girando el enfoque de la representación sustantiva”, documento de trabajo presentado ante el Seminario Interno de la Escuela de Política y Gobierno/UNSAM.
- SKARD, Torild y HAAVIO-MANNILA, Elina (1985): “Women in Parliament”, en *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*, Elina Haavio-Mannila editor. Oxford: Pergamon Press.



Otras fuentes consultadas

Asamblea Legislativa de El Salvador: <http://www.asamblea.gob.sv/>

- Anuarios legislativos entre 1994 y 2013.
- Comisiones legislativas, 1994 a 2013.
- Agendas de trabajo comisiones legislativas.
- Textos de leyes y decretos.

Tribunal Supremo Electoral: <http://www.tse.gob.sv/>

- Estadísticas de resultados electorales de diputados y diputadas a Asamblea Legislativa entre 1994 y 2012.
- Composición de padrón electoral de 2004 a 2012.
- Circunscripciones electorales.

Anexo. Nombre y clasificación de las comisiones legislativas por período

Período	Comisiones productivas	Comisiones reproductivas	Comisiones de preservación del sistema
1994-1997	Economía y agricultura Hacienda y especial del presupuesto Trabajo y previsión social	Cultura y educación La familia, la mujer y el niño Obras públicas Protección al medio ambiente y salud pública	Defensa Gracia y excusas Interior y seguridad pública Justicia y derechos humanos Legislación y puntos constitucionales Política Relaciones exteriores e integración centroamericana Comité técnico
1997-2000	Economía y agricultura Hacienda y especial del presupuesto Trabajo y previsión social Comisión especial de investigación de actividades financieras Comisión ad-hoc para la privatización de las telecomunicaciones	Cultura y educación La familia, la mujer y el niño Obras públicas Protección al medio ambiente y salud pública	Asuntos municipales Defensa Justicia y derechos humanos Legislación y puntos constitucionales Política Relaciones exteriores e integración centroamericana Seguridad pública Comité técnico
2000-2003	Economía y agricultura Hacienda y especial del presupuesto Trabajo y previsión social Financiera Fomento a la competencia	Cultura y educación La familia, la mujer y el niño Obras públicas Protección al medio ambiente y salud pública Juventud, deporte y recreación	Asuntos municipales Defensa Justicia y derechos humanos Legislación y puntos constitucionales Relaciones exteriores, integración centroamericana y salvadoreños en el exterior Seguridad pública y combate a la narcoactividad Reformas electorales y constitucionales Modernización Política
2006-2009	Economía y agricultura Hacienda y especial del presupuesto Trabajo y previsión social Financiera	Cultura y educación La familia, la mujer y el niño Obras públicas Protección al medio ambiente y salud pública Juventud, deporte y recreación	Asuntos municipales Defensa Justicia y derechos humanos Legislación y puntos constitucionales Relaciones exteriores, integración centroamericana y salvadoreños en el exterior Seguridad pública y combate a la narcoactividad Reformas electorales y constitucionales Modernización Política Ética parlamentaria



<p>2009-2012</p>	<p>Economía y agricultura Hacienda y especial del presupuesto Trabajo y previsión social</p>	<p>Cultura y educación La familia, la mujer y la niñez Obras públicas, transporte y vivienda Salud Medio ambiente y cambio climático Turismo, juventud y deporte</p>	<p>Asuntos municipales Defensa Justicia y derechos humanos Legislación y puntos constitucionales Relaciones exteriores, integración centroamericana y salvadoreños en el exterior Seguridad pública y combate a la narcoactividad Reformas electorales y constitucionales Modernización Política</p>
<p>2012-2015</p>	<p>Economía Hacienda y especial del presupuesto Agropecuaria Trabajo y previsión social Financiera</p>	<p>Cultura y educación La familia, la niñez y el adulto mayor Obras públicas, transporte y vivienda Salud Medio ambiente y cambio climático Juventud y deporte</p>	<p>Asuntos municipales Defensa Justicia y derechos humanos La mujer y la igualdad de género Legislación y puntos constitucionales Relaciones exteriores, integración centroamericana y salvadoreños en el exterior Seguridad pública y combate a la narcoactividad Reformas electorales y constitucionales Modernización Política</p>

Fuente: elaboración propia.

EL SALVADOR



*Al servicio
de las personas
y las naciones*