

EL SISTEMA ELECTORAL DE COSTA RICA EN LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES



Costa Rica, Agosto 2010





COSTA RICA: SISTEMA ELECTORAL, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Isabel Torres García

Costa Rica, Agosto 2010



El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW) promueve la investigación aplicada sobre género y el empoderamiento de las mujeres, facilita la gestión de conocimientos y apoya el fortalecimiento de capacidades mediante el establecimiento de redes de contacto y alianzas con agencias de la ONU, gobiernos, el mundo académico y la sociedad civil.

UNIFEM es el fondo de las Naciones Unidas para la mujer, dedicado al avance de los derechos de la mujer y la igualdad de género. Provee asistencia técnica y financiera para programas y estrategias innovadoras que promueven el empoderamiento de las mujeres.

AECID Costa Rica. Oficina Técnica de Cooperación (OTC) fue abierta en el mes de julio de 1984 y desde ese entonces ha mantenido un profundo compromiso con la mejora de las capacidades de desarrollo del país sirviendo como punto de referencia para la articulación de las actuaciones españolas en materia de cooperación. En el marco de las prioridades de intervención geográfica definidas en el Plan Director de la Cooperación Española vigente, Costa Rica es considerado un país preferente. Ello ha permitido, mantener hasta la fecha campos de trabajo muy diversos, así como involucrar a lo largo de estos años a un elevado número de instituciones públicas y privadas de ambos países.

“Costa Rica: sistema electoral, participación y representación política de las mujeres”

Coordinación: Gemma Bardají Blasco (UN-INSTRAW)

Investigadora principal: Isabel Torres García

Edición: Gemma Bardají Blasco (UN-INSTRAW)

Revisión: Nielsen Pérez (UN-INSTRAW)

Diseño: Eric Morel

Diagramación: Eric Morel

Portada: Fotografía de la pieza colección Museos Banco Central de Costa Rica.

Fotógrafo: Hugo Pineda.

Copyright ©2010, UN-INSTRAW y UNIFEM

Todos los derechos reservados

UN-INSTRAW*	UNIFEM*	AECID	INAMU
César Nicolás Pensón # 102-A, La Esperilla. Santo Domingo, República Dominicana	304 East 45th Street 15th Floor New York, NY 10017 UNITED STATES	200 metros Norte y 200 metros Este de la Iglesia de Santa Teresita. Plaza del Farolito, Barrio Escalante. San José, Costa Rica.	100 metros Este Taller Wabe, Granadilla Norte, Curridabat. San José, Costa Rica.
Tel.: 1-809-685-2111 Fax: 1-809-685-2117 E-mail: info@un-instraw.org www.un-instraw.org	Tel: +1 212 906-6400 Fax: +1 212 906-6705 www.unifem.org	Tel.: (506) 2257-2919 Fax: (506) 2257-2923 www.aecid.cr	Tels.: (506) 2527-8400 Fax: (506) 2224-3833 www.inamu.go.cr

Las opiniones expresadas en el presente material son de las personas autoras y no reflejan necesariamente la opinión de la Secretaría de las Naciones Unidas, de sus países miembros, del UN-INSTRAW o de UNIFEM.

* Parte de ONU Mujeres, según resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas: A/RES/64/289 y A/RES/63/311

Índice

Prólogo	7
Resumen Ejecutivo	11
Presentación Introdutoria	21
Justificación y Metodología	25
1. Los derechos humanos y los derechos humanos de las mujeres	31
1.1. Derechos humanos, igualdad y no discriminación	31
1.2. La contradicción: igualdad formal versus igualdad real	33
1.3. Derechos políticos y democracia	35
1.4. Instrumentos internacionales de protección de derechos y obligaciones del Estado costarricense	38
2. El contexto nacional de los derechos políticos y la ciudadanía de las mujeres	43
2.1. Caracterización general de Costa Rica	43
2.2. Vida política y democrática, reformas constitucionales y electorales	45
2.3. La expresión nacional de la acción para la igualdad	47
2.4. Movimiento de mujeres de la sociedad civil y participación política	49
2.5. Repasando la historia: la participación de las mujeres en la vida pública y política	53
3. El sistema electoral costarricense	61
3.1. Aspectos generales sobre el marco jurídico y la institucionalidad electoral	61
3.2. El sistema de partidos políticos en Costa Rica	62
3.3. La financiación estatal a los partidos políticos	70
3.4. Aspectos específicos sobre el sistema electoral	72
3.4.1. Sistema electoral	72
3.4.2. Tipos de sistema electoral	75
3.4.3. Mecanismos electorales	78
3.5. Las acciones afirmativas: el mecanismo de cuota	82
3.6. El salto cualitativo: de la cuota a la paridad	93
3.7. Sistema electoral costarricense, participación y representación política de las mujeres	99
4. Conclusiones y recomendaciones	105
5. Bibliografía y Fuentes Utilizadas	113
Páginas WEB	120

Prólogo



Prólogo

No podemos negar que estamos viviendo cambios sociales profundos que se corresponden con cambios en lo simbólico cultural. Las nuevas sociedades globales que se están gestando, muestran nuevas formas de estratificación social, nuevas relaciones sociales y nuevas identidades. La relevancia de estas transformaciones tiene especial influencia en las nuevas formas de hacer y entender la política.

Los nuevos retos derivados de la globalización sitúan a la democracia en una posición de transformación frente a la creciente complejidad de la esfera social y política, para poder dar respuesta a las nuevas realidades. El surgimiento de nuevas demandas sociales fundamentadas en la diversidad de identidades y nuevas autorías políticas implica que la democracia debe sustentarse en nuevos paradigmas.

Por ello, el debate contemporáneo en ciencia política y social dirige sus principales críticas a la incapacidad de las actuales democracias para gestionar los intereses y las necesidades de distintas diversidades y grupos sociales y a la incapacidad de neutralizar desigualdades estructurales. En este sentido, la sub-representación de las mujeres en los espacios de poder pone en cuestión la legitimidad de las actuales democracias.

En medio de esta reflexión, desde el feminismo se cuestiona que la representación se deba fundamentar exclusivamente a partir de lo territorial e ideológico y no se consideren otras diferencias relevantes para el pluralismo como la diferenciación de género. Asimismo se denuncia el déficit democrático de las actuales democracias, en las que la mayoría de sus instituciones representativas excluyen a las mujeres, no formalmente, pero sí de hecho. Por esta razón, la baja representación de las mujeres en el poder político no es un problema técnico, es un problema político e ideológico.

UN-INSTRAW considera que la participación y representación de las mujeres en la vida política es fundamental para el desarrollo de las democracias contemporáneas, además de una cuestión de derechos humanos en primer orden y de legitimidad democrática, implica beneficiosas contribuciones y aportaciones que las mujeres pueden realizar, para construir una nueva gramática del poder que reconozca la pluralización de las sociedades, la diversificación de intereses y la adopción de nuevas formas de construcción de ciudadanía.

Este grave déficit democrático es consecuencia tanto de factores institucionales como no institucionales, es cierto, como sostiene Giovanni Sartori, que ni las instituciones ni las constituciones pueden hacer milagros, pero también es cierto que la estructura legal de un país es fundamental para el diseño de una democracia, ya que ordena y organiza los procesos de toma de decisiones.

Es fundamental pues, que prestemos especial atención a aquellos instrumentos del sistema político que influyen en la participación política de las mujeres. En este sentido los sistemas

electorales son instituciones que generan numerosos efectos políticos en cuanto a la representación política se refiere, ya que determinan las reglas a través de las cuales se distribuye el poder y no son neutros al género.

Esta publicación se enmarca dentro de un esfuerzo común de UN-INSTRAW y UNIFEM por identificar cuáles son los mecanismos de los sistemas electorales que favorecen o dificultan la representación política de las mujeres según el contexto social y político en el que éstos operan, ya que los efectos de cada sistema electoral dependerán del contexto en el que se dan.

El presente estudio, "Costa Rica: sistema electoral, participación y representación política de las mujeres" hace un análisis integral del sistema electoral costarricense desde una perspectiva de género, reconociendo desde una mirada crítica los avances pero también los retos para aumentar y sobre todo no disminuir la representación política de las mujeres alcanzada en las últimas dos décadas. Asimismo, establece la necesaria relación entre el sistema jurídico, de justicia, electoral, institucional y sobre todo el papel del Estado y de la sociedad civil, entre esta el papel de las organizaciones de mujeres y feministas, por el logro de la igualdad de género, los derechos humanos de las mujeres y el fortalecimiento de la democracia.

Yassine Fall
Directora
UN-INSTRAW

Resumen Ejecutivo



Resumen Ejecutivo

Justificación. El debate contemporáneo sobre la democracia centra su atención en la capacidad o incapacidad del sistema político para gestionar y representar los intereses y necesidades de la población considerando su diversidad, así como en su capacidad para neutralizar las expresiones históricas estructurales de desigualdad y de discriminación hacia amplios sectores poblacionales. Uno de los aspectos centrales en discusión, se relaciona con el goce y ejercicio pleno de derechos por parte de las diversidades sociales, partiendo del hecho que la diferencia no debe suponer desigualdad.

La reducción del “déficit democrático” implica la eliminación de la ausencia o sub-representación de sectores o poblaciones históricamente excluidas, como los pueblos indígenas o la población afrodescendiente o las mujeres, últimas que forman parte de todos los colectivos sociales y representan la mitad de la humanidad. La *igualdad y la prohibición de la discriminación*, son las dos piedras angulares de los sistemas de derecho y de la cultura de la legalidad. La democracia es un sistema de gobierno y de convivencia donde tanto la voluntad como las necesidades de las personas, así como los beneficios a que acceden, se consideran en un marco de igualdad. Siendo regla de la democracia la distribución y reconocimiento de poderes, recursos y oportunidades para todos los seres humanos, su principal reto es la inclusión de todos los intereses sociales en los procesos de toma de decisión política, reconociendo su pluralidad, diversidad y autonomía. Una democracia plenamente igualitaria no puede dejar de lado la participación y representación de los intereses y necesidades de la mitad de la población.

El objeto de estudio y la metodología. La estructura legal de un país es fundamental para el diseño de una democracia, ya que ordena y organiza los procesos de toma de decisiones. El *sistema electoral* es uno de los componentes de la democracia representativa que ejerce una influencia significativa en el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular, a esos espacios de poder y de toma de decisiones mediante los cuales la clase política representa y acoge las demandas del espejo social. Se parte de la premisa de que los sistemas electorales no son neutros a la construcción de género, a esas características atribuidas a mujeres y hombres, definidas socialmente y moldeadas por factores culturales, que originan desigualdad y discriminación.

El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer de las Naciones Unidas (UN-INSTRAW) propicia la presente investigación, que tiene como objeto analizar el *sistema electoral de Costa Rica* a fin de conocer y visibilizar los diferentes mecanismos o elementos que lo conforman y *su influencia en la participación y representación política de las mujeres*. Para ello utiliza a *OLYMPIA: Herramienta tecnopolítica*, la cual ofrece información sistematizada y rigurosa, mediante las nuevas tecnologías de información y comunicación, que facilite el análisis en la materia:

- *Información electoral sistematizada y organizada* mediante matrices descriptivas y analíticas denominadas *Ficha-país*, que contienen información sobre el sistema electoral y la participación política de las mujeres, estructurada en cinco secciones temáticas: Datos país, Ingeniería electoral, Resultados electorales, Marco jurídico nacional y Marco jurídico internacional. La información se organiza por países y por niveles de representación (nacional, intermedio y local).
- *Estudios de caso* a realizarse en varios países y donde Costa Rica es uno de ellos, constituyen herramientas de investigación empírica sobre los efectos de los sistemas electorales en la participación y representación de las mujeres, permitiendo analizar sus distintas expresiones según el contexto, describirlos, explicarlos y compararlos.

El caso de Costa Rica. El país cuenta con una larga tradición democrática y de respeto a los derechos humanos, en la cual se enmarcan las acciones legislativas y de política pública tendientes a garantizar los principios de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, tal como consigna la Constitución Política (1949) y los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos del sistema universal e interamericano ratificados por el Estado, tanto los generales, como los específicos: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

El *derecho al sufragio* para las costarricenses, se reconoce hasta 1949. El 30 de julio de 1950, un año después, 348 mujeres de las comunidades de La Tigra y La Fortuna emitieron su derecho al voto por primera vez, durante un plebiscito; en las elecciones de 1953 las mujeres costarricenses votan a nivel nacional. Sin embargo, alcanzar el reconocimiento jurídico y social del derecho a elegir, no significó el mismo efecto en el derecho a acceder y a participar en la dirección de los asuntos públicos, las tres manifestaciones de los *derechos políticos*.

Si bien las mujeres constituyen la mitad de la población costarricense, pasaron muchos años para que ellas fueran incorporadas por los partidos políticos en la *fórmula presidencial* sujeta a elección popular, siendo hasta 1986 que se elige a la primera mujer Vicepresidenta de la República (periodo 1986-1990). Es a partir de la aplicación en las elecciones nacionales de 1998 del mecanismo de acción afirmativa (reformas al Código Electoral de 1996 que establecen una cuota de al menos 40% de mujeres), que se propicia la incorporación de mujeres en la fórmula, al menos para una de las dos vicepresidencias; en las elecciones nacionales de febrero de 2010 se elige a la primera Presidenta de la República, Laura Chinchilla, quien toma posesión el 8 de mayo de 2010. En cuanto a la Asamblea Legislativa, en 1953 las mujeres alcanzaron un 7% del total de diputaciones, cifra que se mantiene con altibajos hasta 1986, en que se incrementa al 12%; es a partir de la implementación de la cuota electoral, que la representación de las mujeres va en ascenso hasta alcanzar el 38.6% (2006 y 2010).

En el ámbito de los *gobiernos locales*, por ejemplo en las Regidurías (electas popularmente desde 1844), en las elecciones de 1953 resultaron electas 3 mujeres, cifra que fue subien-

do lentamente hasta alcanzar 71 (14.2%) mujeres de 500 puestos en 1998. Nuevamente, la implementación del mecanismo de cuota electoral marcó la diferencia: en las Regidurías en el 2002 se alcanzó un porcentaje de 46.3% en propiedad y de 53.9% en suplencia; en 2006 un 40.8% y 46%, respectivamente; en el 2010 resultaron electas 38% de Regidoras en propiedad y 47.3% en suplencia. Sin embargo, en los puestos uninominales, el número de mujeres no ha sido sustantivo: en las elecciones municipales de 2002, de los 81 puestos en propiedad para Alcalde resultaron electas 7 mujeres, número que sube ligeramente en las elecciones del 2006, a 9 (11.1%) Alcaldesas; sin embargo, para las Alcaldías en suplencia, en el año 2006 resultaron electas 84 (51.9%) mujeres, de 162 puestos disponibles.

La descripción y análisis del sistema electoral se realiza con base en *OLYMPIA: Herramienta tecnopolítica* y la *Ficha-país Costa Rica*, que en su sección temática "Ingeniería electoral", comprende:

Tipo de sistema electoral: según su nivel de representación (mayoritario, proporcional o mixto) y en los ámbitos nacional y local.

Mecanismos electorales: componentes técnicos y constitutivos del sistema electoral.

- Barrera electoral (natural o legal).
- Fórmula electoral.
- Magnitud de las circunscripciones electorales y tipo de circunscripción (uninominal o plurinominal).
- Formas de candidaturas (listas cerradas y bloqueadas).

Acciones afirmativas temporales (cuotas) *o permanentes* (paridad).

Financiación política estatal.

El sistema electoral costarricense. Los articulados pertinentes de la Constitución Política (1949) y el Código Electoral (Ley N° 8765, 2009) son los que rigen en materia electoral. La entidad encargada de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio es el Tribunal Supremo de Elecciones, órgano constitucional que tiene rango e independencia propios de los Poderes del Estado y jurisdicción electoral.

El *sistema de partidos* políticos comprende la composición estructural de la totalidad de partidos políticos en un Estado, los cuales tienen como funciones principales la de actuar como mediadores entre la sociedad y el Estado, articulando los diversos intereses de los distintos actores sociales, con el propósito de proponer un proyecto colectivo para toda la sociedad. Según el marco jurídico nacional, los partidos políticos gozan de protección constitucional y la participación ciudadana en la vida política, es exclusivamente por ese medio. Su estructura interna y funcionamiento deberá regirse bajo los principios de democracia y autorregulación. El Tribunal Supremo de Elecciones tiene registrados, a mayo de 2010, 55 partidos

políticos; de ellos, 9 de escala nacional, 9 provinciales y los restantes 33 son cantonales, muchos de los cuales han evidenciado una participación y representación creciente en los gobiernos locales, principalmente a partir de las elecciones municipales del 2002 y 2006.

El *financiamiento estatal* a los partidos políticos, consiste en el conjunto de recursos económicos que corren por cuenta del Estado, para el cumplimiento de los fines previstos en el ordenamiento jurídico. El sistema de financiamiento en Costa Rica es mixto (público y privado), si bien para fines del estudio sólo se considera el estatal. Constitucionalmente se establece el monto (0,19% del Producto Interno Bruto) y los gastos a que debe contribuir: de los *procesos electorales*, las necesidades de *capacitación* y la *organización política en periodo electoral y no electoral*; los partidos tienen la obligación de fijar en sus estatutos los porcentajes que destinarán para cada uno de esos tres rubros, desarrollando el Código Electoral (2009) las regulaciones en la materia. La *barrera electoral* para el acceso a los recursos estatales es de al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o provincial. El Código vigente contempla, por primera vez, la contribución a los procesos electorales municipales (0,03 del Producto Interno Bruto), debiendo alcanzar al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala cantonal; ello se implementará en las elecciones municipales de diciembre de 2010. Igualmente el Código Electoral establece la obligación de que el rubro de capacitación sea utilizado de manera paritaria, tanto para hombres como para mujeres. Los partidos políticos deben rendir informes financieros de los gastos de la contribución estatal y el incumplimiento, genera sanciones de índole administrativa (multas) y hasta penal; deben a su vez, mostrar en sus liquidaciones que los gastos están siendo destinados a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de igualdad, de no hacerlo el Tribunal no autorizará el pago respectivo. Cabe señalar que para las elecciones municipales, el financiamiento sólo se refiere a los gastos originados por la participación en el proceso electoral y en ese rubro, no se aplican las disposiciones de utilización de manera paritaria.

Tipos de sistema y mecanismos electorales. El *sistema electoral* se entiende como el conjunto de principios, leyes, normas y mecanismos por medio del cual se seleccionan los liderazgos de las sociedades o gobiernos. En Costa Rica, a *nivel nacional*, el Poder Ejecutivo lo ejerce una Presidencia y dos Vicepresidencias, elegidas mediante el sistema de *representación por mayoría relativa* y en *circunscripciones uninominales*, necesitando obtener al menos un 40% de los votos válidos emitidos en primera vuelta; de no alcanzarse esta mayoría, se realiza una segunda elección popular (*doble ronda*). El Parlamento es unicameral y se elige mediante el sistema de *elección proporcional* y en *circunscripciones plurinominales*; la Asamblea Legislativa se compone de 57 diputaciones nacionales, elegidas por provincias (7 en total: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón). En el *nivel local*, la elección de las autoridades de los gobiernos locales 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 plurinomial* para los puestos de Regiduría, Concejos de Distrito y Concejos Municipales de Distrito (las 7 provincias se dividen en 81 cantones, que corresponden a igual número de Municipalidades, y éstos en 470

distritos). Se utilizan *listas cerradas y bloqueadas*, es decir que 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.

La *fórmula electoral* (procedimiento matemático que permite convertir votos en escaños) es *mayoritaria* en las *circunscripciones uninominales* (donde solo se elige una candidatura y quien obtiene más votos gana el puesto) y *proporcional* en las *circunscripciones plurinominales* (distribuye escaños en magnitudes mayores a uno). En Costa Rica se utiliza la *fórmula Hare modificada*, consistente en dividir la votación total entre las plazas a llenar en la respectiva circunscripción, siguiendo la regla decisoria de *cociente* (total de votos válidos emitidos entre el número de plazas a llenar) y *subcociente* (total de votos emitidos que sin llegar a la cifra de cociente, alcanza o supera el 50% de éste), siendo el último el que constituye la *barrera efectiva* para acceder a la distribución de plazas.

Acciones afirmativas temporales (cuota) o permanentes (paridad). La cuota electoral para las mujeres es una medida afirmativa temporal y transitoria, tendiente a corregir una situación de desigualdad y discriminación, constituyendo un mecanismo inclusivo para el fortalecimiento de la democracia. El Código Electoral de 1996 establecía una *cuota de al menos 40%* de mujeres, que se aplica ineficazmente en las elecciones de 1998, pues los partidos políticos les colocaron en las suplencias o en posiciones con pocas o nulas posibilidades de elección; y aplicaron la cuota en la sumatoria de todas las mujeres propuestas, sin considerar las papeletas por separado y cada municipio y provincia también por separado. Para corregir esa situación ante la imprecisión de la legislación electoral, mediante diferentes resoluciones, el Tribunal Supremo de Elecciones establece la aplicación en *puestos elegibles*, el método para ello (criterio histórico) y las *sanciones* ante incumplimiento: no inscripción de las nóminas de candidaturas, ni acreditación de las reformas estatutarias ni de las actas de las asambleas. Ello marcó la diferencia en el incremento de la representación de las mujeres, como fue señalado al inicio.

La *paridad*, acelerador de la igualdad *de facto* y medida definitiva que busca la incorporación de la diferencia sexual en la democracia, es un instrumento para garantizar el principio de igualdad. El salto cualitativo de la cuota a la paridad se establece en las reformas al Código Electoral de 2009 (en vigencia): el *principio de paridad* consiste en la integración de las nóminas por un 50% de hombres y un 50% de mujeres; y para su realización práctica, la regla de la *alternancia por sexo* (mujer-hombre u hombre-mujer). La legislación electoral es clara al respecto, así como en establecer *sanciones* ante incumplimiento: la no inscripción (o renovación) de los partidos políticos y los estatutos, así como de las nóminas de elección popular y a cargos en órganos de dirección y representación política, que no cumplan con la participación paritaria y alterna. Esto es particularmente importante considerando que el 5 de agosto de 2010 se realiza la convocatoria para las elecciones municipales de diciembre del mismo año, en las que se aplicará por primera vez la paridad y la alternancia (y de ahí en adelante, para todos los procesos electorales).

Sistema electoral, participación y representación política de las mujeres. En cuanto a los *sistemas de representación*, en el de *representación por mayoría*, el voto es para la o el candidato, implicando una relación más estrecha entre quien es elegida o elegido y las personas electoras; solamente un partido político será el ganador y sólo una persona resultará electa. Este sistema funciona mediante puestos uninominales, siendo la cultura política predominante demostrativa de la preferencia hacia los hombres en la postulación, por lo tanto las mujeres ven disminuidas sus posibilidades de acceso. En el sistema de *representación proporcional* se vota por las listas que presentan los partidos políticos, donde todo voto cuenta y la personalidad de las o los candidatos individuales tiene menos importancia. La expresión de este sistema en circunscripciones plurinominales, hace posible que se elija más de una representación por partido, teniendo éste la posibilidad de lograr un equilibrio entre mujeres y hombres en sus listas de candidaturas. La proporcionalidad aumenta las posibilidades de acceso de las mujeres, la cual se refuerza mediante la aplicación de la cuota electoral con mandato de posición o de la paridad mediante el mecanismo de alternancia por sexo.

Circunscripciones y fórmula electoral. El sistema proporcional aplicado a circunscripciones grandes o medianas favorecen la elección de mujeres, en la medida que al aumentar el número de escaños a distribuir, si los partidos políticos equilibran sus listas en la representación por sexo, aumenta el número de candidatas postuladas y por ello la posibilidad de que resulten electas (siempre y cuando se garantice que las mujeres sean colocadas en las listas en los puestos elegibles). Sin embargo, en las circunscripciones pequeñas las posibilidades disminuyen, sólo que la candidata sea colocada en primera posición puede resultar electa y como se ha dicho, la tendencia es a la designación masculina.

Estructura del voto y listas. Utilizando el sistema electoral de representación proporcional las listas cerradas y bloqueadas, la definición de mandato de posición en la aplicación de la cuota electoral o el mecanismo de paridad-alternancia por sexo, garantiza como resultado la representación de las mujeres.

Barrera o umbral electoral. La combinación de los distintos elementos del sistema electoral con un umbral electoral alto, favorece más a las mujeres que los umbrales más bajos, puesto que estos últimos permiten que los partidos pequeños obtengan una limitada cantidad de escaños y como ya fue apuntado, la tendencia es que sean ocupados por hombres.

Conclusiones generales. El análisis evidencia que el *sistema electoral* presenta mejores condiciones para la participación y representación de las mujeres en los órganos representativos de deliberación política a nivel nacional (Asamblea Legislativa) o local (concejos municipales y concejos de distrito), mediante el tipo de representación proporcional y la utilización de los mecanismos de circunscripción plurinomial, y listas cerradas y bloqueadas. Fundamental para ello han sido las regulaciones claras y específicas sobre el *mandato de posición* en la aplicación de la acción afirmativa expresada en la cuota electoral para las mujeres, así como las *sanciones* eficaces ante su incumplimiento.

Las mayores *dificultades* se presentan en el acceso por parte de las mujeres, a los *puestos de mayor concentración de poder*, como son aquellos de representación por mayoría y en circunscripciones uninominales: a nivel nacional, la Presidencia y Vicepresidencias de la República y a nivel local, la Alcaldía. En el sistema de representación proporcional y en circunscripciones plurinominales, como en las diputaciones a nivel nacional, las mujeres tienen mayores posibilidades. La combinación de sistemas en el nivel local, de representación por mayoría en el caso de la Alcaldía, Sindicaturas e Intendencias (uninominales) y la proporcional para los puestos de Regiduría, Concejos de Distrito y Concejos Municipales de Distrito (plurinominales), evidencia la tendencia de mayores dificultades para los primeros y mayor presencia de mujeres en los segundos, sobre todo en las suplencias. La cuota no logró superar los obstáculos estructurales y subjetivos que excluyen a las mujeres de los cargos de representación por mayoría y en circunscripciones uninominales, particularmente a nivel municipal.

La *paridad y la alternancia*, tal como legisla el Código Electoral vigente (2009), ubica en el centro de la discusión su aplicación en los *puestos uninominales* y en los *encabezamientos* de las papeletas de elección popular en los puestos plurinominales; corresponde a los partidos políticos, con su potestad autorregulatoria, adecuar su normativa interna (estatutos y reglamentos) para establecer los mecanismos que consideren convenientes para su cumplimiento. Se señala que tanto para las diputaciones como para las alcaldías, el número total a elegir es impar (57 para las primeras y 81 para las segundas), por lo que no se lograría un 50% de representación y sí un porcentaje mayor o menor, según sea el nivel; cobra entonces mayor relevancia el encabezamiento de las papeletas, así como que la paridad y la alternancia sea respetada en cada papeleta. La posibilidad de que sea declarada inconstitucional la alternancia -que es la regla de aplicación práctica del principio de paridad-, al no asegurar el adecuado posicionamiento de las candidaturas femeninas en las papeletas de elección popular, convertiría a la paridad en un mecanismo completamente simbólico y lesionaría el principio constitucional de igualdad.

Es conocido que en los *partidos políticos*, la primera barrera que enfrentan las mujeres para llegar a los espacios de decisión, es el proceso de selección interno, en la nominación de las candidaturas. Superado ello, llega el momento de enfrentar el proceso de votación, cuyos resultados se ven influidos por el sistema electoral. La inclusión en el sistema electoral del mecanismo de cuota, obligó a los partidos a incorporar esa acción afirmativa para garantizar la efectiva integración de las mujeres en los procesos de elecciones internas o de designación de candidaturas y en las instancias de representación en cargos de responsabilidad y de poder en la estructura partidaria. El nuevo escenario que plantea la paridad y la alternancia, coloca en los partidos la *responsabilidad de la implementación eficaz* de esas disposiciones, en concordancia con los principios constitucionales y electorales de democracia e igualdad. La experiencia en la aplicación de mecanismos que propicien la participación y representación política de las mujeres, ha demostrado que es más probable que ellas resulten beneficiadas si el partido político tiene *procedimientos regulados* y definidos de selección de candidaturas, en lugar de un sistema de "lealtad" e "influencias" hacia quienes se encuentran

en el poder. Un desafío adicional para los partidos, es el cumplimiento de la obligación de utilizar el financiamiento estatal en la *capacitación política* (en periodo electoral y no electoral), de manera *paritaria*; además, el fortalecimiento en la formación, del conocimiento de los derechos humanos y de la igualdad de género, contribuiría al desarrollo de una cultura política más igualitaria. En este último sentido, la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones y el inicio de sus operaciones en junio de 2010, constituye una oportunidad que debe aprovecharse.

La experiencia costarricense ha demostrado el papel central que tiene la actuación positiva de la *institucionalidad* en la garantía de los derechos políticos y ciudadanía de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación. En primer lugar, del Tribunal Supremo de Elecciones, en el marco de sus atribuciones y competencias; y en segundo lugar, del Instituto Nacional de las Mujeres, mediante su labor de monitoreo constante y también de intervención para generar jurisprudencia por parte del Tribunal. No puede dejarse de lado, además, el aporte de instancias como la Defensoría de los Habitantes en el seguimiento y promoción de ese conjunto de derechos. Se hace necesario en ese marco, el fortalecimiento desde la *sociedad civil y su movimiento de mujeres*, del control sobre la implementación de la paridad y la alternancia. En todo esto, es necesario generar mayor *información* y también procesos de *análisis e investigación* (desde la institucionalidad, academia y sociedad civil) sobre: las posibilidades de acceso de las mujeres a cargos de decisión; la postulación efectiva de ellas en los diversos procesos electorales para puestos nacionales y municipales; y los resultados electorales.

Finalmente, la participación y representación política de las mujeres -en condiciones de igualdad y no discriminación-, remiten a la calidad de la democracia, del sistema político y del papel del Estado y sus instituciones, como responsables de generar los mecanismos legales y de política pública que conduzcan a una igualdad de oportunidades, de acceso a las oportunidades y de resultados. Ahora bien, ni las cuotas electorales, ni la paridad, por sí mismas, garantizan la calidad de la representación; este es un desafío de la democracia contemporánea y de los propios partidos políticos. El desafío se plantea entonces hacia la clase política en su conjunto, para reconstruir su imagen y su credibilidad, lo que implica transformaciones en las prácticas tradicionales del quehacer político, el fortalecimiento de las bases democráticas y la representación efectiva de las necesidades e intereses de las poblaciones en su pluralidad y diversidad. El desafío es también para la sociedad, de manera que el respeto y garantía de la igualdad y la no discriminación sean parte de la vida cotidiana de todos los seres humanos y no una aspiración inalcanzable.

Presentación Introdutoria



Presentación Introdutoria

El debate contemporáneo sobre la democracia, centra su atención en la capacidad o incapacidad del sistema político para gestionar y representar los intereses y necesidades de la población considerando su diversidad, así como en su capacidad para neutralizar las expresiones históricas estructurales de desigualdad y de discriminación hacia amplios sectores poblacionales. Uno de los aspectos centrales en discusión, se relaciona con el goce y ejercicio pleno de derechos por parte de las diversidades sociales, partiendo del hecho que la diferencia no debe suponer desigualdad.

La reducción del “*déficit democrático*” implica la eliminación de la ausencia o sub-representación de sectores o poblaciones históricamente excluidas, como los pueblos indígenas o la población afrodescendiente o las mujeres, últimas que forman parte de todos los colectivos sociales y representan la mitad de la humanidad. La ciudadanía, afirma Marques-Pereira¹, se ejerce “*mediante la representación y la participación políticas, las que dan al individuo la capacidad de influir en el espacio público*”. Si bien no se trata ya de tener reconocimiento como ciudadano o ciudadana -puesto que se obtuvieron los derechos políticos de voto y de elección, así como la capacidad civil- el actual desafío es la ciudadanía como práctica.

La estructura legal de un país es fundamental para el diseño de una democracia, ya que ordena y organiza los procesos de toma de decisiones. De ahí la relevancia de prestar especial atención a aquellos instrumentos del sistema político que influyen en la participación y representación política de la diversidad de la población. El sistema electoral es uno de los componentes de la democracia representativa que ejerce una influencia significativa en el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular, a esos espacios de poder y de toma de decisiones mediante los cuales la clase política representa y acoge las demandas del espejo social².

Las diversidades que han sido tomadas como relevantes en los sistemas electorales para repartir el poder son la ideológica (o de asociaciones políticas) y la territorial. Durante mucho tiempo, la diferencia sexual no fue considerada, lo cual llevó a una sobre-representación masculina y a una sub-representación femenina. Ha sido justamente la propuesta de mecanismos para incluir a la mitad no masculina de la población, la que ha permitido la implementación de acciones afirmativas, como la cuota electoral. En la actualidad, la paridad ha convertido a esta diferencia en un elemento más del sistema electoral y de la idea misma de democracia; a la par del territorio, está pasando a ser un elemento estructural de la representación política democrática³.

1 Marques-Pereira, Bérenguère. Cupos o paridad ¿Actuar como ciudadanas? Revista de Ciencia Política. Volumen XXI, Nº 2. 2001.

2 Bardaji Blasco, Gemma. Análisis de los sistemas electorales con perspectiva de género. UN-INSTRRAW. República Dominicana. Inédito. 2009.

3 Bareiro, Line y Torres García, Isabel. *Gobernabilidad democrática, género y derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*. International Development Research Centre (IDRC), Canadá. 2010. Disponible en: http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/handle/10625/43815/browse?type=title&submit_browse=Titles (Visitado: 25 junio 2010).

Partiendo de estas consideraciones, es que el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer de las Naciones Unidas (UN-INSTRAW) propicia la presente investigación, que tiene como objeto analizar el sistema electoral de Costa Rica a fin de conocer y visibilizar los diferentes mecanismos o elementos que lo conforman y su influencia en la participación y representación política de las mujeres.

Se describe en primer lugar, la metodología utilizada para el desarrollo del estudio. Posteriormente, un *primer apartado* contextualiza el marco de protección internacional de los derechos humanos y sus principios fundamentales de igualdad y no discriminación, relacionándolo con los derechos políticos de las mujeres y la democracia. El *segundo apartado* permite un acercamiento a la historia política costarricense y al contexto nacional, en el cual se desempeña la participación y representación política de las mujeres. El *tercer apartado* explica y analiza el sistema electoral costarricense y sus distintos mecanismos o elementos, profundizando en las regulaciones tendientes a equilibrar la representación entre mujeres y hombres (cuota y paridad); se incluye en el análisis el sistema de partidos políticos y la financiación estatal y además, se recapitula sobre el sistema electoral y sus efectos en la participación y representación política de la mitad de la población. En el *cuarto apartado*, se presentan conclusiones y recomendaciones.

El UN-INSTRAW y la autora agradecen profundamente al Tribunal Supremo de Elecciones y al Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica, así como a las distintas personas entrevistadas, la colaboración y aportes brindados, sin los cuales no hubiera sido posible el desarrollo de esta investigación.

Justificación y Metodología



Justificación y Metodología

Los Estados participantes en la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), adoptaron mediante el Consenso de Quito (2007), los siguientes acuerdos⁴:

“Ampliar y fortalecer la democracia participativa y la inclusión igualitaria, plural y multicultural de las mujeres en la región garantizando y estimulando su participación y valorando su función en el ámbito social y económico y en la definición de las políticas públicas, adoptando medidas y estrategias”.

“Desarrollar políticas electorales de carácter permanente que conduzcan a los partidos políticos a incorporar agendas de las mujeres en su diversidad, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos y la participación igualitaria, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres con el fin de consolidar la paridad de género como política de Estado”.

El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer de las Naciones Unidas (UN-INSTRAW) inicia en agosto de 2009 el proyecto “Apoyo al fortalecimiento del Consenso de Quito para el empoderamiento de las mujeres”, con el objetivo de contribuir al cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados en la materia. En ese marco desarrolla una iniciativa –denominada *OLYMPIA: Herramienta tecnopolítica*– tendiente a ofrecer información sistematizada y rigurosa, mediante las nuevas tecnologías de información y comunicación, que facilite el análisis sobre el impacto de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres en su diversidad⁵.

Se parte de la premisa de que los sistemas electorales no son neutros a la construcción de género, a esas características atribuidas a mujeres y hombres, definidas socialmente y moldeadas por factores culturales, que originan desigualdad y discriminación. Bardají destaca que la selección de un determinado sistema electoral se convierte en una de las decisiones institucionales más importantes para cualquier democracia, ya que éste determina el equilibrio de poderes de los sistemas de gobierno, norma el acceso al poder político y además, establece cómo se refleja la decisión del electorado en el mapa político nacional. Los sistemas electorales, en tanto que regulan y norman la distribución del poder en el ámbito político, reflejan también los estereotipos y los roles de género vigentes en la sociedad. El UN-INSTRAW pretende entonces que –mediante el análisis de los sistemas electorales desde una perspectiva de género–, puedan identificarse y visibilizarse los obstáculos (u oportunidades) y las posibles medidas a implementar para la plena participación y representación política de las mujeres.

4 CEPAL. *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe y su Consenso de Quito*. X Conferencia, Ecuador, 2007. <http://www.cepal.cl/> (Visitado: 18 junio 2010).

5 Esta herramienta surge a partir de la investigación *Análisis de los sistemas electorales con perspectiva de género* (Bardají Blasco, Gemma, UN-INSTRAW. República Dominicana. Inédito. 2009), realizada como parte del proyecto “Fortalecimiento, gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local”, impulsado por UN-INSTRAW con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La metodología de investigación aplicada al análisis del sistema electoral de Costa Rica, se fundamenta en la implementación de OLYMPIA: Herramienta tecnopolítica, la cual se centra en dos ejes de trabajo principales⁶:

- *Información electoral sistematizada y organizada.* La sistematización de los datos se realiza mediante matrices descriptivas y analíticas que se completan considerando la información de fuentes documentales primarias diversas (legislación, normativa, decretos, estadísticas electorales y otras) y de reconocimiento institucional y académico nacional e internacional. Estas matrices, denominadas *Ficha-país*, contienen información sobre el sistema electoral y la participación política de las mujeres, estructurada en cinco secciones temáticas: Datos país, Ingeniería electoral, Resultados electorales, Marco jurídico nacional y Marco jurídico internacional. La información se organiza por países y por niveles de representación (nacional, intermedio y local), teniendo como fin una utilización que permita realizar diversos tipos de investigaciones, reflexiones y debates sobre los sistemas electorales y los mecanismos para la participación y representación de las mujeres (como las cuotas electorales).
- *Estudios de caso.* Estos, a realizarse en varios países y donde Costa Rica es uno de ellos, constituyen herramientas de investigación empírica sobre los efectos de los sistemas electorales en la participación y representación de las mujeres, permitiendo analizar sus distintas expresiones según el contexto, describirlos, explicarlos y compararlos. El marco conceptual y teórico que guía los estudios de caso por país está contenido en los citados documentos “*Análisis de los sistemas electorales con perspectiva de género*” y “*Guía metodológica OLYMPIA: Herramienta tecnopolítica*”, los que en conjunto con las matrices que ordenan y sistematizan la información electoral, son el eje principal de los contenidos de las investigaciones. Los estudios de caso constituyen recursos que ofrecen insumos que puedan permitir el desarrollo de estrategias de incidencia política orientadas a promover diseños electorales más representativos, así como la contribución a los actuales debates desde la ciencia política en torno a la crisis de representación de las democracias contemporáneas.

La presente investigación, que constituye el estudio de caso para Costa Rica, se desarrolla a partir de los ejes de trabajo antes indicados. Su aplicación a nivel nacional requirió de varios pasos, que se enumeran y separan a continuación por razones metodológicas, pero cuyas acciones se efectuaron mayoritariamente de manera paralela. El primer paso fue la identificación y revisión de fuentes primarias con base en información impresa y disponible en Internet sobre derechos políticos de las mujeres y sistema electoral, incluyendo publicaciones de diverso tipo (estudios especializados, artículos, tesis académicas, información estadística, bases de datos de información electoral, resoluciones electorales y municipales, legislación y normativa electoral y municipal, entre otros) y de distintos organismos nacionales (como

6 Bardají Blasco, Gemma. Guía metodológica OLYMPIA: Herramienta tecnopolítica. UN-INSTRAW. República Dominicana. Inédito. 2009.

el Tribunal Supremo de Elecciones y el Instituto Nacional de las Mujeres) e internacionales (por ejemplo: Organización de Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y UN-INSTRAW).

El *segundo paso* consistió en la identificación de personas informantes clave como fuentes secundarias, considerando su experiencia en materia electoral o de política pública para la igualdad o en el quehacer legislativo, así como su acción en el ámbito de la sociedad civil y particularmente en el movimiento de mujeres. Se llevaron a cabo entrevistas en profundidad con el fin de recabar información sobre aspectos propios del sistema electoral, de las dificultades y desafíos en la participación y representación política de las mujeres, del ejercicio del liderazgo y de la incidencia política; para lo anterior se diseñó y aplicó una guía de preguntas. Se realizaron ocho entrevistas, que propiciaron valiosos insumos para los fines de la investigación, a las siguientes personas:

- *Luis Antonio Sobrado*, Magistrado, Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones.
- *Eugenia Zamora*, Magistrada, Tribunal Supremo de Elecciones.
- *Arlette Bolaños*, Asistente Legal de la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones, Coordinadora de Información de Jurisprudencia y Normativa.
- *Marcela Piedra*, Coordinadora del Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local del Instituto Nacional de las Mujeres.
- *Alicia Fournier*, Diputada en el periodo 1998-2002, primera presidenta de la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa; actualmente Diputada en el periodo 2010-2014, siempre por el Partido Liberación Nacional.
- *Haydeé Hernández*, ex asesora parlamentaria y actualmente Coordinadora de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa.
- *Ana Felicia Torres*, feminista, integrante del movimiento de mujeres y presidenta del extinto Partido Nueva Liga Feminista que participó en la contienda electoral del 2006.
- *Epsy Campbell*, integrante del movimiento de mujeres afrocostarricense, ex Diputada en el periodo 2002-2006 y ex presidenta del Partido Acción Ciudadana.

Un *tercer paso*, propiciado por el propio proceso de investigación, fue la coordinación de la producción de un material audiovisual sobre "*Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad*" (video clip de cinco minutos), como una herramienta que permita facilitar a futuro el conocimiento sobre la temática. El *cuarto paso* y final, consistió en la organización, sistematización y análisis de la información -incorporando los hallazgos de la revisión documental y los insumos recibidos durante las entrevistas-, en un documento estructurado con base en los ejes de análisis de "*OLYMPIA: Herramienta tecnopolítica*" y los dos documentos guía del estudio de caso antes mencionados. El resultado es la presente publicación, titulada *Costa Rica: sistema electoral, participación y representación política de las mujeres*.

Contexto Internacional



1. Los derechos humanos y los derechos humanos de las mujeres

1.1. Derechos humanos, igualdad y no discriminación

Es ampliamente conocido que los derechos humanos son atributos inherentes a toda persona por su sola condición de serlo, sin distinción de edad, sexo, nacionalidad, etnia, raza o clase social. Es pertinente recordar además, que los *derechos humanos* tienen las siguientes *características*:

- universalidad: son inherentes a todas las personas en todos los sistemas políticos, económicos y culturales;
- irrenunciabilidad: no se pueden trasladar a otra persona ni renunciar a ellos;
- integralidad, interdependencia e indivisibilidad: se relacionan unos con otros, conforman un todo (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) y no se puede sacrificar un derecho por defender otro; y
- exigibilidad: el estar reconocidos por los Estados en la legislación internacional y nacional, permite exigir su respeto y cumplimiento.

La igualdad y la prohibición de la discriminación, son las dos piedras angulares de los sistemas de derecho y de la cultura de la legalidad. El respeto a los derechos humanos y a estos principios fundamentales, constituyen la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho⁷.

Si bien los derechos humanos nacen con vocación universal, las reglas del ordenamiento social responden a patrones socioculturales y la discriminación hacia las mujeres está profundamente asentada en ellos. Por ello, la práctica social determinó -históricamente- la aplicación de los derechos humanos en "*clave masculina*": el hombre como centro del pensamiento humano, del desarrollo histórico, protagonista único y parámetro de la humanidad. Los derechos de las mujeres fueron pensados como un particular del universal masculino y bajo una concepción de las mujeres como minoría. Hay que recordar, por ejemplo, que durante mucho tiempo, las mujeres pudieron gozar de algunos derechos por extensión, al ser cónyuges de un ciudadano hombre; o les fueron negados derechos, como el sufragio, reconocido hasta inicios del siglo XX. Ello provocó la exclusión histórica de las mujeres, la invisibilización de las diferencias, diversidad, especificidades y necesidades de esta población, que constituye la mitad de la humanidad.

Las conductas discriminatorias se sustentan en valoraciones negativas sobre determinados grupos o personas. Más claramente, la *discriminación* se basa en la existencia de una percepción social que tiene como característica el desprestigio considerable de una persona

⁷ Los planteamientos de este apartado se basan en: Torres García, Isabel, "Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad". En: *Revista IIDH*. Volumen N° 47 (enero-junio). IIDH. Costa Rica. 2009; Badilla, Ana Elena y Torres García, Isabel, "La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos", en: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes*, Tomo I. IIDH, Costa Rica, 2004.

o grupo de personas, ante los ojos de otras. Constituye en esencia, una relación de poder en la cual está presente una concepción de superioridad-inferioridad. Estas percepciones negativas tienen consecuencias en el tratamiento hacia esas personas, en la manera de ver el mundo y de vivir las relaciones sociales en su conjunto; por tanto, ello influye en las oportunidades y por consiguiente, en la realización de capacidades y en el ejercicio de derechos.

La discriminación tiene un impacto en el ordenamiento y en las modalidades de funcionamiento de cada sociedad en particular y aun cuando las expresiones de la discriminación hayan variado a lo largo del tiempo y en los diferentes contextos históricos, sus bases se mantienen y se reproducen en nuevas actitudes.

En cuanto al principio de *igualdad*, este no se define a partir de un criterio de semejanza, sino de justicia: se otorga el mismo valor a personas diversas integrantes de una sociedad. La igualdad es importante justamente entre diferentes, ya que se trata de una convención social, de un pacto, según el cual se reconoce como iguales a quienes pertenecen a distintos sexos, razas, etnias, clases sociales, etcétera. En esa medida se afirma que la idea de igualdad es un constructo, un artificio frente a la desigualdad natural que parte precisamente de la diversidad, es decir, de aquella situación de hecho en la que hay en parte igualdad y en parte diferencias. La igualdad tiene que ver con el deber ser, no es un hecho, si no un valor establecido ante el reconocimiento de la diversidad⁸. Como expresa Rawls, somos "*igualmente desiguales*"⁹ o en palabras de Ferrajoli, la igualdad sustantiva no es otra cosa que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente del hecho, e incluso precisamente por el hecho, de que los y las titulares son diferentes entre sí¹⁰.

Cuando hablamos de los derechos humanos de las mujeres, hablar de igualdad no significa identidad con los hombres: significa tener las mismas oportunidades, ser reconocidas y tratadas como iguales, pues cada persona vale igual que cualquier otra persona y es igualmente sujeta de derechos. Más aún, en palabras de Santa Cruz¹¹, para las mujeres:

"La igualdad -entendida no como identidad, ni uniformidad, ni estandarización- comporta, en primer lugar, la autonomía, es decir, la posibilidad de elección y decisión independientes, que involucra la posibilidad de autodesignación. En segundo lugar, igualdad supone autoridad o, lo que es lo mismo, la capacidad de ejercicio de poder, el "poder poder", como dice Celia Amorós: "sólo pueden llamarse iguales a quienes son equipotentes". En tercer lugar, y estrechamente conectada con la equipotencia, la igualdad requiere lo que podríamos llamar equifonía, es decir, la posibilidad de emitir una voz que sea escuchada y considerada como portadora de significado y de verdad, y goce, en consecuencia, de credibilidad. El cuarto carácter exigido por la igualdad es la equivalencia: tener el mismo valor, no ser considerado ni por debajo ni por encima de

8 Facio, Alda, "El derecho a la igualdad de mujeres y hombres", en: *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*. IIDH, Costa Rica, 2009.

9 Rawls, John, *Teoría de la justicia*. FCE, Madrid, España, 1979.

10 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Trota, Madrid, España, 1999.

11 Santa Cruz, María Isabel, *Notas sobre el concepto de igualdad*. Isegoría 6. 1992. <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewFile/329/330> (Visitado: 19 mayo 2010).

otro. No basta con poder, sino que también hay que valer, con la respetabilidad que ello implica.”

Las situaciones de desigualdad y discriminación que enfrentan la mayoría de las mujeres en el mundo, han puesto de manifiesto las limitaciones que afectan el goce y ejercicio de sus derechos humanos y que les impide mejorar las condiciones en que viven. El derecho a tener derechos –como sostiene Hanna Arendt– o los derechos de las humanas –como reivindica el movimiento feminista–, es algo conocido en nuestros días, pero no por ello ejercitado a cabalidad.

1.2. La contradicción: igualdad formal versus igualdad real

El siglo XX fue testigo de muchos cambios en el mapa político, económico, social y cultural, tanto a nivel internacional, como en los ámbitos nacionales. También fue un siglo transformador de la concepción desigual y discriminatoria de la construcción histórica acerca de los roles diferenciados de mujeres y de hombres en la sociedad. Las mujeres tuvimos acceso al voto, ingresamos masivamente al mercado laboral y a la educación, irrumpimos en el mundo público. La igualdad para las mujeres pasó a ser parte de la agenda de los derechos humanos, del derecho internacional, de las obligaciones de los Estados, de las políticas públicas, de la legislación, de los compromisos de los gobiernos para con las y los ciudadanos. Al respecto, Bareiro y Torres¹² señalan que: *“No es fácil saber qué ha sido más importante en la gran transformación en el lugar social de las mujeres, si el desarrollo científico, el avance de los derechos humanos, el contexto democrático o el movimiento feminista y amplio de mujeres”*¹³.

Sin embargo, alcanzar la igualdad jurídica y la igualdad real, aún no ha sido completada; el mayor desafío estriba, precisamente, en el paso de la igualdad formal (*de jure*) a la igualdad sustantiva (*de facto*). Las discriminaciones y la desigualdad se mantienen en el siglo XXI y se profundizan aún más cuando el género se entrecruza con las sexualidades, la etnia, la decisión sobre el propio cuerpo, la raza, la clase social o la edad. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que supervisa la implementación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ha señalado su preocupación acerca de la *“...existencia de sistemas legales múltiples, con leyes consuetudinarias religiosas que gobiernan el estatus personal y la vida privada de las mujeres y que, en muchas ocasiones, prevalecen sobre la noción de igualdad provista por la Constitución”*¹⁴. Asuntos objeto de frecuente debate y disenso son aquellos relativos al Estado laico, los derechos reproductivos y los derechos sexuales, la erradicación de la violencia contra la mujer en todas sus manifestaciones (como psicológica, sexual, económica, patrimonial) y no sólo física o en el ámbito intrafamiliar.

12 Bareiro, Line y Torres García, Isabel. *Gobernabilidad democrática, género y derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*. International Development Research Centre (IDRC), Canadá. 2010. http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/handle/10625/43815/browse?type=title&submit_browse=Titles (Visitado: 25 junio 2010).

13 El descubrimiento de la píldora anticonceptiva cambió la vida de las mujeres heterosexuales que pudieron separar sexualidad de reproducción, insertarse al mercado laboral y hacer nacer la idea del derecho a decidir libremente el número y espaciamiento de las y los hijos. Es mucho tiempo después, en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y su Plan de Acción, que se reconocen explícitamente los derechos reproductivos.

14 Comité CEDAW, ONU. Nota de prensa. Octubre, 2004.

El diagnóstico de avances y desafíos en materia de derechos humanos de las mujeres, es abundante¹⁵. Es innegable la existencia, por ejemplo, de un gran desarrollo en el marco legal que se evidencia en modificaciones o nuevas Constituciones; en la eliminación de formas directas de discriminación en la legislación familiar, civil o penal; y en la promulgación de leyes sobre igualdad, violencia intrafamiliar y acción positiva (como las cuotas mínimas de participación política para las mujeres). No obstante, son aún tareas pendientes la erradicación de los prejuicios y estereotipos que impiden la adecuada aplicación de la ley; el fortalecimiento de los mecanismos o acciones que se requieren para el cumplimiento de la ley y el acceso a la justicia; y la construcción de una cultura que propicie el objetivo de eliminar la discriminación y la desigualdad, en todos los ámbitos.

Es conocido que en materia de derechos humanos, las obligaciones -de *respeto, garantía, protección y promoción*- implican necesariamente la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno y por ende, la obligación estatal de garantizar las condiciones para que los postulados constitucionales de igualdad se reflejen en la acción y en toda la normativa jurídica nacional. En ese sentido, los sistemas de monitoreo de cumplimiento de pactos y convenciones de Naciones Unidas y de los órganos del Sistema Interamericano (Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos), han evidenciado las enormes dificultades de los Estados para garantizar efectivamente los derechos asumidos como obligaciones, arrastrando deficiencias en el cumplimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas¹⁶.

No pueden negarse los avances en materia de política pública o de instrumentación de la transversalidad de género en el Estado, el aumento en la presencia e incidencia de las organizaciones de mujeres en el quehacer público, el incremento (lento pero sostenido) de la participación y representación política de las mujeres, por destacar algunos ámbitos. En todos los países latinoamericanos se cuenta con mecanismos nacionales de la mujer (ministerios, secretarías o institutos), pero ellos todavía requieren de mayor voluntad política de los gobiernos; y de medidas concretas para el fortalecimiento y desarrollo de sus competencias rectoras en la institucionalidad estatal, lo que conlleva acciones para incrementar su jerarquía (en los países en que ello corresponda) y la asignación adecuada de recursos humanos y financieros.

Falta camino por recorrer en el desarrollo de políticas para la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, con carácter de políticas de Estado, como obligaciones del conjunto de las instituciones públicas y de los Poderes del Estado, que sean sostenibles y que se acompañen por mecanismos permanentes e institucionalizados de monitoreo y evalua-

15 Ver por ejemplo: CEPAL. *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, IX Conferencia, México, 2004 y *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia, Quito, 2007 <http://www.cepal.cl/> UNIFEM. *El progreso de las mujeres en el mundo 2008-2009*; los balances de la ONU en la aplicación del Plan de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, conocidos como Beijing +5, + 10 y +15 <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/documentation.html> (Visitados: 18 junio 2010).

16 Ver por ejemplo: recomendaciones Comité CEDAW a los Estados basadas en informes de implementación de la Convención: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25years/content/spanish/countries_comments.html También el informe hemisférico del Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belem do Pará, de julio de 2008, disponible en: <http://portal.oas.org/Portals/7/CIM/documentos/MESECVI-II-doc.16.rev.1.esp.Informe%20Hemisferico.doc> (Visitados: 26 abril 2010).

ción. Se requieren acciones integrales para propiciar la igualdad, considerando que para las mujeres es necesario alcanzar:

- *Igualdad de oportunidades*, pues como Sen afirma, las oportunidades pertenecen al mundo contingente de los hechos reales y suponen los medios para alcanzar el objetivo de la igualdad¹⁷.
- *Igualdad de acceso a las oportunidades*, ámbito donde operan las expresiones más sutiles (y en muchos casos, abiertamente manifiestas) de la desigualdad y discriminación.
- *Igualdad de resultados*, que permita la disminución de la brecha entre la igualdad jurídica y la igualdad real.

Finalmente, en este abordaje preliminar, no puede dejarse de lado la dicotomía entre lo público y lo privado, lo productivo y lo reproductivo. Ciertamente, estas relaciones han sido analizadas y cuestionadas, pero continúan siendo una limitante que influye en la ciudadanía y en el ejercicio del poder para las mujeres, donde la estructura social, política y económica afecta su acceso a oportunidades básicas y al desarrollo de capacidades.

Es innegable que en las últimas décadas las mujeres han modificado su situación, pero ¿han sido equivalentes las transformaciones por parte de los hombres en la redistribución de tareas y poderes en el ámbito privado? El papel que desempeñan las mujeres en las familias, su rol de cuidadoras, el uso de su tiempo, la exclusividad de la responsabilidad familiar –entre otros– son aspectos importantes de las condiciones que les permiten (o no) un desempeño en otros ámbitos. El ejercicio de la democracia implica la libertad del sujeto; si las mujeres no cuentan con autonomía, difícilmente pueden hacer visible su identidad en el espacio público y por ende, mucho menos incorporar sus temas e intereses o liderar acciones en ese sentido¹⁸.

1.3. Derechos políticos y democracia

Desde la perspectiva de la ciencia política contemporánea, Molina Vega y Pérez Baralt¹⁹, definen a la *participación política* como:

“... toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales”.

17 Sen, Amartya, *Inequality reexamined*. Oxford, Oxford University Press, 1992.

18 Bareiro y Torres: 2010. Bareiro, Line; López, Oscar; Soto, Lilian; Soto, Clyde. *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo N° 54. CEPAL. Chile. 2004.

19 Molina Vega, José y Pérez Baralt, Carmen. “Participación política”. En: IIDH. *Diccionario electoral*. Tomo II. Costa Rica. 2000.

Los *derechos políticos* se encuentran consagrados en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos -tanto de carácter universal, como de protección específica- especialmente: Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23); Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) y Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7). De ellos se desprende que el ejercicio de este derecho tiene tres manifestaciones sustanciales:

- el derecho a votar y a ser elegido o elegida;
- el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; y
- el derecho a tener acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública.

Una definición comprehensiva al respecto es desarrollada por IIDH/CAPEL²⁰, indica que el derecho de *participación política* comprende:

"...que todas las personas –independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales– tengan la posibilidad real de ejercer, en forma individual o colectiva, todas las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y actuar como representantes políticos, participar en la definición de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas asignadas a los representantes políticos."

La participación no puede verse desvinculada del derecho a la representación política, entendido como *"...el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes. ...la representación política es ya parte de la tradición democrática del mundo"*, según Woldenberg y Becerra²¹.

En la perspectiva de los derechos humanos y de las obligaciones de los Estados para con ellos, cabe reafirmar la obligatoriedad de garantizar el pleno goce y ejercicio de las atribuciones inherentes al derecho de participación y representación de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad y no discriminación. Es indiscutible que la condición ciudadana mediante el sufragio, le permitió a las mujeres el ingreso nominal al mundo de la vida pública, al espacio de lo político. Sin embargo, alcanzar el reconocimiento jurídico y social del derecho a elegir, no significó el mismo efecto en el derecho a acceder y a participar en la dirección de los asuntos públicos²².

La consideración de que el ejercicio de la ciudadanía es la participación y representación activa de todos los sectores de la población, en la construcción de las decisiones que tienen

²⁰ Definición XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos. IIDH. Costa Rica. Junio 2001.

²¹ Woldenberg, José y Becerra, Ricardo, "Representación política", en: *Diccionario Electoral Tomo 2*. IIDH, Costa Rica, 2000.

²² Bolaños Barquero, Arlette. "Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 1. Costa Rica. Primer semestre 2006.

que ver con la conducción de la sociedad en que viven²³, nos lleva más allá del derecho al voto; encamina hacia la exploración o fortalecimiento de mecanismos de participación y representación social, política y económica²⁴. Ahora bien, tal como señala Massolo²⁵: “*Nadie nace demócrata. La democracia y su complemento inseparable, la ciudadanía, con sus valores y sus habilidades no son una condición innata a los seres humanos, ni siquiera en quienes han sufrido la exclusión y la desigualdad. Vivir en democracia, ejercer el poder en un sentido democrático, ser ciudadana o ciudadano, más que una vivencia espontánea, es un aprendizaje político*”. Este enfoque, unido al de desigualdad y discriminación, permite hacer visible cómo la práctica social demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso y de consideración de sus capacidades para ocupar posiciones de toma de decisiones, puestos públicos, de designación y de elección popular o en las organizaciones sociales.

El ejercicio de los derechos políticos y de la ciudadanía no puede analizarse separadamente de la noción de democracia. Según Mouffe²⁶, la noción de democracia moderna puede sintetizarse como soberanía popular con pluralismo. Siguiendo a la misma autora, el pluralismo implica el reconocimiento y por cierto, la legalidad de la existencia de diferentes visiones, ideas, grupos de interés, etcétera, al interior de una sociedad. En las democracias modernas, por lo tanto, es imprescindible que distintos grupos organizados puedan tener iguales derechos de competir por dirigir la institucionalidad de la comunidad política, es decir, el Estado. Debemos pensar entonces en ¿quiénes compiten?, ¿quiénes son actores en la democracia? y ¿de qué manera participan?

La democracia es un sistema de gobierno y de convivencia donde tanto la voluntad como las necesidades de las personas, así como los beneficios a que acceden, se consideran en un marco de igualdad. Siendo regla de la democracia la distribución y reconocimiento de poderes, recursos y oportunidades para todos los seres humanos, su principal reto es la inclusión de todos los intereses sociales en los procesos de toma de decisión política, reconociendo su pluralidad, diversidad y autonomía²⁷. Una democracia plenamente igualitaria no puede dejar de lado la participación y representación de los intereses y necesidades de la mitad de la población. Como señala Bardaji²⁸, el desarrollo y fortalecimiento de la democracia exige cada vez más un mayor nivel de representación y una mayor participación de la diversidad de las y los integrantes de la comunidad social.

23 Lara, Silvia, *La participación política de las mujeres en Costa Rica. Apuntes para la discusión*, Foro de la Mujer. PRIEG-UCR, Costa Rica, 21 de marzo de 1996; García Prince, Evangelina. *Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres*. Centro Mujer y Familia, Costa Rica. 1997.

24 Ríos Tovar, Marcela (editora). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, IDEA, FLACSO. Chile. 2008; Archenti, Nélica y Tula, María Inés (editoras). *Mujeres y política en América Latina*. Heliasta. Argentina. 2008.

25 Massolo, Alejandra. *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. UN-INSTRRAW. República Dominicana. 2007.

26 Mouffe, Chantal: “Ciudadanía democrática y comunidad política”, en Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *La democracia de fin de siglo*. CDE. Paraguay. 1991.

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

28 Bardaji Blasco, Gemma. *Análisis de los sistemas electorales con perspectiva de género*. UN-INSTRRAW. República Dominicana. Inédito. 2009.

1.4. Instrumentos internacionales de protección de derechos y obligaciones del Estado costarricense

Costa Rica cuenta con una larga tradición democrática y de respeto a los derechos humanos, en la cual se enmarcan las acciones tendientes a garantizar los principios de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, tal como consigna la Constitución Política (1949)²⁹ y los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Estado.

La Constitución establece que los tratados internacionales, una vez ratificados, se incorporan al ordenamiento interno con autoridad superior a las leyes. Sin embargo, la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Resolución 2313-1995) le adjudica a los tratados de derechos humanos un rango similar al constitucional y en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, privan por sobre ella.

Costa Rica es signataria de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, habiendo ratificado siete de los ocho principales tratados de derechos humanos del sistema universal, teniendo pendiente la Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares. También ha ratificado los tratados relativos al sistema interamericano y ha aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El cuadro a continuación destaca los instrumentos principales y también aquellos atinentes al objeto de estudio.

CUADRO 1. Principales instrumentos de derechos humanos ratificados por Costa Rica

Sistema Universal	Sistema Interamericano
<ul style="list-style-type: none"> • Pacto de Derechos Civiles y Políticos. • Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. • Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. • Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. • Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. • Convención sobre los Derechos del Niño. • Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Convención Americana de Derechos Humanos. • Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. • Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer. • Convención Interamericana sobre los Derechos Políticos de la Mujer. • Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer.

Cabe señalar que el país, además de sus obligaciones generales en materia de derechos humanos, ha asumido las específicas que establece la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Vio-

²⁹ La Constitución ha sido objeto de varias reformas, entre ellas la realizada al artículo 33 (1999) que consigna la igualdad ante la ley y la no discriminación, en el cual se sustituyó “todo hombre” por “toda persona”, a fin de ser incluyente de la diversidad de la población, compuesta por hombres y por mujeres.

lencia contra la Mujer. Estos instrumentos toman como punto de partida la desigualdad histórica hacia las mujeres, reconociendo y protegiendo sus derechos, en demostración de que la especificidad fue necesaria para realizar el ideal abstracto de la universalidad de los derechos.

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.

Convención CEDAW, artículo 1

Sobre la Convención CEDAW de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Facio expresa que: *"reúne en un único instrumento legal, internacional, de derechos humanos, las disposiciones de instrumentos anteriores de la ONU relativas a la discriminación contra la mujer. Se dice que es la Carta Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres porque es el primer instrumento internacional que incluye todos los derechos humanos de las mujeres explícita o implícitamente al prohibir todas las formas de discriminación por razones de sexo"*³⁰.

La misma autora señala la relevancia de esta Convención, al definir discriminación y establecer un concepto de igualdad sustantiva: no se trata sólo de alcanzar la igualdad formal -aquella contemplada en los tratados, la Constitución Política y las leyes-, sino la igualdad real que apunta a la transformación social. La CEDAW reconoce el papel de la cultura y de las tradiciones, así como de los roles y estereotipos entre mujeres y hombres, como aspectos fundamentales que contribuyen al mantenimiento de la discriminación hacia la mitad de la población mundial.

Este instrumento "amplía la responsabilidad estatal, es decir, establece que la violación de los derechos humanos puede darse más allá de la esfera estatal para incluir todos aquellos actos que cometen personas privadas, empresas o instituciones no estatales y organizaciones no gubernamentales"³¹, extendiendo así la obligación de protección al ámbito privado. Mediante los artículos 2 y 3 el Estado se compromete, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, a la adopción de medidas concretas -legislativas, de política pública y de otro carácter- y en todas las esferas -política, social, económica y cultural- para la eliminación de la discriminación hacia las mujeres. En el artículo 7 se consagra la obligación de eliminar la discriminación en la vida política y pública³².

30 Facio, Alda. "La Carta Magna de todas las mujeres". Módulo sobre la CEDAW. ILANUD. Costa Rica. 1998; Facio, Alda. *CEDAW en 10 minutos*. UNIFEM, 2009.

31 Camacho, Rosalía. *Acercándonos a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres*. IIDH. Costa Rica. 2005.

32 Ver también: Recomendación General Comité CEDAW No. 23, sobre vida política y pública, y No. 25, sobre medidas especiales de carácter temporal. Además: Observación General del Comité de Derechos Humanos No. 28, sobre la igualdad de derechos de mujeres y hombres en el marco del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado.

Convención Belem do Pará, art. 1

Respecto a la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (1995, también conocida como Convención de Belem do Pará), de la Organización de Estados Americanos (OEA), rige solo para los países de América Latina y el Caribe. Como evidencia la definición de violencia contra la mujer, ésta comprende distintas manifestaciones y, según señala el artículo 6 de la Convención, *“el derecho de toda mujer a una vida sin violencia incluye ... el derecho a ser libre de toda forma de discriminación”*. La Convención también es explícita en establecer que el derecho a una vida libre de violencia, se extiende tanto al *“ámbito público como en el privado”* (art. 3).

La Convención consagra como deberes de los Estados (art. 7) la adopción por todos los medios apropiados y sin dilaciones de políticas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. En los artículos 4 y 5 se refiere al ejercicio libre y pleno de los derechos políticos de las mujeres, en el reconocimiento que *“la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos”*.

No puede dejar de mencionarse que en materia de derechos de las mujeres –incluyendo sus derechos políticos y ciudadanía–, Costa Rica ha asumido compromisos éticos y políticos en distintas conferencias mundiales, entre ellas: de Derechos Humanos en 1993, de Población y Desarrollo en 1994, de la Mujer en 1995, de Desarrollo del Milenio en 2000. Igualmente en el ámbito regional, en las conferencias celebradas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), destacando para el tema la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe (Ecuador, 2007) en la cual se reafirma la necesidad de: *“adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios incluidas las reformas legislativas para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política a fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal”*.

Contexto Nacional



2. El contexto nacional de los derechos políticos y la ciudadanía de las mujeres

2.1. Caracterización general de Costa Rica

Este apartado propicia información básica sobre el país, que permita una aproximación a sus características y contexto general, no pretendiendo realizar un análisis o balance de la situación nacional.

Costa Rica se encuentra ubicada en Centroamérica, contando con una extensión de 51.100 km² comprendidos entre el mar Caribe, el océano Pacífico y las Repúblicas de Nicaragua y Panamá. La división territorial administrativa es de siete provincias -San José, Alajuela, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón- (Ley N° 4366 sobre División Territorial Administrativa, 1969), las cuales se dividen en un total de 81 cantones (sedes del gobierno municipal), los que a su vez se dividen en distritos (470 en total).

La Constitución Política (1949) define al gobierno como responsable, representativo, participativo y alternativo, con separación e independencia de poderes, siendo éstos el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La Presidencia y dos Vicepresidencias de la República, así como las 57 diputaciones que componen la Asamblea Legislativa, son electas por sufragio popular, mediante elecciones generales cada cuatro años; la integración de la Corte Suprema de Justicia, como tribunal superior del Poder Judicial, es elegida por la Asamblea Legislativa.

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene rango e independencia propio de los Poderes del Estado, siendo la entidad encargada de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Las personas que integran el Tribunal son nombradas por la Corte Suprema de Justicia.

La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón está a cargo del gobierno municipal, compuesto por una Alcaldía, dos Alcaldías suplentes y el Concejo Municipal (integrado por las y los Regidores propietarios y suplentes); la representación de los distritos ante la Municipalidad recae en los Concejos de Distrito (integrados por las y los Síndicos propietarios y suplentes). A partir del Código Municipal aprobado en 1998 y aplicado en las elecciones municipales de diciembre de 2002, todos los cargos antes indicados son de elección popular, por periodo de cuatro años, pudiendo ser reelegibles sucesivamente; antes de ello, el único cargo de elección popular desde 1844, era el de regiduría.

De acuerdo a la información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la población total asciende a 4.401,849 habitantes, siendo 2.163,522 mujeres (49.1%) y 2.238,327 hombres

(50.8%)³³. El último censo (2000) indica que la población se constituye en un 40% rural y en un 59% urbana. La diversidad de la población costarricense se manifiesta en la presencia de pueblos indígenas y de población afrodescendiente. Según el censo de 2000, habitan en Costa Rica 63.876 indígenas que constituyen el 1,7% del total de la población; se reconocen 24 territorios indígenas localizados a lo largo del país, subsistiendo ocho culturas indígenas, que todavía hablan cuatro lenguas además del español. La población afrodescendiente alcanza las 72.784 personas, representando un 1,9%³⁴.

La pirámide de población del país muestra en su base una reducción de los grupos de menor edad y un aumento de los grupos con mayor edad. En el año 2000, el 54% de la población se ubicaba entre los 18 y 59 años; las y los menores de 18 constituían el 38% y la población mayor de 60 años, el 8%. La tasa de crecimiento de la población adulta mayor es de 4% anual y se prevé se duplique en dos décadas.

Costa Rica es una nación sin ejército, de ingreso medio, con una democracia representativa consolidada, una institucionalidad fuerte y alto nivel de desarrollo humano. Históricamente, las características de equidad e integración social le han diferenciado del contexto centroamericano. El contar con una amplia clase media, así como con relativa facilidad de acceso por parte de sus habitantes a los servicios de educación y salud, han sido una condición favorable para el crecimiento económico y la estabilidad política³⁵.

El desarrollo mostrado durante la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por la realización de esfuerzos nacionales tendientes a modernizar la estructura productiva, así como a mejorar las condiciones de vida de la población mediante una significativa inversión en desarrollo humano y la promoción de políticas sociales universales en salud, educación, saneamiento y seguridad social. El país ha logrado un elevado nivel de desarrollo humano, que le coloca en el puesto 54 a nivel mundial según el Índice de Desarrollo Humano (IDH, 2009), si bien se destaca que su posición ha caído progresivamente a través del tiempo con respecto a otros países (puesto 41 en 2001, 48 en 2007, 53 en 2008). Un estudio realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de Costa Rica, evidencia que existen importantes asimetrías en los índices de desarrollo humano entre los 81 cantones³⁶.

La actividad económica del país radica principalmente en el turismo, la agricultura (siendo los productos de exportación más dinámicos café, banano y no tradicionales como flores, piña y melones) y la apertura comercial expresada en la inversión extranjera directa, sobre

33 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2008. http://www.inec.go.cr/INEC_DIS/Sobre%20CostaRica/Generalidades/generalidades.htm (Visitado: 5 mayo 2010). República de Costa Rica. *Aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Segundo, tercero y cuarto informe periódico. Periodo 1990-2004*. Consejo Económico y Social, ONU. E/C.12/CRI/4, 22 de junio de 2006. También: Informes del Estado de la Nación, Costa Rica. <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion> (Visitado: 12 de junio 2010).

34 Con respecto a la población afrodescendiente, se ha señalado que posiblemente la metodología censal pueda haber inducido a un subregistro de personas que no hayan querido identificarse como tales (Costa Rica: 2006).

35 Programa Estado de la Nación. X Informe del Estado de la Nación en el Desarrollo Humano Sostenible. Costa Rica. 2004.

36 Es procedente señalar que la alteración en los índices puede estar relacionada con el mejoramiento en otros países de las dimensiones básicas de medición o con variaciones metodológicas. PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. 2009; PNUD y UCR. *Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica*. 2007; MIDEPLAN: <http://www.mideplan.go.cr/sides/social/02-03.htm>, <http://www.mideplan.go.cr/sides/social/02-04.htm> (Visitado: 11 de marzo 2010).

todo al amparo de los regímenes de zona franca. La tasa promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), se ha mantenido constante desde 1994, en 4.6%³⁷.

La incidencia de la pobreza en los últimos años se ha sostenido en cerca de un 22%, disminuyendo al 18.5% en 2003; ésta es más elevada entre las personas menores de edad (supera el 25% en promedio y alcanza casi un 30% para las edades entre 7-12 años), las mujeres (32.5% en 2003) y los pueblos indígenas (9 de cada 10 indígenas se clasifica como pobre, según la metodología de necesidades básicas insatisfechas), quienes enfrentan rezagos en materia de salud, nutrición, educación y viviendas saludables. El Coeficiente de Gini³⁸ -que mide la desigualdad de ingresos entre distintos estratos de la población-, en 1997 tenía un valor de 0.380 y a julio de 2008 alcanzó el 0.428, lo que representa un deterioro del 13% en los niveles de desigualdad. Actualmente, el 10% más rico de los hogares es un 15% más rico, mientras que el 10% más pobre de los hogares es 7% más pobre, en comparación con una década atrás³⁹.

En los últimos años el país ha enfrentado dificultades para mantener su ritmo de progreso social e inclusive, se evidencia una tendencia al deterioro de ciertos índices y sobre todo, al incremento de la brecha de desigualdad, que afecta más profundamente a las mujeres y a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Si bien Costa Rica cuenta con relevantes avances jurídicos y normativos, así como de política pública, el principal problema estriba en la brecha existente entre la igualdad jurídica y la igualdad real, persistiendo patrones socioculturales y estereotipos que forman parte de la cultura social e institucional. Se mantienen situaciones de desigualdad y discriminación que se agravan por razones de género, étnicas, raciales, de orientación sexual, discapacidad, nacionalidad o estatus migratorio, condición socioeconómica y ubicación geográfica.

2.2. Vida política y democrática, reformas constitucionales y electorales

En Costa Rica, es a partir de la promulgación de la primera Constitución de 1871, que se sientan las bases del régimen democrático. Desde los últimos años del siglo XIX, sólo dos periodos de relativa violencia han marcado su desarrollo democrático: en 1917 y hasta 1920 que se da su renuncia, Federico Tinoco Granados gobierna como dictador dos años, después de un golpe de Estado; y en 1948, José Figueres Ferrer lidera un levantamiento armado, conocido como Guerra Civil, a partir de una elección presidencial viciada de nulidad y fraude. En ese momento toma el poder la Junta Fundadora de la Segunda República, quien gobernó por decreto ejecutivo⁴⁰, mientras que una Asamblea Constituyente estructura la

37 Banco Central de Costa Rica. *Comunicado de prensa del programa macroeconómico 2008-2009*. <http://www.bccr.fi.cr/documentos/publicaciones> (Visitado: 12 junio 2010).

38 Este indicador toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen el mismo ingreso) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad. Entre más se acerca el valor del indicador a 1, mayor desigualdad existe en un país.

39 Informe del Equipo de País de Naciones Unidas para el Examen Periódico Universal: Costa Rica 2009. http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session6/CR/UNCT_CRI_UPR_S06_2009_S.pdf (Visitado: 27 junio 2010).

40 El ejército es abolido en Costa Rica por la Junta Fundadora de la Segunda República, el 1 de diciembre de 1948.

nueva Constitución Política que se aprueba el 7 de noviembre de 1949; en ella, se reconoce el voto a las mujeres⁴¹.

El Tribunal Nacional Electoral, instaurado en 1946, pasa a ser Tribunal Supremo de Elecciones por mandato de la constituyente de 1949. En las primeras elecciones bajo la nueva Constitución, en 1953, José Figueres Ferrer llega a la Presidencia de la República; desde entonces, el país ha llevado a cabo 13 procesos electorales, siendo el último de ellos en 2010, con la elección de la primera mujer en la Presidencia, Laura Chinchilla.

La Constitución Política de 1949, en vigencia, ha sido objeto de reformas parciales durante todo este tiempo. Se destacan las principales para la materia objeto de estudio: 1958, en que se suprime la gratuidad de los cargos municipales; 1959, que establece la obligación del Estado de inscribir a la ciudadanía en el Registro Civil y dotarle de cédula de identidad; 1961, en que se fija en 57 el número de diputaciones; 1971 y 1972, relativas al financiamiento estatal a los partidos políticos (deuda política); y 1975, mediante la cual se atribuye al Tribunal Supremo de Elecciones el rango e independencia propios de los Poderes del Estado. La reforma de 1969 prohibió la reelección presidencial, sin embargo, en el año 2003 mediante sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la reelección presidencial es permitida en un segundo mandato, ocho años después del periodo en que se ejerció la presidencia (Sentencia 2003-2771, abril 2003).

El Código Electoral, desde 1952 a 2009, ha sido objeto de varias reformas mediante las cuales se han realizado modificaciones y ajustes al diseño electoral. En ese sentido, expresa Picado⁴² que en sus primeros cuarenta y tres años de vigencia, el Código experimentó modificaciones referidas mayoritariamente a temas de organismos electorales y administración electoral. Esto cambia totalmente con la reforma de 1996, que abarcó la mayor parte del Código y modificó aspectos sustantivos sobre los organismos electorales; registro civil; juntas electorales; propaganda y fiscalización; convocatoria, votación, escrutinio y elección; sanciones; financiamiento estatal y partidos políticos. En materia de derechos políticos de las mujeres, estas reformas consignan en el sistema electoral la cuota de al menos el 40% de mujeres en la estructura partidaria y en los puestos de elección popular.

El Código Electoral vigente (Ley N° 8765, publicada en La Gaceta N° 171, 3 de setiembre 2009) es producto de un largo proceso legislativo, iniciado en el año 2001, con la presentación a la Asamblea Legislativa de un proyecto de reforma elaborado por el Tribunal Supremo de Elecciones y que contó con los aportes de una comisión de personas notables y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

En el año 2006 se constituye la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos de la Asamblea Legislativa, quien estudió y debatió el proyecto de ley original, definiendo

41 Tribunal Supremo de Elecciones. *Cultura democrática en Costa Rica*. Colección: Promoción de una cultura democrática, Fascículo 1. Costa Rica. 2008.

42 Picado, Hugo. "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 5. Costa Rica. Primer semestre 2008.

do además cuáles propuestas de modificación eran o no acogidas. Las reformas abarcaron el régimen electoral, las funciones y organización del Tribunal –en ese marco se crea el Instituto de Formación y Estudios en Democracia-, la gestión electoral, el financiamiento estatal a los partidos políticos, la propaganda electoral, el voto en el extranjero y la participación política de las mujeres, entre las principales. Respecto a la última, se establece la paridad (50% de mujeres y 50% de hombres) en las estructuras partidarias y en las papeletas para los puestos de elección popular, así como el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer) en las nóminas de elección. Cabe señalar que la comisión parlamentaria mencionada, no acogió las propuestas del voto preferencial, la candidatura independiente a nivel municipal y la eliminación de la barrera del subcociente.

Respecto a las últimas reformas, Esquivel y Picado⁴³ afirman que: *“...el nuevo Código Electoral plantea un cambio cualitativo en el concepto de democracia, pues no sólo innova y mejora la regulación de las competencia electoral propiamente dicha, sino que también incursiona con determinación y de manera inclusiva en la promoción de una ciudadanía activa. Aunque la ley aprobada guarda distancia en cuanto a su profundidad respecto de la propuesta inicial planteada por el Tribunal Supremo de Elecciones, la realidad es que cabe reconocer que esta reforma integral al Código, constituye un paso fundamental para la construcción de lo que el estudio del PNUD denomina democracia con ciudadanía”*.

2.3. La expresión nacional de la acción para la igualdad

Se presenta una reseña general sobre la acción estatal y pública para la igualdad, sin pretender un acercamiento exhaustivo o balance en la materia. Su objetivo es facilitar la lectura del siguiente apartado, propiciando el contexto de los cambios desarrollados en los últimos años para la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres costarricenses⁴⁴.

Las condiciones positivas relacionadas con el contexto internacional, en el marco de la celebración de las diferentes conferencias mundiales sobre la mujer (de México en 1975 a Beijing en 1995) y de la ratificación de los instrumentos internacionales específicos ya mencionados, han realimentado la acción nacional en el ámbito legislativo y de política pública.

Cabe destacar la creación del mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres, que evolucionó de una oficina (1974) a una entidad con personería jurídica y patrimonio propio (Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, 1986), hasta su transformación en la entidad rectora actual, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU, Ley N° 7801, 1998).

Las políticas públicas para la igualdad -nacionales, sectoriales e inclusive municipales- y la creación de instancias o mecanismos para la igualdad en la institucionalidad pública, han

43 Esquivel, Max y Picado, Hugo. “Reformas en la estructura del Tribunal Supremo de Elecciones”. En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 9. Costa Rica. Primer semestre 2010.

44 INAMU, <http://www.inamu.go.cr/> (Visitado: 22 de abril 2010); INAMU. *Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género*. Costa Rica, abril 2007; República de Costa Rica. *Informe combinado de la CEDAW. Período: marzo 2003-abril 2007*. Costa Rica. 2009.

tenido diversos desarrollos en el tiempo. De las oficinas ministeriales y sectoriales de la mujer en 1994 a las actuales Unidades de Género en las instituciones autónomas (14 en total) y al desarrollo desde 1996 de las Oficinas Municipales de la Mujer como parte de la estructura del gobierno local (poco más de 60 oficinas en un total de 81 Municipalidades). Desde el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1996) y el Plan para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (1995) a la Ley de “*Creación del sistema nacional para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar*” (Nº 8688, 2009), hasta alcanzar la actual Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PIEG) y su Plan de Acción 2008-2012.

Respecto a la PIEG, impulsada por el INAMU, se prioriza la acción en seis objetivos estratégicos, siendo uno de ellos el fortalecimiento de la participación política y el logro de una democracia paritaria. En su Plan de Acción se plantean las responsabilidades de implementación de las entidades estatales, quienes deben incorporar las acciones en sus planes operativos y otorgar el presupuesto correspondiente, así como reportar la ejecución para alimentar un sistema de monitoreo y evaluación (Decreto Ejecutivo Nº 34729, publicado en La Gaceta Nº 179, 17 de setiembre 2008).

Diversas instancias o Poderes del Estado han diseñado políticas internas, que cuentan con distintos niveles de desarrollo y operatividad, para institucionalizar la transversalidad de género en su quehacer. Algunos ejemplos de ello son el Poder Judicial (2002, incluyendo la creación de una Secretaría Técnica de Género), el Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública (2003) y el Tribunal Supremo de Elecciones (2008); algunas instituciones clave han iniciado acciones en tal sentido, como la Caja Costarricense del Seguro Social y la Contraloría General de la República. La Asamblea Legislativa además de las acciones de creación, revisión y aprobación de leyes o de nombramiento de mujeres en altas magistraturas –como en la Corte Suprema de Justicia–, cuenta desde 1998 con la Comisión Permanente Especial de la Mujer y en febrero de 2009, crea la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género.

Ha sido abundante la legislación para garantizar los derechos de las mujeres, principalmente a partir de la aprobación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990), abarcando una diversidad de ámbitos, desde la promoción de la lactancia materna a la penalización de la violencia contra las mujeres. Existe amplio desarrollo de jurisprudencia relacionada con los derechos humanos de las mujeres y la aplicación de los principios de igualdad y de no discriminación, en diversas sentencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia⁴⁵.

En materia de derechos políticos, como se verá más adelante, las reformas al Código Electoral de 1996 consignan en el sistema electoral la cuota de al menos el 40% de mujeres en la estructura partidaria y en los puestos de elección popular. Las reformas del 2009 que cons-

45 Hidalgo, Ana. *Impacto de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer: Costa Rica*. IIDH. 2006. <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/> (Visitado: 21 abril 2010).

tituyen el Código Electoral vigente (Ley N° 8765, publicada en La Gaceta N° 171, 3 de septiembre 2009) establecen la paridad (50% de mujeres y 50% de hombres) en las estructuras partidarias y en las papeletas para los puestos de elección popular, así como el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer) en las nóminas de elección.

En las elecciones celebradas el 7 de febrero de 2010 se aplicó la cuota del 40% para la elección de diputaciones a la Asamblea Nacional y de regidurías a las Municipalidades. La paridad y la alternancia se aplicarán por primera vez en las elecciones municipales de diciembre de 2010 para las alcaldías, sindicaturas, intendencias e integrantes de los Concejos de Distrito y Concejos Municipales de Distrito. El 8 de mayo de 2010 asumió la Presidencia de la República, Laura Chinchilla, primera mujer en ese cargo en el país y quien gana las elecciones por el Partido Liberación Nacional.

2.4. Movimiento de mujeres de la sociedad civil y participación política

El abordaje de la participación política de las mujeres -desde el movimiento de mujeres y feminista de la sociedad civil-, ha tenido como referente teórico el debate acerca de la ampliación del concepto de ciudadanía y de democracia, para que sea inclusivo de la mitad de la población en condiciones de igualdad y de no discriminación. Una reseña al respecto, se hace imprescindible en el marco de esta investigación.

Según señala Escalante⁴⁶, se reconoce como movimientos sociales a aquellas iniciativas que presentan un reto abierto, colectivo y sostenido frente a las formas tradicionales de poder. Un movimiento social *"...es abierto en la medida en que presenta una demanda explícita al cambio; es colectivo en la medida en que es un grupo organizado el que hace la demanda; y es sostenido en la medida en que lo constituye más de un solo evento o un número pequeño de eventos aislados"*. En ese sentido, la génesis del movimiento de mujeres en Costa Rica se ubica en la segunda mitad de la década de los años ochenta. Tal como señalan Moreno⁴⁷, además de Camacho y Flores⁴⁸, si bien es cierto que antes de esa época existieron importantes organizaciones de mujeres, así como mujeres que protagonizaron luchas y movilizaciones de diversa índole (entre ellas, por el sufragio femenino), la mayoría de estos esfuerzos e iniciativas no lograron permanencia y continuidad (se destaca el antecedente de la Alianza de Mujeres Costarricenses, creada en 1952 y vigente a la fecha). Las dos últimas autoras afirman que hablar de un movimiento de mujeres a partir de mediados de la década de los ochenta, tiene que ver con la *"...movilización de las mujeres en razón de necesidades comunes y específicas derivadas de su condición de mujeres, independientemente del sector o clase social al que pertenecían."*

46 Escalante, Ana Cecilia. "La contribución del movimiento de mujeres contemporáneos a la construcción de la democracia costarricense". En: Rovira, Jorge (editor). *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. Costa Rica. 2001.

47 Moreno, Elsa. *Mujeres y política en Costa Rica*. FLACSO. Costa Rica. 1996.

48 Camacho, Lorena y Flores, Lorena. "Un movimiento de mujeres en desarrollo: Costa Rica". En: Montenegro, Sofía (coordinadora). *Movimiento de mujeres en Centroamérica*. Nicaragua. 1997.

Igualmente Camacho y Flores relevan la particularidad del movimiento de mujeres, que no responde a una única causa o a un solo tipo de conflicto, como tradicionalmente se ha explicado el surgimiento de otro tipo de movimientos sociales. En ese caso, la identidad de género *"...constituye un elemento específico y clave para entender su origen, posterior dinámica, permanencia y continuidad ...no se trata de un proceso mecánico y estático, que signifique la existencia de una identidad de género como requisito indispensable o condición previa para su génesis. Por el contrario, lo que hemos visto es que la identidad de género se construye y fortalece en el camino"*. Las formas organizativas son diversas, las mujeres se han aglutinado en espacios formales o informales, específicos o mixtos, institucionales gubernamentales o no gubernamentales. Al respecto, Bareiro y Torres⁴⁹ acentúan que el signo del movimiento feminista es su autonomía y que, ni el movimiento amplio de mujeres, ni el movimiento feminista, son una estructura compacta.

Entre los años 1985 y 1995 surgen la mayoría de las organizaciones y agrupaciones específicas de mujeres y colectivos feministas, además de espacios en organizaciones mixtas como los programas sobre mujer o género en instituciones gubernamentales y no gubernamentales o en los sectores cooperativo y sindical, desarrollándose también los primeros esfuerzos de coordinación; se destacan el Colectivo Ventana (1981), el Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA, 1982 y vigente a la fecha) y el Colectivo de Mujeres Pancha Carrasco (1985). También toman fuerza formas asociativas femeninas con fines productivos, caracterizadas por ser agrupaciones pequeñas, de carácter local y sin mayores niveles de articulación. Entre 1990 y 1995 se evidencia un crecimiento y diversificación organizacional y de espacios de coordinación (como la Colectiva 25 de Noviembre), surgiendo además organizaciones representativas de la diversidad de las mujeres, como el Consejo Nacional de Mujeres Indígenas, el Centro de Mujeres Afrocostarricenses (1992) y la Asociación Nacional de Mujeres con Discapacidad. En esa época se trasciende el ámbito nacional y se establecen relaciones y articulaciones con redes de mujeres en el ámbito centroamericano y latinoamericano⁵⁰.

Teniendo como antecedente el resurgimiento y consolidación del movimiento feminista mundial a partir de los años setenta, así como la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1979, la década de los noventa está marcada en el contexto internacional por el posicionamiento de los derechos de las mujeres en el marco de las conferencias de la Organización de Naciones Unidas: sobre derechos humanos (1993), población y desarrollo (1994), desarrollo social (1995) y, especialmente, de la mujer (1995). En el ámbito de la Organización de Estados Americanos, en esos años también se sientan las bases de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobada en 1995. Este contexto internacional ejerce un efecto dinamizador del movimiento de mujeres costarricense, así como también realimenta la acción nacional en materia legislativa, en la institucionalidad (la creación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer

49 Bareiro y Torres: 2010.

50 Camacho y Flores: 1997.

y la Familia y su evolución al actual Instituto Nacional de las Mujeres) y en las políticas públicas para la igualdad, como ya fue mencionado.

El amplio debate nacional en torno a la difusión, negociación e incidencia que conllevó la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (aprobada en 1990), constituyó un factor de movilización de gran relevancia para las mujeres del país⁵¹. De igual manera, fueron elementos aglutinadores los procesos de discusión y aprobación –por ejemplo- de la Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (1995), la Ley Contra la Violencia Doméstica (1996) y particularmente, de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (2007), que duró más de cinco años en corriente legislativa.

Hacia fines de la década de los noventa se constituye la Agenda Política de Mujeres Costarricenses (1997)⁵², autodefinida como un grupo abierto, de expresión colectiva y con el objetivo de aportar a la construcción de una sociedad más igualitaria, democrática y pluralista; se planteaba como una de sus tareas prioritarias, la democratización de las formas y canales de representación política para la garantía de la participación ciudadana y de las mujeres en los espacios de poder y de toma de decisiones. La Agenda lideró en el 2003, la preparación y presentación del informe “sombra” o alternativo al oficial, ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer que supervisa la aplicación estatal de dicha Convención⁵³. Así mismo, la Agenda en conjunto con el Foro Autónomo de Mujeres (1997) y otras expresiones organizadas del movimiento, dedicaron gran parte de sus esfuerzos a promover la participación y representación de las mujeres, además del seguimiento del mecanismo de cuota establecido en las reformas al Código Electoral de 1996, implementado a partir de las elecciones nacionales de 1998.

Ambas agrupaciones también tuvieron un papel protagónico –en alianza con otros sectores sociales-, en el proceso de concertación nacional desarrollado entre 1998-1999 por el gobierno del entonces Presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez, especialmente en las comisiones de trabajo sobre los temas de telecomunicaciones, pensiones, corrupción y desarrollo rural. Igualmente en el mismo periodo, ante una iniciativa de ley tendiente a la privatización de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones, la Agenda en conjunto con otras agrupaciones de mujeres (denominadas Mujeres Contra el Combo del ICE), participaron activamente en la protesta popular generada al respecto. El espacio político ganado en ambos procesos, propició la formación de la Plataforma de Mujeres 12 Puntos en el 2002, año de realización de elecciones nacionales, planteando puntos de compromiso para el desarrollo nacional y en materia de derechos humanos de las mujeres que

51 Hidalgo: 2006.

52 Grupo Agenda Política de Mujeres Costarricenses. *Agenda Política de Mujeres Costarricenses*. Costa Rica. 1997. También ver: Camacho, Rosalía. *Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión. Las mujeres y la política en Costa Rica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica. 1998.

53 Agenda Política de Mujeres. Informe sombra. Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Costa Rica. 2003. La Agenda fue la organización coordinadora de la redacción y edición final del informe, en cuya elaboración contribuyeron las siguientes organizaciones: Asociación de Mujeres en Salud (AMES), Alianza de Mujeres Costarricenses (AMC), Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES), Asociación PRIMAL para la Humanización del Parto, Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos (CIPAC), Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidad (FECODIS), Liga de Mujeres pro Paz y Libertad (LIMPAL) y Mujeres Indígenas IXACAVAA.

fueron suscritos por los candidatos presidenciales de diversos partidos políticos (entre ellos los tradicionales Partido Liberación Nacional y Partido Unidad Social Cristiana, así como el entonces emergente Partido Acción Ciudadana). Uno de los puntos se relacionaba con la participación igualitaria de las mujeres en los puestos de toma de decisiones, como una estrategia complementaria a la cuota del 40% de participación política de las mujeres contenida en la legislación electoral.

Cabe también consignar la amplia participación del movimiento de mujeres y mujeres independientes, en un proceso que dividió a la sociedad costarricense en dos bandos: a favor y en contra del Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica-República Dominicana (TLC), negociado por Costa Rica entre los años 2003-2004 y sometida su ratificación a consulta popular mediante referéndum en octubre 2007. El movimiento se pronunció en contra y se involucró activamente con el movimiento social amplio que durante esos años se aglutinó para la incidencia política, tanto durante la negociación, como en la campaña para el referéndum (cuyos resultados fueron 51.22% por el sí y 48.12% por el no).

La articulación para la incidencia, las alianzas temporales o el trabajo conjunto con mujeres de partidos políticos o de instituciones públicas en función de objetivos comunes por los derechos humanos de las mujeres, así como un relacionamiento de mayor complejidad con el Estado –que incluye la presencia de mujeres del movimiento en las instituciones del Estado como el Instituto Nacional de las Mujeres o su representación en la Junta Directiva y en el Foro de las Mujeres de esa institución-, ha marcado la década del 2000.

No puede dejar de mencionarse la formación del Partido Nueva Liga Feminista (PNLF, 2005)⁵⁴, constituido por integrantes de organizaciones de mujeres y feministas (muchas de ellas formaron parte de la Agenda Política y del Foro Autónomo de las Mujeres) y un 20% de hombres, con el fin de participar en las elecciones nacionales de 2006, inscribiendo candidaturas para diputaciones en la provincia de San José y para regidurías en un cantón (Tarrazú). Como parte de sus principios, contemplaba entre otros, la: “Defensa activa y permanente de los derechos de las mujeres como componente fundamental y tarea impostergable en la búsqueda y construcción de una sociedad más justa, equitativa, democrática, inclusiva y solidaria ... Defensa de un Estado soberano, laico, participativo y democrático, respetuoso de los derechos humanos ... Defensa de los derechos de las mujeres y los hombres a la autodeterminación, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, a la diversidad y a una vida libre de violencia de género.” La valoración realizada por el partido sobre su participación, expresa lo valioso de esta experiencia inédita en el movimiento, que implicó una intensa movilización con muy pocos recursos, tanto para la inscripción (en dos meses se realizaron 104 asambleas y se recolectaron cerca de 13,000 firmas) como para la campaña electoral. Se señala la tensión permanente entre el carácter y la lógica del proceso electoral, y el carácter ideológico del partido, último que si bien en muchos casos “generó reacciones de rechazo también ayudó a posicionar el discurso y la agenda”. El PNLF no alcanzó representación y su resultado electoral fue de 2,500 votos.

54 Partido Nueva Liga Feminista: <http://www.nuevaligafeminista.org/> (Visitado: 28 de junio 2010).

Puede afirmarse que la agenda del movimiento de mujeres nacional, si bien ha sido cambiante, se transforma y renueva y periódicamente. Entre los temas que se han mantenido a través del tiempo, se destacan:

- El goce y ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, en condiciones de igualdad y no discriminación.
- El mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres y su acceso a recursos, servicios y conocimientos, en general.
- La erradicación de la violencia contra las mujeres, en todas sus manifestaciones.
- Los derechos sexuales y los derechos reproductivos.
- La democracia, la ciudadanía y la participación igualitaria de las mujeres en la vida económica, política y social.
- La construcción y fortalecimiento de identidades específicas y sectoriales (mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, lesbianas, entre otras).
- La creación, ampliación y fortalecimiento de los niveles organizativos de las mujeres, así como del propio movimiento de mujeres, en redes o coordinaciones u otras expresiones que permitan potenciar la fuerza y el impacto político.
- La incidencia en la creación, diseño e implementación de políticas públicas intersectoriales e integrales y de mecanismos institucionales en la acción estatal para la igualdad.

Respecto a la participación y representación política de las mujeres, Escalante⁵⁵ afirma que el movimiento de mujeres en Costa Rica se ha abocado a la promoción de un modelo alternativo de democracia, incluyente e igualitario, que propone una noción de ciudadanía altamente inclusiva y contra todo tipo de discriminación o desigualdad. Esta autora señala que se trata de una participación activa de las mujeres, no entendida como una simple proporción o porcentaje de una cantidad global, sino con influencia y liderazgo en la corriente principal de la toma de decisiones.

2.5. Repasando la historia: la participación de las mujeres en la vida pública y política

Los esfuerzos por el reconocimiento y ejercicio de los derechos civiles y políticos de las mujeres en Costa Rica, se remontan a las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX⁵⁶, como se aborda ilustrativamente a continuación.

Una primera etapa se enmarca entre los años 1890 y 1910, en los que se inicia la apertura de espacios de discusión en medios de prensa y la formulación de los primeros planteamientos sobre la igualdad y los derechos políticos de las mujeres ante el Congreso. La primera referencia registrada data de 1890, cuando el entonces presidente José Joaquín Rodríguez mencionó el derecho al voto femenino como parte de un discurso legislativo sobre refor-

⁵⁵ Escalante: 2001.

⁵⁶ Moreno, Elsa. *Mujeres y política en Costa Rica*. FLACSO. Costa Rica. 1996; Camacho, Lorena. "Contribuciones feministas y de las sufragistas a los derechos humanos de las mujeres. Una reflexión inicial" y Flores, Lorena. "La lucha por el sufragio femenino", en: INAMU. *Revista Olimpia*. Nº 9. Costa Rica. Julio 2009; INAMU <http://www.inamu.go.cr/> (Visitado: 22 de abril 2010).

mas electorales. Entre 1910 y 1923, la lucha por el sufragio femenino adquirió fuerza, en un contexto marcado por el auge del movimiento feminista internacional y la efervescencia provocada por la situación sociopolítica nacional y las reformas electorales.

En 1923 se funda la Liga Feminista, organización que tuvo un papel fundamental en la conquista del voto femenino, integrada en buena parte por mujeres que participaron en la defensa de la democracia durante la dictadura Tinoco y que, en su mayoría, eran maestras. La Liga Feminista presentó al Congreso, por nueve veces consecutivas entre los años de 1923 a 1943, propuestas para el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres. En 1943, el candidato opositor del gobierno y quien hasta entonces había sido un fuerte adversario al proyecto de reconocimiento del voto de las mujeres (León Cortés), se manifestó a favor de la inclusión constitucional de los derechos políticos de las mujeres en reconocimiento al posicionamiento alcanzado por el tema en esos años.

La Asamblea Constituyente aprueba, el 20 de junio de 1949, el *voto a las mujeres*. Un año después, el 30 de julio de 1950, 348 mujeres de las comunidades de La Tigra y La Fortuna emitieron su derecho al voto por primera vez en la historia del país, durante un plebiscito en que la población optaba por pertenecer al cantón de San Carlos. La primera vez que una mujer costarricense votó a nivel nacional, fue en las elecciones de 1953.

Pasaron muchos años para que las mujeres fueran incorporadas por los partidos políticos en la *fórmula presidencial* sujeta a elección popular, siendo hasta 1986 que se elige a la primera mujer Vicepresidenta de la República (periodo 1986-1990). Es a partir de la aplicación en las elecciones nacionales de 1998 del mecanismo de acción afirmativa (reformas al Código Electoral de 1996 que establecen una cuota de al menos 40% de mujeres), que se propicia la incorporación de mujeres en la fórmula, al menos para una de las dos vicepresidencias.

Entre los años 1986 y 2010, han sido 6 las mujeres en ese cargo (Victoria Garrón, 1986-1990, Partido Liberación Nacional; Rebeca Grynspan, 1994-1998, Partido Liberación Nacional; Astrid Fischel y Elizabeth Odio, 1998-2002, Partido Unidad Social Cristiana; Lineth Saborío, 2002-2006, Partido Unidad Social Cristiana; Laura Chinchilla, 2006-2010, Partido Liberación Nacional). En las elecciones nacionales de febrero de 2010 se elige a la primera Presidenta de la República, Laura Chinchilla⁵⁷ (Partido Liberación Nacional), quien toma posesión el 8 de mayo de 2010⁵⁸.

En cuanto a la Asamblea Legislativa, en 1953 las mujeres alcanzaron un 7% del total de diputaciones, cifra que se mantiene con altibajos hasta 1986, en que se incrementa al 12%.

57 Estos datos y los consignados a continuación, tienen como fuentes: Instituto Nacional de las Mujeres. *La participación política de las mujeres en Costa Rica*. Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, INAMU. Costa Rica. 2009; Quesada, Yanis. "Principales prioridades planteadas por los candidatos y candidatas presidenciales en temas de igualdad y equidad de género". En: INAMU, *Revista Olimpia* N° 10. Costa Rica. Noviembre 2009; Piedra, Marcela. "Desafíos de la participación política de las mujeres en Costa Rica". Ponencia presentada en el "Seminario de homologación de la legislación electoral y de partidos políticos: hacia la igualdad y equidad de género". Antigua, Guatemala. 7 a 11 setiembre 2009.

58 La trayectoria política de la actual Presidenta incluye su desempeño como viceministra de Seguridad Pública (1994-1996) y posteriormente, ministra de la misma cartera (1996-1998); Diputada por el Partido Liberación Nacional en 2002-2006; para el periodo 2006-2010 fue electa como Vicepresidenta de la República, teniendo además a su cargo el Ministerio de Justicia, puestos a los que renuncia en octubre de 2008 para dedicarse a la campaña electoral.

Es a partir de la implementación de la cuota electoral, que la representación de las mujeres asciende al 38.6% (2006 y 2010), colocando al país entre los primeros diez puestos a nivel mundial con alta representación parlamentaria de mujeres.

En el ámbito de los gobiernos locales, las Regidurías son electas popularmente desde 1844. En las elecciones de 1953 resultaron electas 3 mujeres, cifra que fue subiendo lentamente hasta alcanzar 71 (14.2%) mujeres de 500 puestos en 1998. Nuevamente, la implementación del mecanismo de cuota electoral marcó la diferencia: en las Regidurías en el 2002 se alcanzó un porcentaje de 46.3% en propiedad y de 53.9% en suplencia, cifras que disminuyen en el 2006 a un 40.8% y 46%, respectivamente; en las elecciones de febrero de 2010 resultaron electas 38% de Regidoras en propiedad y 47.3% en suplencia. Sin embargo, en los puestos uninominales, el número de mujeres no ha sido sustantivo: en las elecciones municipales del 2002, de los 81 puestos en propiedad para Alcalde resultaron electas 7 mujeres, número que sube ligeramente en las elecciones del 2006, a 9 (11.1%) Alcaldesas; sin embargo, para las Alcaldías en suplencia, en el año 2006 resultaron electas 84 (51.9%) mujeres, de 162 puestos disponibles⁵⁹.

La participación de las mujeres ha sido minoritaria en los puestos de designación en el Poder Ejecutivo. En 1958 se designa a la primera mujer en un cargo de ministra en la cartera de educación, transcurriendo cerca de 16 años para que en 1974 se designara una segunda mujer como ministra, en el ámbito de la cultura. Las administraciones de gobierno posteriores oscilaron entre la ausencia de representación a la designación de dos mujeres del total de los ministerios (entre 13 y 20, según período), siendo principalmente a partir de los gobiernos de 1998 a 2010, que se evidencia mayores nombramientos de mujeres y una tendencia a la designación en carteras menos “tradicionales” al ámbito femenino (como Gobernación y Policía, Justicia, Planificación, Obras Públicas y Transportes, Ciencia y Tecnología). En las tres últimas administraciones de gobierno, las mujeres ministras han significado el 20% en 1998-2002, el 35% en 2002-2006 y el 28% en 2006-2010; para el actual periodo 2010-2014, se ha nombrado a un 42.8% de mujeres como ministras (de 21 ministerios, 9 están a cargo de mujeres)⁶⁰.

Los nombramientos –realizados por la Asamblea Legislativa– de mujeres como Magistradas en la *Corte Suprema de Justicia* (compuesta por la Sala Primera, Sala Segunda, Sala Tercera y Sala Constitucional), se dan principalmente a partir de la década de los ochenta, contando a fines de 2009 con un total de 27.3% magistradas en propiedad y 45% en suplencia; a la fecha, no ha habido ninguna mujer como presidenta o vicepresidenta de la Corte Suprema. En la historia de la integración del *Tribunal Supremo de Elecciones* –nombramientos realizados por la Corte Suprema de Justicia–, ha habido tres mujeres magistradas en propiedad (la primera mujer escogida en 1998) y tres en suplencia; en la actualidad se cuenta con una magistrada en propiedad y una en suplencia.

59 Clarke, Maureen. “La participación política de las mujeres”. En: Revista Olimpia, N° 10. INAMU. Costa Rica. Noviembre 2009; Picado, Sandra. “Resultados sobre la participación política de las mujeres: elecciones municipales del 3 de diciembre de 2006”. En: INAMU, Revista Olimpia N° 5. Costa Rica. Julio 2007.

60 INAMU. *Informe nacional de Costa Rica*. XI Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL, Brasil, 13 a 16 de julio de 2010. Costa Rica. 2010.

La información presentada muestra una clara exclusión de las mujeres en la vida pública y política nacional, situación que se agrava desde la perspectiva de la diversidad étnica y racial. El proyecto de nación costarricense fue construido con base en el mito de una homogeneidad cultural blanca, de escaso mestizaje y en la predominancia de un origen europeo como la base estructural de la sociedad. Durante el siglo XX se desarrolló un nuevo enfoque de la historia y del reconocimiento de la diversidad poblacional del país, que ha conllevado a un reconocimiento más consistente de los pueblos originarios y de la población afrodescendiente. Sin embargo, es todavía insuficiente el conocimiento sobre las culturas, formas económicas, sistemas políticos e ideológicos y estructuras sociales de los pueblos indígenas en Costa Rica, lo cual se profundiza aún más respecto a la situación de las mujeres indígenas, cabiendo señalar que ninguna persona indígena –hombre o mujer– ha 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 a la actualidad, 5 mujeres y 12 hombres han ocupado curules legislativas; dos mujeres afrocostarricenses han sido ministras y una de ellas, Maureen Clark, es en la actual administración de gobierno la Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres.

La documentación consultada evidencia la persistencia de obstáculos y limitaciones para la participación política de las mujeres, cabiendo destacar entre los principales:

- La existencia de un marco cultural y de valores que subestima las capacidades y el desempeño de las mujeres, ocasionando que no se les considere eficientes o idóneas para los cargos de responsabilidad o para ingresar al mundo de la política; una vez en la vida pública, el nivel de exigencia hacia las mujeres, es mucho más riguroso que el aplicado a los hombres. Dicho en otras palabras, persisten barreras sociales, culturales, institucionales y estructurales que subestiman a las mujeres.
En el ejercicio de la política, una de las principales dificultades radica en que si las mujeres definen necesidades específicas y demandan espacios, posición y poder de actuación, se interpreta como que exigen privilegios. Pero sobre todo, si ellas establecen su propia lucha se aplica el “principio ideológico” de que están dividiendo la unidad del grupo, definido éste por una identidad particular: la masculina.
- La dicotomía entre lo público y lo privado, si bien ha sido analizada y cuestionada desde hace tiempo, continúa siendo una limitante que influye en la ciudadanía y en el ejercicio del poder social para las mujeres, donde la estructura social, política y económica de la sociedad afecta su acceso a oportunidades básicas y al desarrollo de capacidades. El papel que desempeñan las mujeres en las familias, su rol de cuidadoras, el uso de su tiempo, la exclusividad de la responsabilidad familiar (que inclusive las excluye de los mecanismos informales de toma

de decisiones) son aspectos importantes de las condiciones que les permiten (o no) a las mujeres un desempeño en el ámbito público.

El ejercicio de la democracia implica la libertad del sujeto; si las mujeres no cuentan con autonomía, difícilmente pueden hacer visible su identidad en el espacio público y por ende, mucho menos incorporar sus temas e intereses o liderar acciones en ese sentido⁶¹.

- Finalmente, no puede dejarse de lado el ámbito masculino que rodea a las mujeres en la designación de candidaturas a papeletas de puestos de elección popular o de puestos públicos: los hombres que están en los puestos de decisión conocen y escogen a otros hombres para proponerlos como candidatos; las cualidades, habilidades y destrezas de las mujeres resultan poco competitivas. Vinculado con ello, se encuentran las dificultades que enfrentan las mujeres en la consecución de los recursos económicos que requieren las postulaciones a puestos de elección popular.

La información brindada permite contextualizar el hecho de que las mujeres costarricenses han estado excluidas del acceso a las principales posiciones de poder y de toma de decisiones, aún cuando representan la mitad de la población nacional. De acuerdo a la información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la población total asciende a 4.401,849 habitantes, siendo 2.163,522 mujeres (49.1%) y 2.238,327 hombres (50.8%)⁶². La integración del padrón electoral nacional refleja lo anterior, como se observa a continuación, si bien cabe señalar que en el voto femenino es mayoritario con respecto al masculino (entre el 52 y 53% en los procesos electorales de 1998, 2002 y 2006).

CUADRO 2. Padrón electoral nacional

Mujeres	Hombres	Total
1.425,078 (50%)	1.421,919 (49.9%)	2.846,997

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. <http://www.tse.go.cr> Mayo 2010

El presente estudio, que analiza el sistema electoral en la participación y representación política de las mujeres, adquiere relevancia para determinar los factores que en ese marco influyen –positiva o negativamente– en el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

61 Bareiro, López y Soto: 2004.

62 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2008. http://www.inec.go.cr/INEC_DIS/Sobre%20CostaRica/Generalidades/generalidades.htm (Visitado: 5 mayo 2010).

Sistema Electoral de Costa Rica



3. El sistema electoral costarricense

3.1. Aspectos generales sobre el marco jurídico y la institucionalidad electoral

La *Constitución Política* de Costa Rica (1949), consagra el principio de igualdad para mujeres y hombres, estableciendo que “toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana” (art. 33). Entiende por ciudadanía el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a las y los nacionales mayores de 18 años (art. 90) y establece el sufragio como función cívica primordial y obligatoria, sin existir sanciones por incumplimiento, ejercido en votación directa y secreta (art. 93)⁶³.

El texto constitucional define al gobierno como responsable, representativo, participativo y alternativo, con separación e independencia de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 9). Establece igualmente como entidad encargada de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, al Tribunal Supremo de Elecciones, órgano constitucional quien tiene rango e independencia propios de los Poderes del Estado (art. 9 y 99). La Dirección General del Registro Civil está adscrita al Tribunal y se cuenta con un documento de identidad único para todos los efectos civiles y electorales. De acuerdo al *Código Electoral* (Ley N° 8765, publicada en La Gaceta N° 171, 3 de setiembre 2009, art. 143) es al Poder Ejecutivo a quien le corresponde definir la división territorial administrativa que se aplicará al proceso electoral y al Tribunal Supremo de Elecciones, la división territorial electoral.

Entre las funciones que le otorga la Constitución (art. 102 y 103), así como las atribuciones conferidas en el Código Electoral (art. 12) al Tribunal Supremo de Elecciones, se encuentra la de interpretación en forma exclusiva y obligatoria de las disposiciones constitucionales y legales “referentes a la materia electoral”, las cuales no son objeto de recurso (salvo la acción por prevaricato⁶⁴). El amparo electoral (Código Electoral, art. 225 a 231) es definido como un derecho humano fundamental en sí mismo y mecanismo procesal para la tutela de los derechos político-electorales. Más claramente: si bien la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es quien conocerá siempre sobre acciones de inconstitucionalidad, aunque sean en materia electoral, el TSE es un tribunal especializado, con jurisdicción electoral (Código Electoral, art. 219 a 221), uni-instancial y con atribuciones exclusivas de interpretación de la norma electoral (Constitución Política, art. 9 y 99); también puede, en casos concretos, desaplicar normas partidarias estatutarias cuando determine que son inconstitucionales. Lo antes señalado es particularmente relevante, como se verá más adelante, en relación a los derechos políticos de las mujeres.

63 El Código Electoral vigente (2009), establece por primera vez el voto en el exterior, para la elección de Presidencia y las dos Vicepresidencias de la República (a aplicarse hasta las próximas elecciones nacionales en el año 2014), así como para la manifestación en consultas populares (Código Electoral, art. 187 y 188).

64 Delito cometido por una persona funcionaria judicial o administrativa que dicte resoluciones contrarias a la ley o las funde en hechos falsos (Código Penal de Costa Rica, art. 350).

Es importante destacar que, a diferencia de otros países de la región, en los cuales las magistraturas del órgano electoral son elegidas por representación partidaria o por el Parlamento, en Costa Rica las magistraturas (tres en propiedad y seis en suplencia) que conforman el Tribunal Supremo de Elecciones, son nombradas mediante votación de no menos de dos tercios del total de quienes integran la Corte Suprema de Justicia (Constitución, art. 100; Código Electoral, art. 13). El nombramiento se realiza por periodos de seis años y es escalonado, es decir, debe renovarse una magistratura en propiedad y dos suplencias cada dos años, sin perjuicio de que puedan ser reelectas, previa rendición de cuentas y también por mayoría calificada. El Tribunal amplía su composición de tres a cinco magistraturas en propiedad, desde un año antes y hasta seis meses después de las elecciones generales para la Presidencia y Vicepresidencia de la República y diputaciones a la Asamblea Legislativa; y seis meses antes y hasta tres meses después para el caso de las elecciones municipales (Código Electoral, art. 13).

3.2. El sistema de partidos políticos en Costa Rica

Se entiende por sistema de partidos la composición estructural de la totalidad de partidos políticos en un Estado. Diversidad de autores coinciden en señalar que los partidos políticos tienen como funciones principales la de actuar como mediadores entre la sociedad y el Estado, articulando los diversos intereses de los distintos actores sociales, con el propósito de proponer un proyecto colectivo para toda la sociedad⁶⁵. Al respecto, Valdés explicita⁶⁶:

“Si el sistema de partidos es básicamente el marco de la competencia que entabla este tipo de organizaciones para obtener y ejercer el gobierno, sus funciones resultan de vital importancia en las democracias representativas. Por esta razón, el sistema de partidos funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. El sistema de partidos y los partidos en él incluidos juegan el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno. De este carácter de mediación se derivan las principales funciones de un sistema de partidos: confrontación de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de cargos de representación y de gobierno y, finalmente, ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas. La capacidad que el sistema de partidos tiene para satisfacer las anteriores funciones es, en definitiva, el parámetro para evaluar su funcionamiento. Un sistema de partidos que no es capaz de satisfacer todas estas funciones deja de ser un medio efectivo de comunicación entre gobernados y gobernantes. En cambio, un sistema de partidos que sí las satisface es un buen canal de comunicación entre sociedad y gobierno.”

65 Mena Keymer, Carlos Eduardo. *Rediseño de partidos políticos en América Latina*. Cuadernos CAPEL N° 45. IIDH. Costa Rica. 1999; Nohlen, Dieter. “Sistemas electorales” y Fernández Baeza, Mario. “Partidos políticos”. En: IIDH. *Diccionario electoral*. Tomo II. Costa Rica. 2000; Nohlen, Dieter. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Serie de Estudios Jurídicos, N° 53. México. 2003; Nohlen, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*. Nueva Sociedad. Venezuela. 1995.

66 Valdés, Leonardo. *Sistemas electorales y de partidos*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática N° 7. Instituto Federal Electoral. México. 2001. http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partid.htm#22 (Visitado: 27 de junio 2010).

De esta manera, los partidos se consideran instrumentos de representación política y de comunicación entre el Estado y la sociedad y entre la sociedad y el Estado. Sintetiza Zabala⁶⁷:

“Los partidos actúan como canales de agregación y sistematización de las demandas de vastos sectores de la sociedad hacia el sistema político. Ayudan a estructurar la opinión pública en torno a diferentes temas y determinan los candidatos entre los cuales los y las electoras podrán optar. Proveen al sistema político de líderes y recursos humanos para su funcionamiento. A través del proceso de selección, el partido determina quiénes se presentan a las elecciones y con ello, la composición de las instituciones de representación. Tomando en cuenta esta perspectiva los partidos son el principal acceso de entrada a la política institucional.”

Un análisis del sistema de partidos políticos en el país excede los fines de esta investigación. Se aclara entonces que, considerando la relación interdependiente y dinámica con el sistema electoral, así como la influencia notable en la forma en que se reparte la representación política, el abordaje en este apartado con respecto a los *partidos políticos* parte principalmente de la base del *marco jurídico nacional*. Se presenta un panorama amplio que permita entender posteriormente, el análisis específico que se realiza en función de la implementación del anterior mecanismo de cuota electoral para las mujeres, en la actualidad paridad, establecido en la legislación electoral nacional.

En Costa Rica los partidos políticos gozan de protección constitucional, señalando expresamente la Constitución Política (art. 98) que *“los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional”* y que los partidos políticos *“expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política”*. Del texto constitucional se desprende que el diseño electoral del país comprende la participación ciudadana en la vida política, exclusivamente mediante partidos políticos.

Según reseña Fernández Masís⁶⁸, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el carácter o naturaleza pública de los partidos (Votos 2881-95 y 1234-98; Sentencias 980-91, 2150-92, 2486-93, 6901-95, 3489-2003 y 2865-2003) sosteniendo que la agrupación en partidos políticos se trata de un verdadero *“derecho de libertad”* y por ende, un derecho humano fundamental; además de un derecho de garantía, en cuanto medio instrumental para el goce de los derechos y libertades políticas fundamentales.

67 Zabala Canedo, María Lourdes. *Partidos políticos e igualdad de género*. Serie Mujeres, poder local y democracia: conceptos clave, N° 7. UN-INSTRAW. República Dominicana. 2009.

68 Fernández Masís, Héctor. “El proceso electoral”. En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 1. Costa Rica. Primer semestre 2006. También: Beers González, Robert. “Partidos políticos en el ámbito local” y Mora Mora, Vinicio. “Ruptura del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos municipales de elección popular”, ambos en: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 2. Costa Rica. Segundo semestre 2006.

Las disposiciones del Código Electoral desarrollan el derecho a formar partidos políticos (art. 48), definiéndolos como *“asociaciones voluntarias de ciudadanas y ciudadanos, sin fines de lucro, creadas con el objeto de participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal”*. Igualmente la Sala Constitucional (Sentencia 2865-2003) ha definido qué debe entenderse por partido político: *“...es una organización libre y voluntaria de ciudadanos agrupados en torno a un ideario y a una concepción de vida y sociedad, cuyo fin fundamental es acceder al poder con el objeto de materializar sus aspiraciones doctrinales y programáticas y su integración responde a un proceso general de integración del pueblo en el Estado”*. En el mismo sentido, el Tribunal Supremo de Elecciones (Resolución 303-E-2000) ha precisado que los partidos políticos constituyen *“ineludibles intermediarios entre el gobierno y los gobernados”*, calificándolos además la Sala Constitucional (Sentencia 2486-93) como *“entes mediadores entre la sociedad civil y el Estado”*.

Interesa destacar que la Constitución (art. 98) expresamente indica que la estructura interna y funcionamiento de los partidos políticos *“deberá ser democrática”*, lo que se desarrolla en el Código Electoral. Éste plantea además como atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones (art.12), la vigilancia a los procesos internos de los partidos políticos para que la designación de quienes integren sus órganos y las candidaturas a puestos de elección popular *“se sujeten al ordenamiento jurídico electoral y al principio democrático”*, así como al *“principio de igualdad”*⁶⁹. Es por ello, por ejemplo, que el Tribunal ha señalado (Resolución 1543-E-2001) que los nombramientos vitalicios violan el principio democrático; y que no es válido que los partidos políticos omitan en sus estatutos el plazo y procedimiento para la renovación de sus estructuras partidarias, debiendo los nombramientos responder a un plazo máximo de cuatro años (ciclo electoral nacional). Otro principio reconocido es el de *“autorregulación”* partidaria (Código Electoral, art. 50), bajo el cual los partidos políticos se rigen según sus estatutos y cartas ideológicas, siempre y cuando no se contravengan los principios antes indicados.

Los partidos políticos tienen que inscribirse ante el Registro Electoral (función anteriormente a cargo del Registro Civil), atendiendo a los requisitos que establece el nuevo Código Electoral (art. 51 a 66). Los estatutos de los partidos políticos son normas jurídicas que al quedar inscritas en el Registro, establecen los mecanismos y procedimientos que rigen -con carácter obligatorio- toda la actividad partidaria y para los efectos electorales, forman parte del ordenamiento jurídico (la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico electoral se regulan en el Código Electoral, art. 3).

⁶⁹ Sobre el carácter y naturaleza pública de los partidos políticos, son relevantes las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones 1440-E-2000, 3146-E-2000, 303-E-2000 y 1543-E-2001.

La organización interna de los partidos debe comprender al menos (Código Electoral, art. 67 a 72):

- Una asamblea distrital en cada distrito administrativo, formada por los electores de cada distrito afiliados al partido⁷⁰.
- Una asamblea cantonal en cada cantón, constituida por cinco delegados de cada distrito, electos por las respectivas asambleas de distrito.
- Una asamblea nacional por cada provincia, integrada por cinco delegados de cada una de las asambleas cantonales de la respectiva provincia.
- Una asamblea nacional como autoridad máxima del partido, integrada por diez delegados de cada asamblea provincial.
- Un comité ejecutivo designado por cada asamblea.

La dirección política superior de los partidos estará a cargo de la asamblea de mayor rango. Cada partido deberá contar con un tribunal ética y uno de elecciones internas, de acuerdo al principio de regulación partidaria y actuando según criterios de imparcialidad, objetividad y transparencia (Código Electoral, art. 74). El tribunal de elecciones atiende las apelaciones y acciones de nulidad internas, incluyendo las impugnaciones por incumplimiento de cuotas presentadas antes de apelar ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

A fin de complementar el análisis respecto al marco jurídico nacional correspondiente a los partidos políticos, se presenta un acercamiento al *sistema de partidos políticos*. Nohlen expresa que la complejidad en su análisis ha conducido al desarrollo de esquemas y tipologías cada vez más sofisticadas, siendo las clásicas la establecida por Duverger en relación a la cantidad de partidos existentes y la desarrollada por Sartori, que toma además en cuenta la relación dinámica de estos partidos con el entorno social⁷¹. Los indicadores más utilizados analíticamente, tienen que ver con: el número de partidos y su tamaño (fragmentación partidaria); el grado de institucionalización; y sus pautas de interacción o niveles de alianzas.

Para fines ilustrativos, se presenta a continuación una reseña de la cantidad de partidos políticos que han participado en las elecciones presidenciales y de diputaciones, en los últimos veinte años:

70 Al respecto, mediante Sentencia 9430-2010 de las 14:30 horas del 26 de mayo de 2010, la Sala Constitucional declaró parcialmente con lugar una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 60 del Código Electoral (Ley N° 1536, derogada). La norma se cuestiona -únicamente-, en cuanto impone a los partidos políticos una estructura partidaria, diseñada a partir de la división administrativa del país, que exige la celebración de asambleas distritales, cantonales, provinciales y una asamblea general, en la que se establece un número determinado de representantes sin atender al número de electores de cada circunscripción territorial. Se transcribe, en lo conducente, la parte dispositiva: "Por unanimidad se declara con lugar la acción en cuanto al inciso a) del párrafo primero del artículo 60 del Código Electoral, Ley 1536 del 10 de diciembre de 1952. Así mismo (sic), por conexidad se anula el inciso a) del artículo 67 del Código Electoral, Ley 8765 del 19 de agosto de 2009, cuyo texto dice: "Una asamblea distrital en cada distrito administrativo, formada por los electores de cada distrito afiliados al partido". En cuanto a los demás extremos, se declara sin lugar la acción ... De conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensionan los efectos en el sentido de que la inconstitucionalidad declarada surge efectos a partir de la publicación íntegra de esta sentencia..." (el destacado no es del original).

71 Nohlen, Dieter. "Sistema de partidos". En: IIDH. *Diccionario electoral*. Tomo II. Costa Rica. 2000.

CUADRO 3. Partidos políticos participantes en elecciones presidenciales y diputaciones

Año	Presidencia	Diputaciones
1990	7	14
1994	7	15
1998	13	23
2002	13	18
2006	14	17
2010	9	18

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. <http://www.tse.go.cr> Mayo 2010

El siguiente cuadro muestra a los partidos políticos nacionales y provinciales, inscritos actualmente:

CUADRO 4. Partidos políticos nacionales y provinciales

Escala nacional	Escala provincial
Accesibilidad sin Exclusión	Alianza Mayor (San José)
Acción Ciudadana	Fuerza Familiar Alajuelense (Alajuela)
Alianza Patriótica	Movimiento de Trabajadores y Campesinos (Limón)
Frente Amplio	Restauración Alajuelense (Alajuela)
Integración Nacional	Restauración Herediana (Heredia)
Liberación Nacional	Restauración Nacional (San José)
Movimiento Libertario	Transparencia Cartaginés (Cartago)
Renovación Costarricense	Unión Agrícola Cartaginés (Cartago)
Unidad Social Cristiana	Verde Ecologista (Cartago)

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. <http://www.tse.go.cr> Mayo 2010

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene registrados, a mayo de 2010, 55 partidos políticos. De ellos, los 9 de escala nacional y los 9 provinciales ya indicados; los restantes 33 son cantonales, muchos de los cuales han evidenciado una participación y representación creciente en los gobiernos locales, principalmente a partir de las elecciones municipales del 2006.

CUADRO 5. Partidos políticos cantonales

Escala cantonal
Acción Cantonal Siquirres Independiente (Siquirres, Limón)
Acción Naranjeña (Narango, Alajuela)
Acción Quepeña (Aguirre, Puntarenas)
Acuerdo Cantonal Desamparadeño (Desamparados, San José)

Continúa en la siguiente página...

...Viene de la página anterior

Auténtico Santaneño (Santa Ana, San José)
 Autónomo Oromontano (Montes de Oro, Puntarenas)
 Cívico de Tibás Fuenteovejuna (Tibás, San José)
 Comunal Pro-Curri (Curridabat, San José)
 Curridabat Siglo XXI (Curridabat, San José)
 Del Pueblo y para el Pueblo (San José, San José)
 Del Sol (Santa Ana, San José)
 El Puente y los Caminos de Mora (Mora, San José)
 Garabito Ecológico (Garabito, Puntarenas)
 Goicoechea en Acción (Goicoechea, San José)
 Humanista de Heredia (Heredia, Heredia)
 Humanista de Montes de Oca (Montes de Oca, San José)
 Independiente Belemita (Belén, Heredia)
 Integración Barbareña (Santa Bárbara, Heredia)
 Movimiento Avance Santo Domingo (Santo Domingo, Heredia)
 Organización Laborista de Aguirre (Aguirre, Puntarenas)
 Organización Social Activa (Osa, Puntarenas)
 Renovemos Alajuela (Alajuela, Alajuela)
 Solidaridad Ramonense (San Ramón, Alajuela)
 Talamanca Unida (Talamanca, Limón)
 Tarrazú Primero (Tarrazú, San José)
 Todo por Flores (Flores, Heredia)
 Único Abangareño (Abangares, Guanacaste)
 Unión Ateniense (Atenas, Alajuela)
 Unión Palmareña (Palmares, Alajuela)
 Unión Poaseña (Poás, Alajuela)
 Viva Buenos Aires (Buenos Aires, Puntarenas)
 Yunta Progresista Escazucaña (Escazú, San José)

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. <http://www.tse.go.cr> Mayo 2010

Según señala Beers⁷², la mayoría de los estudios sobre partidos políticos en Costa Rica toman como punto de partida las elecciones de 1953, que fueron las primeras que se realizaron bajo la dirección del Tribunal Supremo de Elecciones. A partir de ellas, se fue consolidando un sistema marcadamente bipartidista, siendo éste en la definición de Duverger el “que favorece la aparición de dos coaliciones políticas (por lo general antagónicas en el espectro político) sucediendo en todas las elecciones que uno de ellos alcanza el gobierno de la nación y el otro ocupa el segundo lugar en las preferencias del voto, pasando a ser la oposición oficial al gobierno”⁷³; en el país ello se ha reflejado en el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

72 Beers: 2006.

73 En: Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales en su contexto*. Serie Estudios Jurídicos N° 128. México. 2008. <http://www.bibliojuridica.org/libros> (Visitado: 21 de julio 2010).

Es en las elecciones nacionales para Presidencia y Vicepresidencias de la República de 2002 que irrumpe explosivamente una nueva agrupación política, el Partido Acción Ciudadana (PAC), que llega a ser la tercera fuerza política en una contienda electoral que llevó a una segunda ronda entre el PLN y el PUSC, último que ganó las elecciones. En las elecciones del 2006, marcadas por la crisis interna del PUSC, el PAC se convierte en el principal contendor del PLN (quien ganó las elecciones) y no llega al poder por una diferencia del 1.12% de los votos. Los resultados de estas elecciones son ilustrativos en la materia.

CUADRO 6. Resultados de las elecciones presidenciales del 5 de febrero de 2006

Candidaturas	Partidos políticos	% votos válidos
Oscar Arias	Liberación Nacional	40.92%
Ottón Solís	Acción Ciudadana	39.80%
Otto Guevara	Movimiento Libertario	8.48%
Ricardo Toledo	Unidad Social Cristiana	3.55%
Antonio Álvarez DeSanti	Unión para el Cambio	2.44%
José Manuel Echandi	Unión Nacional	1.64%
Juan José Vargas	Patria Primero	1.08%
Bolívar Serrano	Renovación Costarricense	0.96%
Walter Muñoz	Integración Nacional	0.32%
José Miguel Villalobos	Alianza Democrática Nacionalista	0.23%
Manuel Vladimir de la Cruz	Fuerza Democrática	0.19%
Álvaro Eduardo Montero	Rescate Nacional	0.15%
Humberto Elías Vargas	Coalición Izquierda Unida	0.14%
José Humberto Arce	Unión Patriótica	0.11%

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. <http://www.tse.go.cr> 2006

El proceso electoral de 2010 coloca al PLN –partido ganador- como la principal fuerza política, seguida por el PAC. Tanto en el anterior proceso, como en éste, se destaca la emergencia del Partido Movimiento Libertario (PML), con un aumento progresivo de la votación. Los resultados de los dos últimos procesos electorales –2006 y 2010- son ilustrativos de la ruptura del bipartidismo tradicional, aunque el voto de la ciudadanía sigue tendiendo a la concentración en dos opciones, como se evidencia aún más en la última elección.

CUADRO 7. Resultados de las elecciones presidenciales del 7 de febrero de 2010

Candidaturas	Partidos políticos	% votos validos
Laura Chinchilla	Liberación Nacional	46.9%
Ottón Solís	Acción Ciudadana	25.05%
Otto Guevara	Movimiento Libertario	20.91%
Luis Fishman	Unidad Social Cristiana	3.87%

Continúa en la siguiente página...

...Viene de la página anterior

Candidaturas	Partidos políticos	% votos validos
Óscar Lopez	Accesibilidad Sin Exclusión	1.88%
Mayra González	Renovación Costarricense	0.72%
Eugenio Trejos	Frente Amplio	0.35%
Rolando Araya	Alianza Patriótica	0.16%
Walter Muñoz	Integración Nacional	0.10%

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. <http://www.tse.go.cr> 2010

Cabe llamar la atención que Costa Rica, después de tener uno de los porcentajes de *abstencionismo* más bajos a nivel internacional entre 1962 y 1994 (19% en promedio), ha experimentado un aumento a partir de la elección de 1998 (30%) y alcanzado el 35% en las elecciones de 2006.

La práctica de *coaliciones o alianzas* electorales para las candidaturas presidenciales ha sido relativamente escasa, en comparación con otros países latinoamericanos. Según señala Sobrado⁷⁴, en Costa Rica “sólo es observable a propósito de la génesis histórica del actual Partido Unidad Social Cristiana y con motivo de los esfuerzos de convergencia electoral de las agrupaciones de izquierda”. En la historia de la democracia representativa nacional, sólo en nueve procesos electorales se han presentado coaliciones para la presidencia de la República, siendo el más reciente el de 2002 con la denominada Cambio 2000 (partidos Pueblo Unido y Acción Democrática Alajuelense). El Código Electoral vigente dedica dos capítulos a regular lo relativo a fusiones y coaliciones (art. 75 a 85).

La composición de la Asamblea Legislativa en los tres últimos periodos electorales, es representativa de los cambios en las fuerzas políticas nacionales y del comportamiento del electorado. Para el periodo 2002-2006, de las 57 diputaciones el PUSC gana 19, el PLN alcanza 17, el PAC llega a 14 y el PML a 6, correspondiendo 1 escaño al Partido Renovación Costarricense (PRC). En el siguiente periodo de 2006-2010, si bien se evidencia una mayor fragmentación parlamentaria, el PLN cuenta con una concentración mayoritaria de escaños (25), seguido por el PAC con 17, el PML con 6 y el PUSC con 5; los partidos Restauración Nacional (PRN), Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Frente Amplio (PFA) y Unión Nacional (PUN), alcanzan 1 diputación cada uno. En la actualidad, la conformación de la Asamblea Legislativa para el período 2010-2014 es demostrativa de: la continuidad del PLN con mayor número de escaños (24), evidenciando en comparación con el periodo anterior un descenso del PAC con 11 diputaciones, un ascenso del PML con 9 y del PASE con 4; el PUSC alcanza 6 escaños y los partidos PRC, PRN y PFA mantienen 1 diputación cada uno⁷⁵.

74 Sobrado, Luis Antonio. “Las alianzas electorales en la perspectiva jurídica costarricense”. En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. Nº 1. Costa Rica. Primer semestre 2006.

75 Asamblea Legislativa de Costa Rica <http://www.asamblea.go.cr> (Visitado: 26 de junio 2010).

En el ámbito municipal, durante un largo periodo -desde 1953 a 1998- se da una marcada hegemonía de los dos partidos mayoritarios nacionales (principalmente del PLN); los partidos políticos provinciales o cantonales aparecen de manera fugaz y con poca permanencia en los resultados de las elecciones municipales de la época⁷⁶. Es a partir de las elecciones de 1998 que los partidos locales cobran fuerza y sostenibilidad, superando el umbral de una sola elección, fenómeno que se refuerza en las elecciones municipales de 2002 y sobre todo en las de 2006, donde los partidos cantonales duplicaron su presencia en las municipalidades del país. Puede afirmarse que, en la actualidad, predomina un sistema *multipartidista* en los procesos de elección municipal; una posible explicación es, precisamente, una atenuación del bipartidismo tradicional, amparado en la búsqueda de soluciones alternativas a los problemas derivados del desarrollo urbano y de la incapacidad de los partidos políticos nacionales en dar respuesta a los problemas locales desde el gobierno nacional.

3.3. La financiación estatal a los partidos políticos

En este apartado sólo se hará referencia al financiamiento estatal a los partidos políticos, consistente en el conjunto de recursos económicos que corren por cuenta del Estado, para el cumplimiento de los fines previstos en el ordenamiento jurídico. Es pertinente señalar, sin embargo, que el sistema de financiamiento es mixto (público y privado), dedicando el Código Electoral toda una sección (art. 120 a 135) a regular lo relativo al financiamiento privado.

En Costa Rica, a la regulación del financiamiento estatal a los partidos se le confiere rango constitucional, estableciéndose el monto (0,19% del Producto Interno Bruto) y los gastos a que debe contribuir: aquellos que generen la participación de los partidos políticos en los *procesos electorales*, las necesidades de *capacitación*, y la *organización política*; es el partido el que debe fijar los porcentajes que destinará para cada uno de esos tres rubros (Constitución Política, art. 96). Este financiamiento es de reembolso, con la excepción de la contribución adelantada, como se verá posteriormente. Con el fin de darle contenido a esa norma, el Tribunal Supremo de Elecciones resolvió que, si ese porcentaje no era fijado por los partidos políticos en sus estatutos, no se ordenaría el pago de la contribución estatal (Resolución 1236-E-2001, entre otras).

El criterio para otorgar la contribución estatal es que los partidos políticos alcancen "al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado" (Constitución Política, art. 96); este porcentaje constituye la *barrera electoral* para el acceso a los recursos estatales. También se señala en el texto constitucional, la obligación por parte de los partidos de comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (Resolución 1297-E-2006).

⁷⁶ Rivera, Roy (editor). *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (Retrospección y perspectivas)*. FLACSO. Costa Rica. 2005. Citado por: Beers:2006.

El Código Electoral desarrolla las regulaciones en la materia, considerando como principios la "legalidad, transparencia, publicidad, rendición de cuentas, responsabilidad y autodeterminación de los partidos políticos" (art. 87). Se explicita que la contribución del Estado contribuirá a sufragar los gastos en que incurran los partidos políticos durante los *procesos electorales*, así como a satisfacer las necesidades de *capacitación y organización política en periodo electoral y no electoral* (art. 89), señalando cuáles de esos gastos son justificables (art. 93 y 94).

Antes de las reformas al Código Electoral de 2009, la contribución estatal aportaba a los gastos de los procesos electorales para las elecciones de Presidencia y Vicepresidencia de la República, así como para las diputaciones a la Asamblea Legislativa. El nuevo Código contempla la contribución a los procesos electorales municipales, consistente en el 0,03% del Producto Interno Bruto (art.91 y 99 a 102), lo que se aplicará por primera vez en el proceso eleccionario de autoridades de los gobiernos locales -con excepción de las regidurías- que se realizará en diciembre de 2010 (sobre este proceso se hace referencia en el siguiente apartado). En este caso, el criterio para otorgar la contribución estatal es que los partidos políticos alcancen "al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos en el cantón respectivo para la elección de alcalde o de regidores, o elijan por menos un regidor o una regidora" (Código Electoral, art. 99). Sin embargo, los gastos justificables se refieren solamente a la participación en el *proceso electoral municipal* (Código Electoral, art. 101).

En el Código Electoral vigente (2009) se legisla, con nuevos criterios, la contribución estatal adelantada (conocida como "deuda política")⁷⁷ y se establece un mecanismo igualitario para repartirla: del monto total que se determine de la contribución estatal, se adelanta a todos los partidos políticos y previa rendición de garantías líquidas suficientes (como cheque certificado de gerencia bancaria o hipotecas u otros que no sea necesario cobrar) un monto igual (art. 96). Se establece además, la rendición de informes financieros trimestrales (en periodo ordinario o no electoral) e informes mensuales (a partir de la convocatoria a la elección y hasta 45 días después ésta), mediante un formato específico y acompañado por una certificación de un contador público autorizado registrado en la Contraloría General de la República; la información es pública y se encuentra disponible en la página web del Tribunal Supremo de Elecciones (art. 103 a 107). El incumplimiento de estas disposiciones genera sanciones de índole administrativo (multas) y hasta penal, según el caso.

El financiamiento estatal adquiere particular relevancia en el caso de los derechos políticos de las mujeres, al integrar el Código Electoral vigente el principio de paridad, y la comprobación de gastos de capacitación durante el periodo electoral y no electoral en condiciones de igualdad efectiva para hombres y mujeres (art. 52 y 103)⁷⁸. Al respecto se profundiza más adelante.

77 El financiamiento anticipado de la contribución estatal se encuentra garantizado por la Constitución Política, si bien el mecanismo de aplicación en el anterior Código Electoral fue declarado inconstitucional por la Sala Constitucional (Sentencia 980-91), por violación en el trámite. Por ello, los partidos políticos sólo podían acceder al financiamiento estatal hasta el momento de la liquidación de cada proceso electoral; es decir, cada cuatro años, concluido el proceso electoral respectivo, previo cumplimiento de los requisitos constitucionales y previa justificación del gasto.

78 Zamora, Eugenia. "Participación política de la mujer". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 9. Costa Rica. Primer semestre 2010; Zamora, Eugenia. "No aplicación del principio de paridad en las próximas elecciones del 7 de febrero de 2010". En: *Revista Olimpia*. N° 10. INAMU. Costa Rica. Noviembre de 2009.

3.4. Aspectos específicos sobre el sistema electoral

La descripción y análisis del sistema electoral costarricense se realiza con base en *OLYMPIA: Herramienta tecnopolítica* y la *Ficha-país Costa Rica* (ver anexo), específicamente en su sección temática “Ingeniería electoral”, que comprende:

- Tipo de sistema electoral: según su nivel de representación (mayoritario, proporcional o mixto) y en los ámbitos nacional y local.
- Mecanismos electorales: componentes técnicos y constitutivos del sistema electoral.
 - Barrera electoral (natural o legal).
 - Fórmula electoral.
 - Magnitud de las circunscripciones electorales y tipo de circunscripción (uninominal o plurinominal).
 - Formas de candidaturas (listas cerradas y bloqueadas).
- Acciones afirmativas temporales (cuotas) o permanentes (paridad).
- Financiación política.

Tal como se señala en el apartado metodológico, la *Ficha-país Costa Rica* presenta en diferentes matrices descriptivas y analíticas una información condensada que permite un acceso rápido y completo a la materia objeto de estudio. En razón de facilitar la lectura y comprensión del sistema electoral nacional y su complejidad, a personas lectoras de diversa formación o conocimientos al respecto, los contenidos del presente apartado se han estructurado modificando el orden en el cual se presenta en la matriz los componentes correspondientes a la sección temática de “Ingeniería electoral”. El abordaje inició con aspectos generales sobre el marco jurídico y la institucionalidad electoral, el sistema de partidos políticos y la financiación estatal. A continuación, se hace referencia al sistema electoral, tipos de sistema electoral, mecanismos electorales (magnitud y tipos de circunscripciones, formas de candidaturas, fórmula electoral, barrera electoral), y acciones afirmativas temporales (cuotas) o permanentes (paridad).

3.4.1. Sistema electoral

Se contemplarán algunos planteamientos teóricos para el entendimiento de la ingeniería electoral costarricense, señalando que no es objeto de esta publicación establecer comparaciones con otros sistemas electorales de América Latina, ni tampoco profundizar en los distintos elementos que caracterizan a otros sistemas electorales y por ello, sólo se hará referencia a los concernientes al sistema objeto de estudio.

Se entiende como *sistema electoral* al conjunto de principios, leyes, normas y mecanismos por medio del cual se seleccionan los liderazgos de las sociedades o gobiernos. La literatura existente presenta variadas definiciones acerca de los sistemas electorales, las que pueden agruparse en dos. El concepto en *sentido estricto* desarrollado por Nohlen, se refiere a: “las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elec-

ciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.)⁷⁹. La definición en *sentido amplio*, según Vallés y Bosh, refiere al "conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política"⁸⁰. Dicho en otras palabras, el primero se refiere al conjunto de mecanismos para la conversión de votos en escaños; y el segundo, comprende esos mecanismos de conversión más la administración electoral, o sea las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos.

Para los efectos de este estudio y por razones analíticas, se usará fundamentalmente la definición de sistema electoral en *sentido estricto*. Siguiendo a Nohlen⁸¹, los sistemas electorales regulan el juego democrático mediante la configuración de circunscripciones (subdivisión del territorio nacional en distritos electorales), el establecimiento de la forma de candidatura (individual o en distintas formas de listas), el procedimiento de votación propiamente dicho y los métodos de conversión de votos en escaños; todos estos factores afectan a la representación política.

Los sistemas electorales influyen sobre el comportamiento y los resultados eleccionarios, pudiendo hacer la diferencia respecto a cuál partido gane y con qué margen gobierne, así como determinando cuáles partidos perdedores constituirán oposición efectiva y cuáles saldrán de la arena política. En este sentido, es importante tomar en consideración las *funciones* que cumplen los sistemas electorales y la relación compleja entre unas y otras, en un contexto determinado⁸²:

- *Representación*. Se trata de la voluntad política de la nación expresada mediante sus representantes, elegidos con base en criterios ideológicos y de confianza personal, según definen Nohlen y otros teóricos clásicos en la temática. Sin embargo y para los fines de esta investigación, se parte de una acepción de representación entendida como un asunto de pertenencia social, tal como desarrolla Fraser⁸³: al establecer los criterios de pertenencia social, se determina quién cuenta como integrante, es decir, se establece quién está incluido o excluido de los procedimientos para resolver los conflictos y exponer las reivindicaciones que le atañen.

De acuerdo a lo señalado por Bardají siguiendo a Fraser, para en el presente análisis se considera que la *representación* de los diversos grupos sociales y culturales debe encontrar una equivalencia en el espacio público/político que les permita expresar, gestionar y arbitrar sus reivindicaciones específicas. Una democracia

79 Nohlen, Dieter. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Serie de Estudios Jurídicos, N° 53. México. 2003.

80 Vallés, Josep y Bosh, Agustí. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel, Barcelona. 1997. Citado por: Bardají:2009.

81 Nohlen, Dieter. "Sistemas electorales". En: IIDH. Diccionario electoral. Tomo II. Costa Rica. 2000; Nohlen, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*. Nueva Sociedad. Venezuela. 1995.

82 Nohlen: 2003, 2000; Bardají: 2009.

83 Fraser, Nancy. *Escaleras de Justicia*. Editorial Herder. España, 2008. Citado por Bardají:2009.

incluyente debe ser capaz de representar la diversidad de la sociedad a la que representa y afrontar la complejidad de la realidad social contemporánea. Partir de esta concepción plantea dos niveles de análisis: el primero estriba en que si la representación es un asunto de pertenencia social, la discusión se debe centrar en quiénes de aquellas personas que pertenecen a una comunidad política, están incluidas o excluidas del derecho a expresar sus reivindicaciones de justicia; y el segundo es que, cuando se habla de representación, debe considerarse que se trata también de los procedimientos que estructuran los procesos públicos de confrontación: se cuestiona si las condiciones en las cuales las y los incluidos en la comunidad política airean y arbitran sus disputas, son igualitarias.

Se trata entonces de analizar, por un lado, en qué medida los sistemas electorales pueden negar la oportunidad de participar como pares a quienes integran una comunidad política; y por otro, si algunas personas de esa misma comunidad política quedan injustamente excluidas de la posibilidad de participación de forma absoluta.

- *Concentración*. Consiste en la efectividad para alcanzar mayorías estables, siendo considerado para los fines de este estudio como un elemento de gobernabilidad, en el cual el diseño electoral puede influir.
- *Participación*. Se refiere a la capacidad del electorado de votar, no sólo por un partido político, sino por personas. El objetivo es establecer una relación de conocimiento y confianza entre el electorado y sus representantes.
- *Transparencia*. Implica que quien vota tenga conocimiento de cómo debe realizar la votación y de lo que ocurre con su voto.
- *Legitimidad*. Vista ésta como la legitimación a los gobernantes y al sistema político, en la percepción de la ciudadanía electora y en el grado de su compromiso con el sistema político establecido.

Tal como señala Picado⁸⁴, el concepto de sistema electoral se encuentra influenciado por la teoría general de sistemas, aludiendo a la existencia de un conjunto de elementos que se relacionan de manera sistémica y reaccionan ante insumos (inputs) y generan productos o resultados (outputs). De ahí la relevancia de analizar el sistema electoral integrando una mirada que permita explicitar la afectación –positiva o negativa- en la representación de las mujeres.

84 Picado León, Hugo. "Implicaciones jurídicas del sistema electoral". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. Nº 6. Costa Rica. Segundo semestre 2008.

3.4.2. Tipos de sistema electoral

Los sistemas electorales se clasifican en dos grandes categorías: la representación por mayoría o sistemas por mayoría (relativa o absoluta) y la representación proporcional o sistemas proporcionales. Ambas no son excluyentes y a partir de ellas, puede configurarse un sistema mixto; el criterio es el principio de representación al que aspira determinado sistema electoral. Se reseñan a continuación, las principales características de ambos sistemas⁸⁵.

a. Sistema de representación por mayoría

En el sistema de *representación por mayoría*, la asignación de escaños depende de que una candidatura o partido político obtenga la mayoría de votos requerida, siendo elegida la candidatura que haya obtenido la mayoría absoluta o relativa de los votos emitidos.

Esta mayoría puede ser relativa o simple, o bien de carácter absoluto en la que se toma en cuenta la mitad mas uno de los votos emitidos y válidos. El objetivo de este sistema es formar mayorías; fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños, se persigue o se logra la formación de la mayoría de un partido político o coalición de partidos en el gobierno.

Algunas de las ventajas que este sistema presenta se relacionan con: su simplicidad y la posibilidad de brindar opciones claras al electorado, su fácil aplicación y entendimiento; el permitir la formación de gobiernos de un solo partido y en el caso de la oposición, facilitar suficientes escaños para cumplir con su función de vigilancia crítica; el propiciar la formación de vínculos entre las y los electores y sus representantes, pues quienes resultan elegidos representan áreas geográficas bien definidas. Como desventajas, pueden mencionarse entre las principales: la exclusión de las minorías de la representación, pues si el comportamiento electoral no coincide con divisiones étnicas o raciales, estos grupos tendrán escasas posibilidades de llegar; al presentarse una sola candidatura, generalmente su designación es masculina, excluyendo así a las mujeres.

b. Sistema de representación proporcional

En el sistema de representación proporcional, la asignación de escaños depende de la proporción de votos obtenidos por las diferentes candidaturas o partidos políticos, siendo el resultado de la elección decidido de acuerdo a la proporción de votos que haya obtenido cada candidatura o partido. Ello permite que las candidaturas o partidos minoritarios en votos, puedan obtener escaños

85 Bardají:2009; Nohlen:2000. También: Rodríguez, Arnaldo. *Sistemas electorales y leyes de cuotas*. Serie Mujeres, poder local y democracia: conceptos clave, N° 6. UN-INSTRAW. República Dominicana. 2009. Una clasificación de los distintos sistemas electorales partiendo de los principios de mayoría y de proporcionalidad, puede encontrarse en: International IDEA. *Diseño de sistemas electorales. El nuevo manual de IDEA Internacional*. Suecia. 2006. <http://www.idea.int/publications/esd/es.cfm> (visitado: 2 marzo 2010).

en el Parlamento. El objetivo de este sistema es establecer una relación con alto grado de proporcionalidad entre votos y escaños y en consecuencia, reproducir un reflejo del electorado a nivel parlamentario.

Este sistema presenta como principales ventajas: el fomento de la formación de partidos o grupos políticos de candidaturas con propósitos comunes para la formación de listas; la maximización de la votación global, sin importar de qué lugar proceden los votos, pues cada voto puede ser útil para obtener un escaño (incluso en las áreas donde un partido es débil); mayores posibilidades de representación de intereses diversos, ofreciendo una mejor expectativa de que las decisiones serán tomadas por una muestra más representativa e inclusiva de la sociedad. Algunas de las desventajas se relacionan con: gobiernos de coalición con tendencia a la división y al bloqueo de la gestión pública; y una excesiva fragmentación del sistema de partidos políticos.

En Costa Rica, a **nivel nacional**, el **Poder Ejecutivo** lo ejerce un Presidente y dos Vicepresidentes, siendo el periodo presidencial de cuatro años; la reelección presidencial es permitida en un segundo mandato, ocho años después del periodo en que se ejerció la presidencia (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia 2003-2771, abril 2003). El sistema de elección presidencial es de *mayoría relativa* y establece la necesidad de obtener al menos un 40% de los votos válidos emitidos en primera vuelta; de no alcanzarse esta mayoría, se realiza una segunda elección popular (*doble ronda*) dos meses después, entre las dos nóminas que hubiesen recibido más votos en la primera vuelta, resultando electo o electa quien obtenga el mayor número de sufragios (Constitución, art. 138)⁸⁶. El texto constitucional establece que, de resultar un empate en la segunda vuelta, se tendrá como electo o electa la candidatura de mayor edad y las vicepresidencias de la nómina correspondiente.

Respecto a la *doble ronda* (también conocida como *ballotage*), cabe señalar que se trata de un solo proceso electoral que se efectúa en dos rondas de votación, al no alcanzar una candidatura la mayoría establecida durante la primera ronda. Las ventajas de este sistema es que permite a las personas electoras una segunda oportunidad para votar por la candidatura de su preferencia e inclusive, cambiar de opinión; también fomenta la realización de alianzas, acuerdos y negociaciones entre partidos políticos y candidaturas. Su desventaja principal estriba en el aumento significativo de los costos del proceso electoral y del tiempo en el cual éste se desarrolla, así como en la repercusión que ocasiona en el electorado, que en muchas ocasiones evidencia un marcado descenso en la participación electoral.

El sistema electoral plantea mayores complejidades en el caso de los otros puestos de elección popular, los que se reseñan a continuación:

⁸⁶ Ver al respecto: Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución 135-E-2002; Román Jacobo, Gustavo. "Segunda ronda electoral". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 8. Costa Rica. Segundo semestre 2009.

- El **Parlamento (nivel nacional)** es unicameral y el sistema de elección es *proporcional*. La Asamblea Legislativa se compone de 57 diputaciones nacionales, elegidas por provincias (Constitución, art. 106), para un periodo de cuatro años y sin poder ser reelectas en forma sucesiva.
- En el **nivel local**, la elección de las autoridades de los **gobiernos locales** combina el sistema de *representación por mayoría* y el sistema de *representación proporcional*. El territorio nacional se divide administrativamente en provincias, las cuales se dividen a su vez en cantones y éstos en distritos (Constitución, art. 168). El país cuenta con 7 provincias -San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón (Ley N° 4366 sobre División Territorial Administrativa, 1969)- y los cantones son la sede del gobierno municipal (Código Municipal, Ley N° 7794, 30 de abril 1998 y sus reformas en Ley N° 8679, 12 de noviembre 2008), ascendiendo a 81, que corresponde a igual número de Municipalidades; los distritos son 470⁸⁷.

El gobierno municipal está compuesto por una Alcaldía y dos Alcaldías suplentes con funciones administrativas permanentes para la primera y de sustitución en caso de ausencias temporales o definitivas, para ambas; y el Concejo Municipal, integrado por las y los Regidores propietarios y suplentes (Constitución, art. 169, 171; Código Municipal, art. 12, 14 y 21). La representación de los distritos ante la Municipalidad recae en los Concejos de Distrito, integrados por cinco Concejales y sus respectivos suplentes, de los cuales uno es Síndico en propiedad y otro en suplencia (Constitución Política, art. 172; Código Municipal, art. 55)⁸⁸. A partir del Código Municipal aprobado en 1998 y aplicado en las elecciones municipales de diciembre de 2002, todos los cargos antes indicados son de elección popular, por periodos de cuatro años, pudiendo ser reelegibles sucesivamente⁸⁹; antes de ello, el único cargo de elección popular desde 1844, era el de Regiduría.

Cabe señalar que, en virtud de la reforma al Código Municipal (art. 14, Ley 8611 del 22 de noviembre de 2007) y del nuevo Código Electoral (2009), las dos alcaldías suplentes se eliminan y pasan a constituirse en Vicealcaldías primera y segunda; quien ostente la primera vicealcaldía, además de sustituir al Alcalde en propiedad durante sus ausencias, tendrá funciones administrativas y operativas permanentes en la corporación municipal y recibirá por ello remuneración salarial (ello operará luego de las elecciones municipales de diciembre de 2010). El Tribunal Supremo de Elecciones, en uso de sus atribuciones constitucionales, debió interpretar y dimensionar los alcances de esta reforma, que modificó al

87 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2008. http://www.inec.go.cr/INEC_DIS/Sobre%20CostaRica/Generalidades/generalidades.htm (Visitado: 5 mayo 2010).

88 En aquellos distritos demasiado alejados del centro del cantón, como las islas o las zonas montañosas, se eligen los Concejos Municipales de Distrito (8); estos son dirigidos por un Intendente (elegido o elegida por elección popular) que se desempeña casi como Alcalde, y por el Concejo Municipal de Distrito (que se comporta como un Concejo Municipal). La reforma legal realizada al Código Municipal (Ley N° 7794, 1998) mediante la Ley N° 8611 (publicada en La Gaceta N° 225, 22 de noviembre de 2007), establece que a partir de la elección municipal del 5 de diciembre de 2010, será electa además una Viceintendencia.

89 Ver: Palavicini, Violeta. *Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica*. Serie: Hagamos las cuentas N° 6. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica. 2004.

anterior Código Electoral sin indicar la fecha de elección de las Regidurías⁹⁰. Por ello, estableció que si bien la unificación de la elección de todos los cargos municipales era procedente dos años después de las elecciones nacionales para Presidencia, Vicepresidencia de la República y diputaciones a la Asamblea Legislativa, aquella debía incluir a las Regidurías y se efectuaría en el año 2016; por lo tanto, los cargos municipales electos en el 2010 serán por un período de casi seis años, como única vez en la historia del país y solo para efectos de la transición⁹¹.

Como puede apreciarse, los sistemas de representación se relacionan con el cargo electivo: el sistema de representación por mayoría con los puestos de mayor concentración de poder, a nivel nacional la Presidencia y Vicepresidencias de la República y a nivel local, la Alcaldía; el sistema de representación proporcional, a nivel nacional con la diputaciones y en el nivel local, combina la representación por mayoría en el caso de la Alcaldía, Sindicaturas e Intendencias y la proporcional para los puestos de Regiduría, Concejos de Distrito y Concejos Municipales de Distrito.

3.4.3. Mecanismos electorales

a. Magnitud y tipos de circunscripción

A fin de entender, para el ámbito de las diputaciones y de los gobiernos locales, cómo funciona el sistema electoral costarricense, se requiere una aproximación a los mecanismos o elementos que lo componen. En primer lugar, la *circunscripción electoral* (o distrito electoral)⁹², entendida como aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por el colectivo de electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños. La magnitud de la circunscripción electoral se refiere al número de escaños que se eligen en una determinada circunscripción; cuanto mayor sea ésta, mayor es la proporcionalidad con respecto a la población e inversamente, si disminuye la magnitud, se incrementa la desproporcionalidad. Dependiendo de si en ellas se pueden elegir una o varias candidaturas, las circunscripciones pueden ser:

- *Uninominales*: se disputa un escaño exclusivamente, por lo que los partidos políticos sólo pueden presentar una candidatura; en este caso, se aplica el voto por mayoría.

90 Resolución 405-E8-2008 de las siete horas veinte minutos del ocho de febrero de dos mil ocho. Interpretación del artículo 14 del Código Municipal, Ley N° 8611, publicada en La Gaceta N° 225 del 12 de noviembre del 2007 y artículos 97 y 98 del Código Electoral.

91 Antes de las reformas de 1998 al Código Municipal, las elecciones nacionales (Presidencia y Vicepresidencias de la República, diputaciones a la Asamblea Legislativa) y municipales se realizaban juntas. Debido a las reformas indicadas, las elecciones municipales se separaron parcialmente (con excepción de las regidurías) de las nacionales, fijándose para 10 meses después las correspondientes a alcaldías, sindicaturas, intendencias, concejales de distrito y concejales municipales de distrito (mes de diciembre de los años 2002, 2006 y próximamente 2010). Las reformas posteriores a dicho Código (2007) y la interpretación al respecto por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, fijan la realización de las elecciones municipales dos años después de las nacionales, para todos los cargos con las regidurías incluidas; es decir que en el año 2014 se llevarán a cabo elecciones nacionales para Presidencia, Vicepresidencias de la República y Diputaciones; y en el año 2016, para todos los puestos municipales (alcaldías, regidurías, sindicaturas, intendencias, concejales de distrito y concejales municipales de distrito) y así sucesivamente de ahí en adelante.

92 Nohlen, Dieter. "Circunscripciones electorales". En: IIDH. *Diccionario electoral*. Tomo I. Costa Rica. 2000. También: Nohlen: 1995.

- *Plurinominales*: se pueden elegir dos o más escaños por circunscripción, por lo que la representación es proporcional. Según su magnitud, estas circunscripciones pueden ser: pequeñas (entre 2 y 5 representantes), medianas (entre 6 y 10) o grandes (más de 10).

Las diputaciones a la Asamblea Legislativa costarricense se eligen mediante circunscripciones plurinominales medianas. Como se indicó, el país se encuentra dividido en siete provincias y de acuerdo con el último censo general de población de junio del año 2000, la asignación de diputaciones por provincias es la siguiente:

CUADRO 8. Diputaciones por provincias

Provincias	Plazas
San José	20
Alajuela	11
Cartago	7
Heredia	5
Guanacaste	4
Puntarenas	5
Limón	5

Fuente: TSE. La Gaceta, Decreto N° 15-2009. 20 de octubre, 2009.

En cuanto a las autoridades de los gobiernos locales, se combinan dos sistemas de representación:

- Mujeres y hombres en posición de Alcalde, Síndicos e Intendentes (y sus suplencias) elegidos por *mayoría relativa* (Código Electoral, art. 202), resultando elegida la candidatura propuesta por el partido que haya obtenido la mayor cantidad de votos en su respectiva circunscripción.
- Mujeres y hombres en posición de Regidores (y sus suplencias)⁹³ e integrantes de los Concejos de Distrito y Concejos Municipales de Distrito elegidos por representación proporcional (Código Electoral, art. 201) mediante la fórmula electoral de cociente y subcociente, sobre la cual se hace referencia posteriormente.

En total, los puestos de elección popular en el ámbito municipal sobrepasan los 5 mil, distribuyéndose por cargos de la siguiente manera:

93 En cada Municipalidad, el número de Regidores (en propiedad y en suplencia) se determinan en relación a la población del cantón (Código Municipal, art. 21): cantones con menos del 1% de población total del país: 5; con 1% pero menos del 2% de población total del país: 7; con 2% pero menos del 4% de población total del país: 9; con 4% pero menos del 8% de población total del país: 11; con 8% o más de población total del país: 13.

CUADRO 9. Puestos municipales

Cargos	Puestos
Alcaldías	81
Alcaldías suplentes	162
Regidurías propiedad	503
Regidurías suplencia	503
Intendencias	8
Sindicaturas propiedad	469
Sindicaturas suplencia	469
Concejos de Distrito propiedad	1848
Concejos de Distrito suplencia	1848
Concejo Municipal de Distrito propiedad	32
Concejo Municipal de Distrito suplencia	32

Fuente: INAMU. Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local (sobre la base de resoluciones del TSE, 2006)

b. Formas de candidaturas

El siguiente mecanismo a considerar es la *estructura del voto* (o estructura de la boleta de votación), entendida como "la forma por cuyo medio se ejerce el sufragio: si se vota por candidatos o por listas y si las listas son abiertas o cerradas, bloqueadas o no bloqueadas"⁹⁴. Las *listas o formas de candidatura*, definen la forma en que el electorado puede expresar su opción y la forma en que los partidos o grupos políticos presentan a sus candidatas o candidatos; constituye la oferta política sobre la que se pronuncia el electorado.

En Costa Rica, se utilizan listas cerradas y bloqueadas, en las que los partidos políticos presentan una serie de candidaturas en un orden de preferencia que no puede ser modificado por la persona electora y sólo puede emitir un voto en bloque (tampoco se puede agregar a una o un candidato o mezclar unas listas con otras). Dicho en otras palabras: en la lista cerrada se vota por partidos y al ser bloqueada, se sigue el orden en que se colocan las candidaturas de cada partido en la papeleta para la adjudicación de escaños; no hay posibilidades de modificar la boleta electoral y debe respetarse la decisión partidaria en el proceso de selección de candidaturas y en el orden adjudicado a éstas⁹⁵.

94 Picado: 2008.

95 Nohlen: 1995.

c. Fórmula electoral

A los mecanismos del sistema electoral ya señalados, hay que agregar la *fórmula electoral*⁹⁶, es decir, el procedimiento matemático que permite convertir los votos en escaños. Las fórmulas electorales se dividen en mayoritarias y proporcionales, tal como se indica a continuación:

- La *fórmula mayoritaria* se aplica en circunscripciones uninominales, en donde sólo se elige una candidatura y quien obtiene más votos es quien gana el puesto. Para el caso costarricense, ella se aplica en los puestos de Presidencia y las dos Vicepresidencias de la República, así como de Alcalde y las dos Alcaldías suplentes (primera y segunda Vicealcaldía, a partir de 2016).
- La *fórmula proporcional* se aplica en circunscripciones plurinominales, es decir, distribuye escaños en magnitudes mayores a uno. Este es el caso de las diputaciones, regidurías y concejalías costarricenses.

Existen diferentes procedimientos matemáticos para la distribución de los escaños y los puestos electivos con base en los resultados de una votación en la aplicación de la fórmula proporcional, las que pueden ser fórmulas de medias más altas y fórmulas de cuotas o restos mayores⁹⁷. Esta última es la que se utiliza en Costa Rica, conocida como *fórmula de Hare modificada*, consistente en dividir la votación total entre las plazas a llenar en la respectiva circunscripción, siguiendo la regla decisoria de cociente y subcociente⁹⁸:

- *Cociente*: cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos para determinada elección, entre el número de plazas a llenar en esta.
- *Subcociente*: total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra de cociente, alcanza o supera el 50% de esta.
- *Declaratorias por cociente y subcociente*: a cada partido que haya concurrido a la votación, se le declarará electo en el orden de su colocación en la papeleta, tantas candidaturas como cocientes haya logrado. En caso de que queden plazas sin llenar, la distribución se hará a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual, operación que debe repetirse si aún quedan plazas sin llenar. Ese procedimiento es el que debe aplicarse en caso de que ninguno de los partidos alcance la cifra cociente.

96 Ruiz-Navarro Pinar, José Luis. "Fórmula electoral". En: IIDH. *Diccionario electoral*. Tomo I. Costa Rica. 2000. También: Nohlen:1995; Picado:2008; Bardaji:2009. Brenes, Luis Diego. "Matemáticas electorales: distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006. Análisis comparativo". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 3. Costa Rica. Primer semestre 2007.

97 Bardaji:2009. Brenes:2007. Las fórmulas de medias más altas operan con una serie de divisores a partir de los cuales se distribuyen los escaños, siendo las dos modalidades más conocidas las D'Hont y Sainte Langue modificada; entre las fórmulas de cuotas o restos mayores se destacan la Hare, la Droop y la Imperiali (Picado:2008). En la fórmula Hare "pura" el cociente o cuota electoral se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos únicamente entre el número de escaños que se van a distribuir en el distrito electoral; como base, a cada partido se le asigna un número de escaños equivalente al resultado de dividir su votación entre el cociente o cuota electoral.

98 Definiciones establecidas en el Código Electoral (cociente y subcociente, art. 203; declaratorias por cociente y subcociente, art. 205).

d. Barrera electoral

El último mecanismo a hacer referencia es la *barrera electoral* (o umbral electoral), es decir, las disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de aquellos partidos políticos o candidaturas que no hayan alcanzado una votación determinada y por tanto, no tienen derecho de ocupar un escaño. La barrera puede ser de dos formas⁹⁹:

- *Formal o legal*: puede imponerse por la vía legal, estableciendo un porcentaje mínimo de representación para poder acceder a la repartición de escaños, a nivel nacional.
- *Efectiva o natural*: todo partido requiere de un apoyo electoral mínimo para alcanzar representación parlamentaria, o sea, los votos que se deben obtener para ganar una elección, en una circunscripción determinada.

Esta barrera está dispuesta en el caso costarricense en la ley, constituyendo el subcociente la barrera para acceder a la distribución de plazas: sólo los partidos que obtengan al menos subcociente entran en la asignación de escaños (Código Electoral, art. 203). Se pretende por ese medio evitar la fragmentación excesiva del sistema, expresada en la obtención por parte de algunos partidos políticos, de escaños con un número muy bajo de votos. Adicionalmente, la legislación electoral contempla la cancelación de las inscripciones de los partidos políticos que no participaren o no obtuvieren, en la elección respectiva, un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas (3 mil para partidos a nivel nacional, 1 mil para partidos de carácter provincial y 500 para los partidos cantonales; Código Electoral, art. 60).

3.5. Las acciones afirmativas: el mecanismo de cuota

La historia y la información estadística de la participación y representación de las mujeres costarricenses en la vida política y pública, considerando que los derechos políticos no se reducen al sufragio, muestran una exclusión evidente en el ejercicio pleno y activo de su ciudadanía. La asimetría se origina en una práctica social de desigualdad y discriminación, por lo que su superación requiere un trato desigual que tome en cuenta las diferencias. Con ese fin, se adoptan medidas especiales temporales para corregir las condiciones persistentes de la discriminación de hecho, mientras tales condiciones persistan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades y de resultados con respecto a los hombres. De ello tratan las *políticas de diferenciación para la igualdad o medidas de acción afirmativa* (también conocidas como discriminación positiva o inversa), siendo las *cuotas de participación política* un mecanismo de aplicación¹⁰⁰.

⁹⁹ Bardají: 2009.

¹⁰⁰ Ver: Archenti y Tula:2008; Barerio *et al.*: 2004; Ríos Tovar: 2008; Soto, Clyde, "Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social", en: Bareiro, Line y Torres, Isabel (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH. Costa Rica. 2009.

Al respecto, la Convención CEDAW¹⁰¹ establece en su artículo 4, numeral 1, que:

“La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.”

La Corte Interamericana de Derechos Humanos cuenta con desarrollos doctrinarios en la materia en varias opiniones consultivas¹⁰², indicando que: “Al examinar las implicaciones del trato diferenciado que algunas normas pueden dar a sus destinatarios, es importante hacer referencia a lo señalado por este Tribunal en el sentido que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos”. También expresa que no habrá discriminación, si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente (sin fines arbitrarios o caprichosos), es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia. Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que¹⁰³:

“En los casos en que la discriminación de derecho o de hecho restringe el pleno ejercicio por parte de la mujer de su derecho de participar en el gobierno y en los asuntos públicos de su país, se debe responder a esa inconformidad con acciones concretas. Una de las formas concretas en que se puede cumplir con el deber de respetar y garantizar los derechos controvertidos es a través de la adopción de medidas de acción afirmativa para promover la participación de la mujer en esta esfera ...Tales iniciativas buscan promover la participación de la mujer en la vida pública en el marco del más amplio objetivo de incrementar y salvaguardar la diversidad en la representación política. Las medidas de acción afirmativa están en pleno cumplimiento del principio de no discriminación y de las disposiciones aplicables de la ley de derechos humanos; de hecho, tales medidas bien podrían ser requeridas para lograr la igualdad sustantiva de oportunidades.”

101 Ver también: Recomendación General Comité CEDAW No. 23, sobre vida política y pública, y No. 25, sobre medidas especiales de carácter temporal; Observación General Comité de Derechos Humanos No. 28, sobre la igualdad de derechos de mujeres y hombres en el marco del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

102 Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003; “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Disponibles en: <http://www.corteidh.or.cr> (Visitado: 22 de abril 2010).

103 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *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*, 1999. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm> al 22 de abril 2010. La Comisión, además, ha conocido de dos casos sobre incumplimiento de cuotas, contra Argentina y Perú, que constituyen precedentes internacionales de relevancia: María Merciadri de Morini vs. Argentina (Informes N° 102/99 y N° 103/01) y Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú (Informe de admisibilidad No. 51/02). Disponibles en: <http://www.cidh.org> al 3 de mayo 2010. Ver también: Villanueva, Rocío, “El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad”, en: Bareiro y Torres: 2009.

Recapitulando lo dicho, las *cuotas* son mecanismos correctivos de una situación anómala, con el fin de disminuir las distancias políticas, económicas y de otra índole, entre integrantes de una sociedad. Establecen medidas temporales encaminadas a favorecer a determinados grupos de personas, con el propósito de corregir discriminaciones o desigualdades resultantes de los sistemas sociales. Constituyen un mecanismo inclusivo para el fortalecimiento de la democracia¹⁰⁴ y entre sus principales características, se destacan:

- Originarse en el reconocimiento de una diferencia y con el fin de corregir una situación de desigualdad y discriminación, siendo una medida temporal y transitoria.
- Están reguladas en la legislación nacional (generalmente en la electoral) y su aplicación se enmarca en el ámbito institucional relativo a la regulación de los procesos electorales.
- Representan un punto de partida y no pueden considerarse como el límite máximo de inclusión de las mujeres. Los porcentajes establecidos oscilan entre el 20% y el 40%; en algunos casos se ha definido una cuota única y en otros, se establecen porcentajes mínimos que van aumentando progresivamente y según plazos definidos.
- Tienen una aplicación concreta y pueden ser comprobadas, evaluadas y medidas.

Una vez establecida la definición de la cuota electoral, se hace referencia a continuación, al proceso de aprobación e implementación de la norma correspondiente en Costa Rica, relacionando cuando proceda con los mecanismos del sistema electoral.

El primer intento de establecer un mecanismo de cuota se origina durante la discusión del proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer en el año 1988. El texto finalmente aprobado por la Asamblea Legislativa y plasmado en la *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer* (Ley N° 7142, 1990), en sus artículos 5 y 6, constituye un precedente jurídico que debe ser reconocido. No obstante, la norma era de carácter programático y no establecía obligaciones o sanciones específicas para su cumplimiento.

Es hasta las reformas del *Código Electoral* de 1996 (Ley N° 7653, 1996), que se consigna en el sistema electoral la cuota de al *menos el 40%* de mujeres en la estructura partidaria y en los puestos de elección popular. Expresamente se señalaba que las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales de los partidos políticos deberían estar conforma-

¹⁰⁴ Los países con cuota son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Panamá y Paraguay; a ellos, en marzo de 2009, se suma Uruguay (se trata de una cuota llamada de inicio, que se aplica solamente para las elecciones de decisión sobre candidaturas que los partidos políticos presentarán a elecciones). En el caso de Venezuela, aunque existió una ley que establecía cuotas femeninas, se aplicó una sola vez en 1998 y en 2000 se declaró inconstitucional; en julio de 2008, el Consejo Nacional Electoral emite una resolución (080721-658) estableciendo para las elecciones de noviembre de ese año, en dos distritos metropolitanos, que las candidaturas “deberán tener una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo”. En Colombia, la legislación existente se declaró inconstitucional en el 2001 y en 2002 se promulgó una nueva ley que estipuló un 30% de mujeres para cargos en la Administración Pública y judiciales, pero no incluye los cargos electivos legislativos. Ver: Unión Interparlamentaria, Women in National Parliaments <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>; International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) <http://www.quotaproject.org/>; Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL <http://www.cepal.org/oig/decisiones/>.

das al menos, por 40% de mujeres (art. 60); y los estatutos de los partidos deberían contener el mecanismo que asegurara dicho porcentaje, tanto en la estructura partidaria, como en las papeletas de elección popular (art. 58).

Sin embargo, estas reformas no contemplaron ninguna disposición con respecto al orden de la aplicación de la cuota en las listas de candidaturas, ni en las estructuras internas de los partidos políticos. A solicitud del entonces Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, el Tribunal Supremo de Elecciones se pronuncia indicando que el Registro Civil no aceptaría la inscripción de ninguna papeleta para los puestos de elección popular que no estuviera conformada por un 40% mínimo de mujeres, pero que no era obligatoria una ubicación determinada (Actas N° 11088 y 11112, 1997).

Las elecciones nacionales de 1998 demostraron que, al no indicarse expresamente que la aplicación del 40% debía ser en puestos elegibles, los partidos políticos que participaron en la contienda electoral hicieron lo siguiente:

- Ubicaron la cuota mínima de representación de mujeres en las listas de candidaturas, en las suplencias o en las posiciones con poca o nula posibilidad de elección.
- Aplicaron la cuota en la sumatoria de todas las mujeres propuestas en los órganos nacionales, cantonales y distritales de los partidos, sin considerar las papeletas por separado y cada municipio y provincia también por separado.

Si bien ese año los resultados electorales evidenciaron un incremento en la representación de las mujeres en ciertos cargos de elección popular, en comparación con otras elecciones, no se alcanzó el porcentaje establecido por ley: en menos de la mitad de los cantones del país se cumplió con la cuota mínima del 40% en el caso de las regidoras propietarias y síndicas titulares, que alcanzaron el 34% y 30%, respectivamente; y en la conformación de la Asamblea Legislativa, sólo un 19% de mujeres llegaron a diputadas¹⁰⁵.

Esta experiencia propició una solicitud del actual Instituto Nacional de las Mujeres de revisión de lo acordado por el Tribunal respecto a la aplicación de la cuota, el cual revirtiendo el acuerdo anterior emite la *Resolución 1863* (1999). Esta estipula la ubicación del 40% en *puestos elegibles* (o mandato de posición) y en la designación de las y los delegados en cada asamblea distrital, cantonal y provincial y no en forma global, indicando que el Registro Civil no inscribiría las nóminas de candidaturas que no se ajustaran a estos parámetros, ni acreditaría las reformas estatutarias ni las actas de las asambleas, si determinaba que no se cumplió con lo establecido. Ello se complementa con la *Resolución 2837* (1999), que si bien expresa con claridad que son los propios partidos los obligados legalmente a diseñar los mecanismos internos para dar cumplimiento al 40% en puestos elegibles, establece como criterios de fiscalización:

¹⁰⁵ Camacho, Rosalía; Lara, Silvia; Serrano, Esther. *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para una discusión*. Centro Mujer y Familia. Costa Rica. 1996; Camacho, Rosalía. *Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión. Las mujeres y la política en Costa Rica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica. 1998; Torres García, Isabel. *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres ¿ficción o realidad. Un diagnóstico para Costa Rica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica. 2001.

Recapitulando lo dicho, las *cuotas* son mecanismos correctivos de una situación anómala, con el fin de disminuir las distancias políticas, económicas y de otra índole, entre integrantes de una sociedad. Establecen medidas temporales encaminadas a favorecer a determinados grupos de personas, con el propósito de corregir discriminaciones o desigualdades resultantes de los sistemas sociales. Constituyen un mecanismo inclusivo para el fortalecimiento de la democracia¹⁰⁴ y entre sus principales características, se destacan:

- Originarse en el reconocimiento de una diferencia y con el fin de corregir una situación de desigualdad y discriminación, siendo una medida temporal y transitoria.
- Están reguladas en la legislación nacional (generalmente en la electoral) y su aplicación se enmarca en el ámbito institucional relativo a la regulación de los procesos electorales.
- Representan un punto de partida y no pueden considerarse como el límite máximo de inclusión de las mujeres. Los porcentajes establecidos oscilan entre el 20% y el 40%; en algunos casos se ha definido una cuota única y en otros, se establecen porcentajes mínimos que van aumentando progresivamente y según plazos definidos.
- Tienen una aplicación concreta y pueden ser comprobadas, evaluadas y medidas.

Una vez establecida la definición de la cuota electoral, se hace referencia a continuación, al proceso de aprobación e implementación de la norma correspondiente en Costa Rica, relacionando cuando proceda con los mecanismos del sistema electoral.

El primer intento de establecer un mecanismo de cuota se origina durante la discusión del proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer en el año 1988. El texto finalmente aprobado por la Asamblea Legislativa y plasmado en la *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer* (Ley N° 7142, 1990), en sus artículos 5 y 6, constituye un precedente jurídico que debe ser reconocido. No obstante, la norma era de carácter programático y no establecía obligaciones o sanciones específicas para su cumplimiento.

Es hasta las reformas del *Código Electoral* de 1996 (Ley N° 7653, 1996), que se consigna en el sistema electoral la cuota de *al menos el 40%* de mujeres en la estructura partidaria y en los puestos de elección popular. Expresamente se señalaba que las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales de los partidos políticos deberían estar conforma-

¹⁰⁴ Los países con cuota son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Panamá y Paraguay; a ellos, en marzo de 2009, se suma Uruguay (se trata de una cuota llamada de inicio, que se aplica solamente para las elecciones de decisión sobre candidaturas que los partidos políticos presentarán a elecciones). En el caso de Venezuela, aunque existió una ley que establecía cuotas femeninas, se aplicó una sola vez en 1998 y en 2000 se declaró inconstitucional; en julio de 2008, el Consejo Nacional Electoral emite una resolución (080721-658) estableciendo para las elecciones de noviembre de ese año, en dos distritos metropolitanos, que las candidaturas "deberán tener una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo". En Colombia, la legislación existente se declaró inconstitucional en el 2001 y en 2002 se promulgó una nueva ley que estipuló un 30% de mujeres para cargos en la Administración Pública y judiciales, pero no incluye los cargos electivos legislativos. Ver: Unión Interparlamentaria, Women in National Parliaments <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>; International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) <http://www.quotaproject.org/>; Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL <http://www.cepal.org/oig/decisiones/>.

- *El método o criterio histórico*: “el promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y dentro de ellos, deber ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas”.
- *Puesto elegible*: aquel que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electa, lo cual debe ser considerado individualmente en la conformación de papeletas de cada provincia.
- *Alternancia*: “El sistema de listas alternas en la conformación de las papeletas: ... es un sistema que permite la elegibilidad proporcional y con ello la efectividad de la cuota femenina.”
- *Mínimo*: el 40% es un mínimo que puede incrementarse a favor de esa representación, pero no disminuirse.

La emergencia de nuevos partidos políticos, principalmente a partir de las elecciones nacionales de los años 2002 y 2006, plantea otro aspecto a considerar en la aplicación de la cuota. Al no contar estas agrupaciones políticas con pasado histórico electoral, no podía aplicarse el método o criterio histórico establecido por el Tribunal, no teniendo obligación de ubicar a las mujeres en un lugar particular en las nóminas, siendo suficiente con que se respetara la cuota en la integración de las listas de candidaturas a los distintos puestos de elección popular (en propiedad y en suplencia).

Atendiendo a una consulta al respecto del Instituto Nacional de las Mujeres, el Tribunal responde en su *Oficio 121-CPE-2005* que: “Los partidos políticos que se encuentran en las situaciones descritas no están exentos del control por parte del Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, no es posible exigirles que nombren a una mujer en un lugar en particular, pero es indispensable que respeten la cuota de género del 40% en la integración de las listas de candidatos a los distintos puestos de elección popular”¹⁰⁶.

Al respecto, el Tribunal reitera el *criterio o mecanismo de alternancia de género* como una opción efectiva en esos casos, expresando en la *Resolución 3082-E-2005* que ello no violenta los derechos fundamentales de las y los postulantes, siendo un mecanismo legal y válido para cumplir con la obligación de los partidos políticos de asegurar al menos el 40% de mujeres en la estructura partidaria y en las papeletas a los puestos de elección popular.

Posteriormente, el Tribunal Supremo de Elecciones emite diferentes resoluciones que establecen y precisan los criterios de aplicación del sistema de cuota, muchas de ellas en respuesta a consultas de los propios partidos políticos. Entre ellas: *Resolución 804-E-2000*: cuota del 40% para puestos de regidores y síndicos; *Resolución 918-P-2000*: ubicación de mujeres en la lista de candidaturas a diputaciones al existir un solo puesto elegible; *Resolución 1544-E-2001, 2001*: presencia femenina en la papeleta para Presidencia y Vicepresidencias de la

¹⁰⁶ Instituto Nacional de las Mujeres. *La participación política de las mujeres en Costa Rica*. Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, INAMU. Costa Rica. 2009.

República; *Resolución 1543-E-2001*: incorporación en estatutos, de mecanismos para garantizar el 40% de la cuota femenina; y *Resolución 2096-E-2005*: la cuota mínima es un mecanismo de acción afirmativa a favor de las mujeres¹⁰⁷.

Es relevante señalar que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado jurisprudencia respecto a los derechos humanos de las mujeres y la aplicación de los principios de igualdad y de no discriminación, en diversas sentencias. Ha destacado (Sentencia 0716, 1998) la necesidad de establecer una distinción entre una situación de simple desigualdad, de una de discriminación, última que tiene consecuencias de mayor gravedad "puesto que responde a una condición sistemática del *status quo*" socialmente aceptado y que tiene profundas repercusiones en el ejercicio de los derechos y en la dignidad del ser humano. Ha expresado además que, si las mujeres no pueden competir con los hombres en igualdad de oportunidades, condiciones y responsabilidades, se están afectando los valores más profundos de una democracia.

Las modificaciones al sistema electoral mediante el mecanismo de cuota y las disposiciones atinentes para su implementación por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, propició por parte de los *partidos políticos*, la modificación de sus estatutos. Tradicionalmente, los partidos costarricenses contemplaban estatutariamente a los frentes o secretarías o movimientos sectoriales representativos de las mujeres, juventud, trabajadores, sindicalistas y cooperativistas. A partir de la aprobación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990) se inicia un proceso de reformas¹⁰⁸ tendiente a garantizar una representación más igualitaria de las mujeres, principalmente en el año 1992. Sin embargo, es hasta los años 1997 y 1999, en cumplimiento de las disposiciones del Código Electoral de 1996 y las resoluciones posteriores del Tribunal, que se efectúan las reformas tendientes a la aplicación de la cuota de al menos un 40% de mujeres en la estructura partidaria y en las papeletas de elección popular¹⁰⁹.

El proceso antes señalado se profundiza en el año 2006, momento en que se realiza la renovación de las estructuras de los partidos políticos, atendiendo a lo expresado por el Tribunal Supremo de Elecciones (*Resolución 1543-E-2001*) respecto a los nombramientos vitalicios como violatorios del principio democrático, situación que si no se corregía, impediría participar en las elecciones nacionales de ese año. Esta renovación implicó la aplicación efectiva de la cuota del 40% en las estructuras internas en las asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacionales. El Tribunal sólo aceptó el registro de aquellas agrupaciones políticas que hubieran cumplido con esa disposición.

107 Zamora, Eugenia. "Derechos políticos de la mujer en Costa Rica: 1986-2006". En: Bareiro y Torres:2009; Bolaños:2006. Sentencias disponibles en: <http://www.tse.go.cr>

108 El único partido que desde su fundación en el año 2000 planteó estatutariamente la paridad y la alternabilidad en sus órganos internos y en sus listas para puestos de elección popular, es el Partido Acción Ciudadana (PAC).

109 INAMU:2009; Torres:2001. También: <http://www.inamu.go.cr>

La cuota se ha implementado en los procesos electorales de 1998, 2002, 2006 y 2010¹¹⁰. En las últimas elecciones, celebradas el 7 de febrero de 2010, se aplicó la cuota del 40% para la elección de diputaciones a la Asamblea Nacional y de regidurías a las Municipalidades. La paridad y la alternancia se aplicarán por primera vez en las elecciones municipales de diciembre de 2010 para las y los Alcaldes, alcaldías suplentes, sindicaturas, intendencias e integrantes de los Concejos de Distrito y Concejos Municipales de Distrito (en propiedad y en suplencia).

La aplicación diferenciada para los dos procesos electorales del año en mención, se origina en el hecho que a la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral (2009), la mayoría de los partidos políticos ya habían concluido su proceso de renovación de estructuras internas y de selección de candidaturas, considerando la cuota del 40% de mujeres. En razón de los plazos electorales y de no ser procedente una aplicación retroactiva de la nueva legislación, se establece mediante disposición transitoria (Código Electoral, Transitorio II) y en una resolución del Tribunal (3399-E8-2009) que la paridad y la alternancia empezarán a regir en las elecciones municipales de diciembre de 2010 y de ahí en adelante, para todos los procesos electorales¹¹¹.

Se presenta a continuación, un cuadro de la representación de las mujeres como diputadas en la Asamblea Legislativa, que evidencia su incremento principalmente a partir de la aplicación efectiva del mecanismo de cuota en las elecciones nacionales de 2002, producto de la resolución previa de 1999 del Tribunal Supremo de Elecciones:

CUADRO 10. Mujeres diputadas en la Asamblea Legislativa

Período	Total Diputaciones	Diputadas	
		Absolutos	Porcentaje
1953-58	45	3	6.7
1958-62	45	2	4.4
1962-66	57	1	1.8
1966-70	57	3	5.3
1970-74	57	4	7.0
1974-78	57	4	7.0
1978-82	57	5	8.8
1982-86	57	4	7.0
1986-90	57	7	12.3

Continúa en la siguiente página...

¹¹⁰ Como fue señalado en el apartado anterior, antes de las reformas de 1998 al Código Municipal, las elecciones nacionales (Presidencia y Vicepresidencias de la República, diputaciones a la Asamblea Legislativa) y municipales se realizaban juntas. Debido a las reformas indicadas, las elecciones municipales se separaron parcialmente (con excepción de las regidurías) de las nacionales, fijándose para 10 meses después las correspondientes a alcaldías, sindicaturas, intendencias, concejales de distrito y concejales municipales de distrito (mes de diciembre de los años 2002, 2006 y próximamente 2010). Las reformas posteriores a dicho Código (2007) y la interpretación al respecto por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, fijan la realización de las elecciones municipales dos años después de las nacionales, para todos los cargos con las regidurías incluidas; es decir que en el año 2014 se llevarán a cabo elecciones nacionales para Presidencia, Vicepresidencias de la República y Diputaciones; y en el año 2016, para todos los puestos municipales (alcaldías, regidurías, sindicaturas, intendencias, concejales de distrito y concejales municipales de distrito) y así sucesivamente de ahí en adelante.

¹¹¹ Zamora, INAMU: 2009.

...Viene de la página anterior

Período	Total Diputaciones	Diputadas	
		Absolutos	Porcentaje
1990-94	57	7	12.3
1994-98	57	9	15.8
1998-2002	57	11	19.3
2002-2006	57	20	35.08
2006-2010	57	22 ¹¹²	38.60
2010-2014	57	22	38.6

Fuente: INAMU, Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, 2010.

GRÁFICO 1. Mujeres diputadas en la Asamblea Legislativa 1953-2010 (relativos)



Fuente: INAMU, Área Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, 2006

Los resultados de la participación de las mujeres en los gobiernos locales en las elecciones municipales realizadas en 2002 y 2006¹¹³, muestran un cierto descenso de la representación femenina entre una elección y otra, pero sobre todo, que el cumplimiento o superación de la cuota electoral se da sobre todo en los cargos en suplencia. Esta distinción de cargos, en propiedad o en suplencia, marca una diferencia en cuanto al acceso a la toma de decisiones por parte de las mujeres. Igualmente se evidencia que en el puesto uninominal y de mayor concentración de poder, la Alcaldía, las mujeres tienen mínimo acceso.

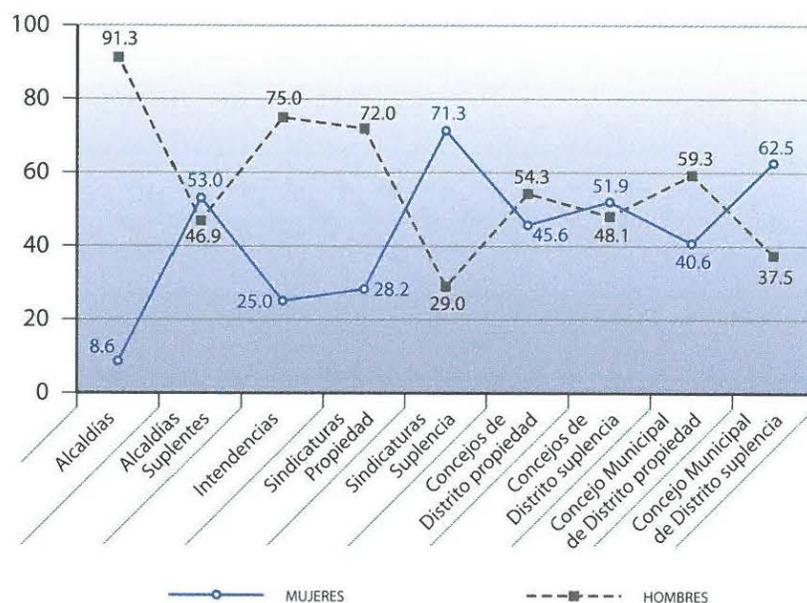
¹¹² En las elecciones nacionales del 2006 resultaron electas 22 mujeres diputadas. Sin embargo, en junio y en setiembre de 2007 renunciaron dos de ellas; en el primer caso fue sustituida por su suplente hombre y en el segundo, por su suplente mujer. A partir de esa fecha, la Asamblea Legislativa contó con 21 mujeres en total (36.8%).

¹¹³ Como se ha señalado en apartados anteriores, a partir del Código Municipal aprobado en 1998 y aplicado en las elecciones municipales de diciembre de 2002, todos los cargos municipales son de elección popular; antes de ello, el único cargo de elección popular desde 1844, era el de Regiduría.

CUADRO 11. Mujeres en los gobiernos locales. Elecciones municipales 2002

Cargos	Total puestos	Hombres electos (absoluto)	Hombres electos (%)	Mujeres electas (absoluto)	Mujeres electas (%)
Alcaldías	81	74	91.3	7	8.6
Alcaldías suplentes	162	76	46.9	86	53.0
Intendencias	8	6	75.0	2	25.0
Sindicaturas propiedad	465	336	72.0	129	28.2
Sindicaturas suplencia	465	139	29.0	326	71.3
Concejos de Distrito propiedad	1828	993	54.3	835	45.6
Concejos de Distrito suplencia	1828	880	48.1	950	51.9
Concejo Municipal de Distrito propiedad	32	19	59.3	13	40.6
Concejo Municipal de Distrito suplencia	32	12	37.5	20	62.5

Fuente: INAMU, Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, 2003.

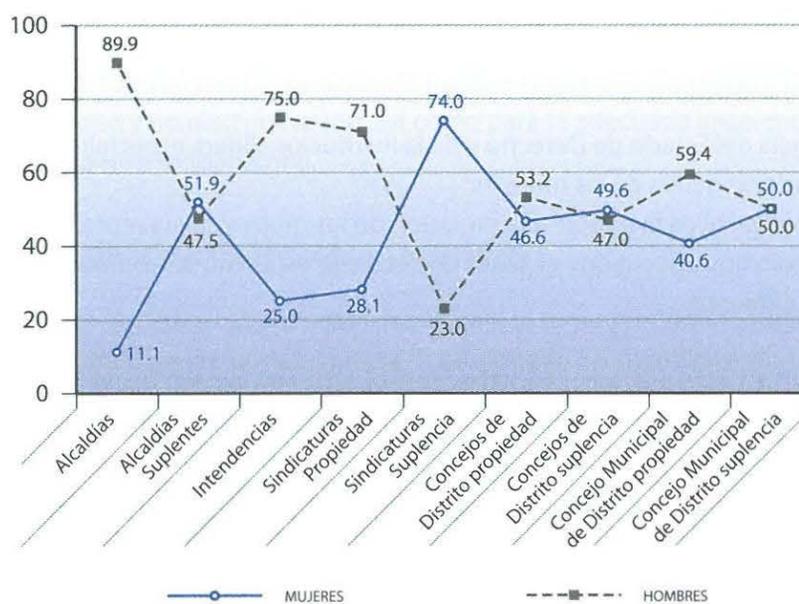
GRÁFICO 2. Mujeres en los gobiernos locales. Elecciones municipales 2002
-números relativos (%)-

Fuente: Elaboración propia con base en INAMU, Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, 2003.

CUADRO 12. Mujeres en los gobiernos locales. Elecciones municipales 2006

Cargos	Total puestos	Hombres electos (absoluto)	Hombres electos (%)	Mujeres electas (absoluto)	Mujeres electas (%)
Alcaldías	81	72	89.9	9	11.1
Alcaldías suplentes	162	77	47.5	84	51.9
Intendencias	8	6	75.0	2	25.0
Sindicaturas propiedad	469	337	71.0	132	28.1
Sindicaturas suplencia	469	108	23.0	347	74.0
Concejos de Distrito propiedad	1848	983	53.2	861	46.6
Concejos de Distrito suplencia	1848	868	47.0	916	49.6
Concejo Municipal de Distrito propiedad	32	19	59.4	13	40.6
Concejo Municipal de Distrito suplencia	32	16	50.0	16	50.0

Fuente: INAMU, Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, con base en las declaratorias de elección del Tribunal Supremo de Elecciones (16 de enero de 2007). En: INAMU, Revista Olimpia. N° 5. Costa Rica. Julio 2007.

GRÁFICO 3. Mujeres en los gobiernos locales. Elecciones municipales 2006
-números relativos (%)-

Fuente: Elaboración propia con base en INAMU, Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, con base en las declaratorias de elección del Tribunal Supremo de Elecciones (16 de enero de 2007). En: INAMU, Revista Olimpia. N° 5. Costa Rica. Julio 2007..

La tendencia a la disminución de la representación de las mujeres en ambos periodos electorales, también se manifiesta en las regidurías en propiedad; igualmente se observa un mayor número de mujeres en las suplencias.

CUADRO 13. Mujeres en los gobiernos locales: Regidurías.

Cargos	Total puestos	Elecciones municipales 2002, 2006 y 2010					
		2002 Mujeres electas (abs.)	2002 Mujeres electas (%)	2006 Mujeres electas (abs.)	2006 Mujeres electas (%)	2010 Mujeres electas (abs.)	2010 Mujeres electas (%)
Regidurías propiedad	503	237	46.3	205	40.8	192	38.0
Regidurías suplencia	503	264	53.0	232	46.0	238	47.3

Fuente: INAMU. Quesada, Yanis, Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local. 2010.

Es pertinente señalar que las estadísticas electorales deben mostrar la participación de las mujeres de manera diferenciada, en propiedad o en suplencia, en todos los puestos de elección popular en el ámbito municipal, pues la presentación del dato global (como se da en muchos países) no refleja la realidad.

Siguiendo a Bareiro y Torres¹¹⁴, puede afirmarse que las condiciones para que la cuota electoral propicie los resultados esperados -sobre lo cual se amplía al final de este apartado- tienen que ver con la:

- vigencia del Estado de Derecho y de la institucionalidad, especialmente la electoral;
- ciudadanía activa de las mujeres;
- opinión pública favorable a la inclusión de las mujeres en la representación; y
- mecanismos adecuados al sistema electoral, así como sanciones eficaces ante incumplimiento.

Finalmente, un aspecto adicional a analizar se relaciona con la *contribución estatal*. Como fue dicho, ésta se otorga en apoyo a los gastos de los partidos políticos en *procesos electorales* y a las necesidades de *organización y capacitación política*, en periodo electoral y no electoral. A fin de promover que esos recursos financieros también fueran utilizados para la capacitación de las mujeres, las reformas al Código Electoral de 1996 contemplaron (art. 58) el establecimiento estatutario por parte de los partidos, del porcentaje y forma para hacer efectiva la disposición en la materia de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990). Esa disposición, contenida en el artículo 6 y referida al Código de 1988 que era el vigente en el momento de aprobación de la Ley, consignaba: "Del 30% (treinta por ciento) a que se refiere el párrafo primero del artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y participación política de la mujer".

¹¹⁴ Bareiro, Line y Torres García, Isabel. "Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia". En: Bareiro y Torres: 2009.

Sin embargo, sobre el financiamiento anticipado de la contribución estatal, la Sala Constitucional (Resolución 980-91) declaró la inconstitucionalidad de esta disposición por violación en el trámite, por lo cual el artículo 194 en referencia quedó carente de contenido (lo que en doctrina del derecho se conoce como derogación tácita refleja o por vaciamiento)¹¹⁵. Una consulta del Instituto Nacional de las Mujeres tendiente a que los partidos hicieran efectiva la utilización de un porcentaje del aporte estatal para la capacitación de las mujeres, es también respondida por el Tribunal Supremo de Elecciones en la *Resolución 1863* (1999). En ella se refiere al vaciamiento de la norma y que, al no considerar el Código Electoral de 1996 disposiciones en la materia, el Tribunal no podía “sustituir al legislador por la vía de la interpretación”; se señala además: “Cabe agregar, en todo caso y a modo de reflexión, que si el tantas veces citado artículo 6 estuviera vigente, contendría un mandato programático para los partidos políticos, de manera que son éstos los obligados a regular y precisar el porcentaje destinado para los fines ya comentados, de suerte que, con base en lo dicho en el considerando anterior, el Tribunal no podría reglamentar esta materia, en sustitución de quienes la ley señala como destinatarios de su cumplimiento”. Los vacíos señalados en esta temática, procuran ser subsanados en las reforma al Código Electoral de 2009 (en vigencia) y sobre ello se hace referencia más adelante.

El análisis efectuado relacionando distintos elementos del sistema electoral con el mecanismo de acción afirmativa expresado en la cuota, permite llamar la atención sobre el papel que tiene el organismo electoral, considerando sus atribuciones en la regulación de procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática. Su actuación para la garantía de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación, así como para la adecuada implementación de la cuota electoral, ha sido fundamental.

3.6. El salto cualitativo: de la cuota a la paridad

En la actualidad, en América Latina, la paridad ocupa un lugar predominante en los debates sobre el enriquecimiento de la democracia¹¹⁶. La *paridad* se constituye en un acelerador de la igualdad *de facto*. A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la sub-representación de las mujeres en la política, la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres. Tal como señala Marques-Pereira, por este medio se reconoce el “mismo valor de dignidad y de derechos de las dos caras de lo humano”¹¹⁷. Tanto la cuota, como la paridad, son producto de la búsqueda de mecanismos para superar los déficits democráticos en la representación.

115 Zamora, TSE: 2010; Zamora, INAMU: 2009.

116 Se recuerdan las experiencias paritarias desarrolladas en los procesos relacionados con las Asambleas Constituyentes en Ecuador y en Bolivia, así como las últimas reformas a la legislación electoral boliviana consignando la paridad y su aplicación en las elecciones nacionales de noviembre de 2009.

117 Marques-Pereira, Bérengüere. *Cupos o paridad ¿Actuar como ciudadanas?* Revista de Ciencia Política. Volumen XXI, Nº 2. 2001. <http://www.uc.cl/icp/revista/pdf/rev212/ar4.pdf> (Visitado: 6 mayo 2010); Bareiro, Line y Echaury, Carmen. *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres. Documento de trabajo*. Encuentro de mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe. AECID, PNUD, UNIFEM. España, 15 y 16 de junio, 2009; Bareiro y Torres: 2009.

La paridad no es una cuota mayor a favor de las mujeres, es la expresión más amplia de universalidad y un instrumento de reivindicación del derecho a la igualdad, mediante el reconocimiento de la dualidad del género humano: mujeres y hombres. Dicho de otra manera, ésta contribuye a realizar una de las finalidades mayores de la democracia: el derecho a la igualdad de todas las personas.

En Costa Rica, el salto cualitativo de la cuota a la paridad se da mediante las reformas al *Código Electoral* (Ley N° 8765, La Gaceta n° 171, 3 de setiembre 2009), actualmente en vigencia. Se consagra el principio de participación política por género, expresando que: "La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación" (art. 2). En el mismo artículo se establece en qué consiste el principio de paridad y se agrega la regla de la alternancia para su realización práctica, tal como sigue:

"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.

Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina."

Se estipula además, específicamente, la sanción ante el incumplimiento de la disposición: la no inscripción (o renovación) de los partidos políticos y los estatutos, así como de las nóminas de elección popular y a cargos en órganos de dirección y representación política, que no cumplan con la participación paritaria y alterna (*Código Electoral*, art. 52, 60, 61 y 148). Sobre ello el Tribunal amplía mediante su *Circular STSE-0031-2010*, indicando que "los partidos políticos deberán concretar los cambios demandados por el nuevo *Código Electoral*, en punto al carácter paritario de sus órganos internos y a la previsión estatutaria y nombramiento de las fiscalías partidarias y de sus tribunales internos, en el marco de sus procesos de renovación interna que condiciona su participación en los procesos electorales de 2014 y 2016. En esa oportunidad, la Dirección General del Registro Civil denegará la inscripción de candidaturas de aquellos partidos que no hayan procedido de conformidad". En cuanto al primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito, el *Código* es claro al señalar que será definido por el partido político (art. 148).

Las dificultades se plantean en el acceso por parte de las mujeres a los puestos uninominales (como la alcaldía). El Tribunal Supremo de Elecciones, en su *Resolución 3671-E8-2010*, responde de la siguiente manera a las consultas formuladas sobre la aplicación de los principios de paridad y alternancia:

- *Papeleta presidencial*: el cargo de presidente es único, por lo que la candidatura puede corresponder a una persona de cualquier sexo; en el caso de las vicepresidencias (dos), el encabezamiento también quedará librado a la decisión partidaria, siendo permitido “que la candidatura al primer puesto lo ocupe cualquier sexo, incluso podría ser del mismo que del que se postule para la presidencia; sin embargo, la candidatura a la segunda vicepresidencia debe ser ocupada necesariamente por el sexo opuesto al del primer vicepresidente”.
- *Papeleta de alcalde*: para la alcaldía se aplica la misma disposición que para la presidencia de la República; respecto a la nómina de candidaturas a los dos puestos de vicealcaldías, la lista “puede ser encabezada por cualquier persona, pero el cargo a primer vicealcalde debe ser ocupado por el sexo opuesto. En cuanto a la candidatura a segundo vicealcalde, puede corresponder a una persona de cualquier sexo, incluso del mismo que sea el propio candidato a primer vicealcalde”.
- *Papeleta de síndico*: al ser dos puestos (en propiedad y en suplencia), la nómina debe integrarse en forma alterna, pero puede encabezarse por cualquier sexo y la suplencia debe ocuparla el sexo opuesto.
- *Papeleta de intendente*: para los puestos de un intendente y un viceintendente “la integración de la nómina deberá conformarse de manera alterna, siendo potestativo de los partidos políticos escoger el mecanismo que utilizarán para definir el sexo que la encabezará”; si bien la nómina puede ser encabezada por cualquier sexo, la viceintendencia debe ocuparla el sexo opuesto.

En la misma Resolución, el Tribunal reafirma que son los partidos políticos “conforme a su potestad de autorregulación” quienes deban adecuar la normativa interna (estatutos y reglamentos) para establecer los mecanismos que consideren convenientes a fin de cumplir con la paridad y la alternancia, sin que corresponda al Tribunal “definir ni validar un modelo para ello”.

Cabe señalar, en relación con lo antes expuesto, que la aplicación de la paridad y alternancia en los puestos uninominales y en los encabezamientos de las papeletas de elección popular –el primer lugar en las listas de diputaciones y de regidurías–, fue un tema de amplia discusión en el seno de la comisión legislativa que discutió las reformas al Código Electoral. Entidades como el Instituto Nacional de las Mujeres y la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, por ejemplo, sostenían la necesidad de contemplar algún tipo de acción afirmativa (que se denominó como “paridad o alternancia horizontal”) que obligara a los partidos políticos a designar candidatas en un determinado porcentaje de circunscripciones uninominales o de primeros lugares en las listas mencionadas.

Ese planteamiento y la moción correspondiente al respecto, no fue aprobada por una mayoría de diputadas y diputados, ni contó con el acuerdo del Tribunal, descartándose tanto en la comisión como en el plenario legislativo. El razonamiento para ello se fundamenta en que: se quebranta el principio de autonomía de la circunscripción electoral que rige para todas las elecciones en el sistema costarricense; y se violenta el principio democrático que

debe imperar en los partidos políticos al momento de definir las candidaturas, el cual debe garantizar que la autoridad fluya desde las base hacia asamblea nacional (como autoridad máxima del partido) y no a la inversa¹¹⁸. Si bien la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa retoma el planteamiento de la "paridad o alternancia horizontal" en una consulta realizada recientemente ante el Tribunal Supremo de Elecciones, éste expresa en la *Resolución 3671-E8-2010* su desacuerdo con ese mecanismo y que no le corresponde diseñar "a las agrupaciones políticas mecanismos para los encabezamientos de las nóminas de candidaturas, dado que esa disposición fue un aspecto que el legislador decidió no incorporar en el Código Electoral". Sobre temas relacionados, en respuesta a una consulta del Instituto Nacional de las Mujeres, el Tribunal reitera en su *Resolución 4303-E8-2010* los contenidos de sus resoluciones anteriores.

Al cierre del presente estudio, se ha conocido que la Sala Constitucional ha declarado con lugar una acción de inconstitucionalidad presentada en contra de la alternancia, la cual está pendiente de resolución. El Tribunal Supremo de Elecciones en su *Oficio TSE-2138-2010* del 28 de julio de 2010 dirigido a la Sala Constitucional, ha solicitado "*respetuosamente se declare sin lugar la acción formulada*" y que ello se efectúe con la mayor prontitud y celeridad.

Esto es particularmente importante en el actual contexto nacional, pues el 5 de agosto de 2010 se realiza la convocatoria para las elecciones municipales que se llevarán a cabo en diciembre del mismo año, en las que se aplicará por primera vez la paridad y la alternancia (y de ahí en adelante, para todos los procesos electorales). En ese proceso electoral se elegirá Alcalde, alcaldías suplentes, sindicaturas, intendencias, concejales municipales y distritales (las y los regidores se eligieron por última vez en febrero de 2010); antes de esa fecha, para los puestos municipales de elección popular fue aplicado el mecanismo de cuota mínima de participación política de mujeres del 40%, según normaba el Código Electoral de 1996. El Tribunal expresa en su oficio que con la desaparición de la cuota prevista en el anterior Código Electoral, "*...no existe mecanismo al que pueda acudir este Tribunal para garantizar que la participación de la mujer se dé en condiciones de igualdad*".

Profundizar en el razonamiento que hace el Tribunal Supremo de Elecciones en su solicitud a la Sala Constitucional en el oficio citado, es de particular importancia en el marco del sistema electoral y de la garantía de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación. Sobre ello se hace referencia a continuación:

- La acción de inconstitucionalidad se sustenta en dos planteamientos. En primer lugar expresa que la alternancia actúa en menoscabo del electorado, así como de los candidatos con mejor preparación, pues limita la posibilidad que las personas más idóneas y capaces, sin distinción de género, ocupen los primeros lugares de las nóminas, vulnerando el principio de igualdad y el derecho a ser elegido libremente, tutelados por la Constitución Política. El segundo lugar se-

¹¹⁸ Hernández, Haydeé. "Aprobación del nuevo Código Electoral: por una real participación política de las mujeres en Costa Rica". En: *Revista Olímpica*, N° 10. INAMU. Costa Rica. Noviembre 2009.

ñala que la alternancia, al impedir que esas personas ocupen las posiciones con mayor probabilidad de elección, vulnera el derecho político de la ciudadanía a tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas como lo disponen los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Costa Rica, que en su criterio admiten reglamentación o restricción por razones de edad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal y no por razones de género.

- El Tribunal Supremo de Elecciones argumenta que, en virtud de la desigualdad y la discriminación existente entre hombres y mujeres en todos los ámbitos –incluido el político–, así como de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado costarricense en materia de derechos humanos, es que se establece la cuota electoral como acción afirmativa en las reformas al Código Electoral de 1996 y se evoluciona del mecanismo de cuota al principio de paridad con la promulgación en el 2009 del Código Electoral vigente. Señala a su vez, que para asegurar la realización práctica del principio de paridad, es que se agrega la regla de alternancia:

“Al transitar del sistema de cuota femenina al principio de paridad ... la regla de la alternancia –que es lo que el accionante injustificadamente cuestiona– resulta el natural mandato de posición sustitutivo que el legislador costarricense ha adoptado.”

“La alternancia no provoca lesión alguna al citado principio (de igualdad), debido a que no discrimina, limita o impide, de ninguna manera, a las personas –sean hombres o mujeres– ‘más capacitadas’ postularse o resultar electos en cargos de elección popular, por el hecho de que se deban colocar de manera alterna en la papeleta. La tesis del accionante supone equivocadamente que las personas ‘más capacitadas’ sólo tienen la posibilidad de resultar electas si se colocan de manera consecutiva y que siempre serán del mismo sexo.”

“La alternancia no propicia beneficios o mejores condiciones para hombres o mujeres en específico, ni es un instrumento discriminador que perjudique a otros hombres o mujeres; por el contrario, re-establece el debido equilibrio que debe existir en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de elegir para todos los ciudadanos.”

El Tribunal también destaca que la obligación de escoger a las personas más capacitadas como candidatas a los puestos de elección popular, es una responsabilidad de los partidos políticos y que la *“...regla de la alternancia no impide alcanzar ese propósito, sino que se limita a fijar un marco dentro del cual debe diseñarse el procedimiento de selección de candidatos para lograrlo”*, por lo que su eliminación *“...dejaría nuevamente al arbitrio de los partidos políticos la posibilidad de poner a las mujeres en lugares de las listas que no tienen mayor opción de resultar electos. El sistema de paridad sin un soporte o mecanismo que permita su aplicación efectiva, haría ineficaz la apuesta legislativa por la igualdad política”*.

Tal como señala el Tribunal Supremo de Elecciones, la aplicación de la paridad, sin el complemento de la alternancia, *“provocaría un retroceso de más de una década en los*

avances que se han logrado para que la mujer pueda participar en la actividad política en condiciones de igualdad real."

Por otra parte, en razón de su vinculación con los derechos políticos de hombres y mujeres, tiene especial relevancia el recurso de amparo electoral interpuesto ante el Tribunal Supremo de Elecciones, respecto a la utilización de una homilía dominical de parte del Obispo católico de la provincia de Cartago, efectuando un llamado directo a la ciudadanía a no votar por las candidaturas que estén en contra de lo que su fe religiosa y creencias dictan. Al respecto, la Constitución Política señala expresamente que: *"No se podrá hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seculares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas"* (art. 28); en igual sentido el Código Electoral establece que: *"Es prohibida toda forma de propaganda en la cual, valiéndose de las creencias religiosas del pueblo o invocando motivos de religión, se incite a la ciudadanía, en general, o a los ciudadanos, en particular, a que se adhieran o se separen de partidos o candidaturas determinadas"* (art. 136). El Tribunal, mediante su Resolución 3281-E1-2010, expresa que hechos de este tipo producen *"una lesión refleja a derechos fundamentales de naturaleza político electoral"* y llama la atención a la Conferencia Episcopal de Costa Rica *"para que instruya a los Obispos que la conforman, de mantenerse dentro de los lineamientos que esta resolución señala, frente a procesos electorales futuros."*

Para finalizar el análisis y tal como fue señalado en el apartado correspondiente, las reformas al Código Electoral también legislan con nuevos criterios, la *contribución estatal* en apoyo a los gastos de los partidos políticos en los procesos electorales -incluyendo por primera vez el municipal- y las necesidades de organización y capacitación política en periodo electoral y no electoral. Lo relevante en materia de derechos políticos de las mujeres, es que los partidos políticos quedan obligados a que el rubro de *capacitación* sea utilizado de manera *paritaria* (art. 52):

"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."

Como mecanismo de control, se establece que los partidos deberán mostrar en sus liquidaciones al Tribunal Supremo de Elecciones, 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"*; y 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."* (art. 103). Esta disposición rige a partir de las liquidaciones trimestrales que los partidos presenten posterior al proceso electoral realizado en febrero de 2010.

El financiamiento estatal para las elecciones municipales sólo se refiere a los gastos originados por la participación en el proceso electoral *“a partir de la convocatoria y hasta 45 días naturales después de celebrada la elección”* (Código Electoral, art. 101), por lo que al no tratarse de los rubros de organización, ni de capacitación, no se aplican las disposiciones de utilización de manera paritaria¹¹⁹.

Un último elemento a considerar en este apartado, es la modificación del *Código Municipal* (Ley N° 7794, 1998) en el año 2008 (Ley N° 8679, noviembre 2008), para el fortalecimiento del papel de las municipalidades en la promoción de los derechos humanos de las mujeres. Si bien un análisis al Código y su aplicación en el ámbito local excede el alcance de esta investigación, no puede dejar de mencionarse como parte de una tendencia legislativa tendiente a reforzar la igualdad y no discriminación.

Mediante las reforma se incorpora en varios de los articulados un lenguaje género-inclusivo; la estimulación de una política pública local *“para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, a favor de la igualdad y equidad de género”* (art. 4); y la obligación de integrar las comisiones permanentes municipales atendiendo una representación proporcional por sexo (art. 49). Establece además, que los programas y prioridades a implementar deben considerar las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, así como la inclusión en el presupuesto municipal de los gastos correspondientes *“siguiendo el principio de igualdad y equidad entre los géneros”* (art. 94). Respecto a los procesos de capacitación impulsados por las municipalidades, se consigna la obligación de *“propiciar la participación igualitaria y equitativa de mujeres y hombres”* e *“incluir temas nacionales de interés comunitarios con enfoque de género”* (art. 142).

3.7. Sistema electoral costarricense, participación y representación política de las mujeres

La información presentada y su análisis, permite reafirmar la existencia de una estrecha relación entre el sistema electoral y los niveles de participación y representación de las mujeres. Evidentemente, para el caso de Costa Rica -particularmente a partir de las reformas a la ley electoral en 1996 y las más recientes en 2009- el diseño del sistema electoral ha ido evolucionando y mostrando las posibilidades de reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en relación a sus derechos políticos. Las conclusiones generales que se presentan a continuación, abordan desde esa perspectiva los distintos mecanismos o elementos que componen el sistema electoral costarricense, así como su interrelación.

Sistemas de representación. En el sistema de *representación por mayoría*, el voto es para la o el candidato, implicando una relación más estrecha entre quien es elegida o elegido y las personas electoras; solamente un partido político será el ganador y sólo una persona resultará electa. Este sistema funciona mediante puestos uninominales, siendo la cultura política predominante demostrativa de la preferencia hacia los hombres en la postulación, por lo tanto las mujeres ven disminuidas sus posibilidades de acceso. Expresado de otra

119 Zamora, INAMU: 2009.

manera, los incentivos son diferentes para los partidos políticos: éstos tienden a nominar a quienes tengan mayores oportunidades de ganar más votos que cualquiera de sus otros contendientes, tendiendo a inclinarse más por candidatos hombres; adicionalmente, la nominación de una mujer implica negar explícitamente las aspiraciones de un hombre.

En el sistema de *representación proporcional* se vota por las listas que presentan los partidos políticos, donde todo voto cuenta y la personalidad de las o los candidatos individuales tiene menos importancia. La expresión de este sistema en circunscripciones plurinominales, hace posible que se elija más de una representación por partido, teniendo éste la posibilidad de lograr un equilibrio entre mujeres y hombres en sus listas de candidaturas; por ejemplo, en una circunscripción plurinomial de cinco escaños, cada partido político tiene la posibilidad de presentar cinco candidaturas, siendo mucho más probable que se incluyan a mujeres. Los partidos tienen un incentivo para equilibrar sus listas, mediante la inclusión de candidaturas que tengan nexos con una gama variada de grupos sociales o representen a diferentes poblaciones (como las mujeres) o sectores del electorado. También es mucho más probable que se dé un proceso de “contagio”, ante la competencia con otros partidos principales que promuevan candidaturas femeninas. La proporcionalidad aumenta las posibilidades de acceso de las mujeres, la cual se refuerza mediante la aplicación de la cuota electoral con mandato de posición o de la paridad mediante el mecanismo de alternancia por sexo.

Circunscripciones electorales. La *magnitud de la circunscripción* tiene efectos positivos o negativos sobre la representación femenina.

El sistema proporcional aplicado a circunscripciones grandes o medianas favorecen la elección de mujeres, en la medida que al aumentar el número de escaños a distribuir, si los partidos políticos equilibran sus listas en la representación por sexo, aumenta el número de candidatas postuladas y por ello la posibilidad de que resulten electas (siempre y cuando se garantice que las mujeres sean colocadas en las listas en los puestos elegibles). Sin embargo, en las circunscripciones pequeñas las posibilidades disminuyen; por ejemplo, en una circunscripción de tres escaños, donde compiten dos o tres partidos con posibilidades reales de alcanzar al menos una persona representante cada uno, sólo que la candidata sea colocada en primera posición puede resultar electa.

Estructura del voto y listas. El sistema electoral costarricense de representación proporcional utiliza *listas cerradas y bloqueadas*, es decir, se vota por partidos políticos y se sigue el orden en que se colocan las candidaturas de cada partido en la papeleta para la adjudicación de escaños. En ese sentido, la definición de mandato de posición en la aplicación de la cuota electoral o el mecanismo de paridad-alternancia por sexo, garantiza como resultado la representación de las mujeres.

Fórmula electoral. Como fue señalado, siendo la *fórmula mayoritaria* aplicada en circunscripciones uninominales, en donde sólo se elige una candidatura y quien obtiene más votos es quien gana el puesto, la tendencia es a la postulación de hombres. La *fórmula proporcio-*

nal, al aplicarse en circunscripciones plurinominales y según el tamaño de la circunscripción, favorece la representación y elección de mujeres.

Barrera o umbral electoral. La combinación de los distintos elementos del sistema electoral con un *umbral electoral alto*, favorece más a las mujeres que los umbrales más bajos, puesto que estos últimos permiten que los partidos pequeños obtengan una limitada cantidad de escaños y como ya fue apuntado, la tendencia es que sean ocupados por hombres.

Financiamiento estatal. La distribución de la contribución estatal en periodo electoral y no electoral por parte de los partidos políticos, así como cuánto porcentaje de la misma destinan a los rubros de organización y capacitación –y en ese ámbito cuánto llega a las mujeres y cuánto se invierte en promover la igualdad y la no discriminación internamente– son aspectos sujetos de fortalecimiento. Las disposiciones en la materia han ido ajustándose mediante las distintas reformas a la legislación electoral, puesto que su aplicación ha evidenciado a través del tiempo los vacíos necesarios de subsanar. La formación política de las mujeres ha sido un aspecto insuficientemente reflejado o precisado, lo cual se rectifica en el Código Electoral vigente mediante la inclusión de un articulado específico y de la sanción correspondiente ante incumplimiento.

La acción afirmativa y la paridad. La aplicación en el sistema electoral de la acción afirmativa expresada en la cuota y –recientemente–, las disposiciones para garantizar la paridad entre mujeres y hombres, son acciones que permiten hacer efectivo el cumplimiento del principio de igualdad consagrado en la Constitución Política y en las obligaciones del Estado para con los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Ha sido evidente el incremento de la participación y representación de las mujeres, a partir de la inclusión de la *cuota* en el sistema electoral y de su implementación efectiva. Si bien la aplicación de la paridad lleva a otro escenario, es importante añadir a lo ya señalado y a manera de balance, algunas reflexiones de utilidad:

- Las disposiciones sobre la cuota deben estar incorporadas en la legislación electoral. Si bien en Costa Rica se establecían regulaciones al respecto en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, no fue sino hasta su inclusión en el Código Electoral que fue implementada en los procesos de elección popular.
- La legislación debe ser precisa en la definición y aplicación de la cuota a fin de que su cumplimiento sea eficaz y se establezca para los puestos elegibles (mandato de posición con alternancia, para los puestos en propiedad y en suplencia), 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. En ese sentido, la aplicación de la cuota requiere contemplar los mecanismos adecuados al sistema electoral.
- El Tribunal Supremo de Elecciones, en concordancia con sus funciones y atribuciones, ha jugado un rol fundamental en la interpretación de los vacíos de

la ley y la definición de mecanismos de cumplimiento efectivo y de medidas a implementar ante el incumplimiento. Se ha demostrado que de no existir algún tipo de sanción, la voluntad política de los partidos es insuficiente para incluir a las mujeres en la representación.

La experiencia en otros países demuestra que la sanción económica no es un mecanismo suficientemente compulsivo, puesto que generalmente los partidos se limitan a sufragar la multa, sin realizar modificaciones en las nóminas. El mecanismo que ha resultado eficaz y efectivo –aplicado en Costa Rica–, es el rechazo a la inscripción de las nóminas de candidaturas que no cumplan con el porcentaje establecido y la aplicación de la cuota, en los puestos elegibles y en los órganos internos de los partidos; una sanción de este tipo resulta muy onerosa para los partidos, ya que tiene repercusión en su participación electoral y en su existencia en la vida jurídica nacional.

- La práctica política ha evidenciado la tendencia a considerar la cuota electoral de al menos un 40% de mujeres como un “techo” (una meta o porcentaje estático a cumplir) y no como un punto de partida para incrementar la participación y representación de la mitad de la población.

El principio de *paridad* y las regulaciones que al respecto establece el Código Electoral vigente (2009), permiten dar el salto cualitativo de la cuota a la inclusión paritaria, siendo relevante para el análisis resaltar la claridad de los términos incluidos en la legislación, que establece el principio de paridad y agrega la alternancia para su realización práctica:

- Todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos de los partidos políticos, así como las listas de elección popular, deberán integrarse por 50% de mujeres y 50% de hombres y utilizando el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer)
- Para el caso de las delegaciones, nóminas u órganos impares, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno; y la utilización del mecanismo de alternancia implica que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.
- Una fuerte sanción ante el incumplimiento de la participación paritaria y alterna, consistente en la no inscripción (o renovación) de los partidos políticos y los estatutos, así como de las nóminas de elección popular y a cargos en órganos de dirección y representación política.

El texto del actual Código Electoral incorpora una perspectiva de igualdad y no discriminación en todo su articulado y no en una sección específica del mismo, al igual que una redacción género inclusiva, en reconocimiento que la humanidad se compone de hombres y de mujeres. Resulta evidente además, que fueron retomadas las lecciones aprendidas durante los años de vigencia de la cuota, al explicitar claramente los principios de la participación política igualitaria, el concepto de paridad y alternancia, la inversión de la contribución estatal en la capacitación paritaria y las sanciones respectivas si las disposiciones no son cumplidas.

Conclusiones y Recomendaciones



4. Conclusiones y recomendaciones

Se presentan a continuación **conclusiones generales** que profundizan en aspectos que se consideran clave con relación al sistema electoral costarricense, la participación y representación política de las mujeres:

- El análisis realizado del *sistema electoral*, evidencia que éste presenta mejores condiciones para la participación y representación de las mujeres en los órganos representativos de deliberación política a nivel nacional (Asamblea Legislativa) o local (concejos municipales y concejos de distrito), mediante el tipo de representación proporcional y la utilización de los mecanismos de circunscripción plurinominal, y listas cerradas y bloqueadas. En ello ha sido fundamental las regulaciones claras y específicas sobre el mandato de posición en la aplicación de la acción afirmativa expresada en la cuota electoral para las mujeres, así como las sanciones eficaces ante su incumplimiento.

Como se ha visto, las mayores dificultades se presentan en el acceso por parte de las mujeres, a los puestos de mayor concentración de poder, como son aquellos de representación por mayoría y en circunscripciones uninominales: a nivel nacional, la Presidencia y Vicepresidencias de la República y a nivel local, la Alcaldía. En el sistema de representación proporcional y en circunscripciones plurinominales, como en las diputaciones a nivel nacional, las mujeres tienen mayores posibilidades.

La combinación de sistemas en el nivel local, de representación por mayoría en el caso de la Alcaldía, Sindicaturas e Intendencias (uninominales) y la proporcional para los puestos de Regiduría, Concejos de Distrito y Concejos Municipales de Distrito (plurinominales), evidencia la tendencia de mayores dificultades para los primeros y mayor presencia de mujeres en los segundos, sobre todo en las suplencias. La cuota no logró superar los obstáculos estructurales y subjetivos que excluyen a las mujeres de los cargos de representación por mayoría y en circunscripciones uninominales, particularmente a nivel municipal.

- La *paridad y la alternancia*, tal como legisla el Código Electoral vigente (2009), ubica en el centro de la discusión su aplicación en los puestos uninominales y en los encabezamientos de las papeletas de elección popular en los puestos plurinominales. El Tribunal Supremo de Elecciones ha establecido que no corresponde a sus atribuciones la definición o validación de un modelo para esos fines, considerando la potestad autorregulatoria de los partidos políticos, siendo éstos quienes deben adecuar su normativa interna (estatutos y reglamentos) para establecer los mecanismos que consideren convenientes para cumplir con la paridad y la alternancia. Cabe destacar que, tanto para las diputaciones como para las alcaldías, el número total a elegir es impar (57 para las primeras y 81 para las segundas), por lo que no se lograría un 50% de representación y sí un porcentaje mayor o menor, según sea el nivel. Es por ello que cobra mayor

relevancia el encabezamiento de las papeletas, así como que la paridad y la alternancia sea respetada en cada papeleta.

La posibilidad de que sea declarada inconstitucional la alternancia -que es la regla de aplicación práctica del principio de paridad-, al no asegurar el adecuado posicionamiento de las candidaturas femeninas en las papeletas de elección popular, convertiría a la paridad en un mecanismo completamente simbólico y lesionaría el principio constitucional de igualdad. Tal como la propia Sala Constitucional ha señalado en su Resolución 2001-03419: *"Entonces, si la Constitución Política de Costa Rica garantiza la igualdad de oportunidades a hombres y mujeres en su condición de seres humanos y la realidad social, tanto a través de la historia como todavía en algunas esferas de la vida actual, muestran que se ha dado una clara desventaja en perjuicio de las mujeres; para tratar de conseguir el equilibrio deseado y acorde con el principio constitucional de igualdad, el Estado tiene la obligación de responder políticamente con ese propósito y así garantizar el ejercicio igualitario y equilibrado de los derechos fundamentales tanto por los hombres como por las mujeres."*

- Es conocido que en los *partidos políticos*, la primera barrera que enfrentan las mujeres para llegar a los espacios de decisión, es el proceso de selección interno, en la nominación de las candidaturas. Superado ello, llega el momento de enfrentar el proceso de votación, cuyos resultados se ven influidos por el sistema electoral. La inclusión en el sistema electoral del mecanismo de cuota, obligó a los partidos a incorporar esa acción afirmativa para garantizar la efectiva integración de las mujeres en los procesos de elecciones internas o de designación de candidaturas y en las instancias de representación en cargos de responsabilidad y de poder en la estructura partidaria. El nuevo escenario que plantea la paridad y la alternancia, coloca en los partidos la responsabilidad de la implementación eficaz de esas disposiciones, en concordancia con los principios constitucionales y electorales de democracia e igualdad.

La experiencia en la aplicación de mecanismos que propicien la participación y representación política de las mujeres, ha demostrado que es más probable que ellas resulten beneficiadas si el partido político tiene procedimientos regulados y definidos de selección de candidaturas, en lugar de un sistema de "lealtad" e "influencias" hacia quienes se encuentran en el poder; esto requiere pasar de un poder concentrado en las élites o cúpulas partidarias, hacia formas de ejercicio del poder más horizontales, democráticas e inclusivas. Un cambio de este tipo facilita que los partidos -aún con resistencias- visibilicen liderazgos femeninos e incrementen la participación y representación interna y electoral de las mujeres, contribuyendo además a considerar en su agenda y en sus plataformas de gobierno para las contiendas electorales, los temas relacionados con la igualdad y no discriminación.

- Un desafío adicional para los partidos políticos, es el cumplimiento de la obligación de utilizar el financiamiento estatal en la *capacitación política* (en periodo electoral y no electoral), de manera *paritaria*, tal como consigna el actual Código Electoral (2009). Generalmente, los partidos designan entre un 2% y un 5%

para capacitación y similares porcentajes para organización; la mayoría de la contribución estatal (más del 90%) se destina a la campaña en el proceso electoral. Siendo el partido quien debe fijar el porcentaje para la capacitación, no sólo tiene que designar el adecuado para esos efectos, también debe garantizar su acceso paritario a mujeres y a hombres. El fortalecimiento en la formación, del conocimiento de los derechos humanos y de la igualdad de género, contribuiría al desarrollo de una cultura política más igualitaria.

El cumplimiento de lo anterior, también requiere que a lo interno de los partidos políticos, las mujeres ejerzan presión para que la capacitación cuente con la designación presupuestaria adecuada, se tenga la garantía de los cupos correspondientes y cuando sea del caso, integre un enfoque de derechos.

El Código establece como mecanismo de control, la demostración en las liquidaciones de que los gastos que se realicen en el rubro de capacitación, hayan sido destinados a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad. La no autorización de ningún pago en ese rubro, es la sanción establecida por incumplimiento, por lo cual es central el papel supervisor y regulador del Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, siendo la rendición de cuentas relativa a los gastos, la responsabilidad de los partidos de integrar en los contenidos de la formación política un enfoque de derechos e igualdad, es fundamental.

- La experiencia costarricense ha demostrado el papel central que tiene la actuación positiva de la *institucionalidad* en la garantía de los derechos políticos y ciudadanía de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación. En primer lugar, del Tribunal Supremo de Elecciones, en el marco de sus atribuciones y competencias; y en segundo lugar, del Instituto Nacional de las Mujeres, mediante su labor de monitoreo constante y también de intervención para generar jurisprudencia por parte del Tribunal. No puede dejarse de lado, además, el aporte de instancias como la Defensoría de los Habitantes en el seguimiento y promoción de ese conjunto de derechos.

Por otra parte, la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (Código Electoral, art. 309, 2009) y el inicio de sus operaciones a partir del 1 de junio de 2010, constituye una oportunidad que debe aprovecharse. Ello considerando que los fines del Instituto se centran en la formulación de programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, así como en la promoción de los valores democráticos y la participación cívica; y que uno de los criterios transversales de acción es propender a una democracia inclusiva, sensible al género y a las brechas de exclusión.

A las líneas de acción que se apuntan en las propias conclusiones, se suman algunas **recomendaciones básicas** que contribuirían al fortalecimiento de los derechos políticos y ciudadanía de las mujeres costarricenses:

- Se reconoce la calidad de la información electoral y estadística en la materia, así como el acceso que a ella propicia el Tribunal Supremo de Elecciones mediante su página web; esto constituye un elemento de gran utilidad para la transparencia, seguimiento y evaluación de los mecanismos tendientes a la promoción e incremento de la participación y representación política de las mujeres. Fortalecer acciones en ese sentido, contribuiría a potenciar la labor del Tribunal y además, a propiciar mayores herramientas para el monitoreo y evaluación en la materia y particularmente, de la implementación de la paridad y la alternancia. Es igualmente recomendable contribuir al posicionamiento público de la representación de la mitad de la población en su diversidad, incluyendo por ejemplo en la declaratoria de los resultados de las elecciones nacionales y municipales, la información desagregada por sexo para cada puesto de elección popular.
- Se precisa información que cubra todos aquellos aspectos relacionados con tres temas: las posibilidades de acceso de las mujeres a cargos de decisión; la postulación efectiva de ellas en los diversos procesos electorales para puestos nacionales y municipales; y los resultados electorales. En la actualidad, el Tribunal sistematiza y procesa datos desagregados por sexo respecto al padrón electoral; votantes por distrito, cantón, provincia y país; abstencionismo; edad; y candidaturas a todos los cargos de elección popular, tanto nacionales como municipales. Afinar el diagnóstico y análisis de la representación, requiere información por ejemplo, sobre: mujeres candidatas no electas; mujeres en los órganos internos de dirección de los partidos políticos; mujeres a las que se cancelaron las credenciales y por qué, lo cual es particularmente importante para el ámbito municipal.
- Se puede afirmar que –en términos generales– el seguimiento, monitoreo y evaluación de la aplicación de las cuotas, ha sido una acción de carácter permanente desde el ámbito institucional; lo mismo cabe señalar con respecto a la discusión legislativa de las reformas al Código Electoral que llevaron a la actual paridad y alternancia. Si bien los derechos políticos –y principalmente la ciudadanía– han sido parte de la agenda del movimiento de mujeres, se ha trabajado de manera más fuerte y sostenida en otros derechos (como el de una vida sin violencia). Se considera importante el fortalecimiento desde la sociedad civil del control sobre la implementación de la paridad y la alternancia.

La participación y representación política de las mujeres –en condiciones de igualdad y no discriminación–, remiten a la calidad de la democracia, del sistema político y del papel del Estado y sus instituciones, como responsables de generar los mecanismos legales y de política pública que conduzcan a una igualdad de oportunidades, de acceso a las oportunidades y de resultados. La igualdad y la no discriminación no son obligaciones que corresponden a la mitad de la población, si no a la sociedad en su conjunto, para la construcción de una sociedad auténticamente democrática y plural. Tal como señala Marques-Pereira, es relevante preguntarse si la exclusión de las mujeres y de otros grupos discriminados (como

los pueblos indígenas o las poblaciones afrodescendientes), no constituye una transgresión al principio democrático que debe ser superada.

Una mayor participación y representación de las mujeres genera un efecto simbólico en el imaginario social y en el comportamiento del voto de la población, propiciando además nuevos referentes simbólicos para el liderazgo de otras mujeres y para la renovación del liderazgo masculino, contribuyendo a la modernización y recambio del sistema de representación política.

Cabe llamar la atención respecto a que, ni las cuotas electorales, ni la paridad, por sí mismas, garantizan la calidad de la representación; este es un desafío de la democracia contemporánea y de los propios partidos políticos. Si bien diferentes estudios evidencian un cierto desencanto de las poblaciones respecto a la democracia como forma de gobierno, también muestran que se prefiere mayoritariamente a la democracia por encima de cualquier otra opción y, en el caso de Costa Rica, el informe de Latinobarómetro (2009)¹²⁰ le coloca entre los países de la región con mayor apoyo a la democracia (75% de la población). El desafío se plantea entonces hacia la clase política en su conjunto, para reconstruir su imagen y su credibilidad, lo que implica transformaciones en las prácticas tradicionales del quehacer político, el fortalecimiento de las bases democráticas y la representación efectiva de las necesidades e intereses de las poblaciones en su pluralidad y diversidad. El desafío es también para la sociedad, de manera que el respeto y garantía de la igualdad y la no discriminación sean parte de la vida cotidiana de todos los seres humanos y no una aspiración inalcanzable.

Se puede concluir afirmando que la igualdad en el goce y ejercicio pleno de los derechos políticos y la ciudadanía por parte de las mujeres, así como la aspiración de alcanzar la paridad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones y en los mecanismos de participación y representación social, política y económica, son elementos que profundizan y consolidan la democracia.

120 Ver los estudios de opinión pública de Latinobarómetro para Costa Rica (así como en 18 países de América Latina) acerca de la democracia e informes respectivos de los años 1995 a 2009 <http://www.latinobarometro.org/> (Visitado: 18 de julio 2010).

Bibliografía y fuentes utilizadas



5. Bibliografía y Fuentes Utilizadas

- Agenda Política de Mujeres. *Informe sombra*. Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Costa Rica. 2003.
- Aguilar Herrera, Gabriela. "Reformas a las elecciones municipales: ¿verdadera necesidad o retórica política?". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. Nº 2. Costa Rica. Segundo semestre 2006.
- Allamand Zavala, Andrés; Carrillo, Fernando; Payne, Mark; Zovatto, Daniel. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID e International IDEA. Washington, USA. 2003.
- Aquino, José Angel. *Los desafíos en la participación política de las mujeres*. Secretaría de Estado de la Mujer y JCE. República Dominicana. 2009.
- Aquino, José Angel. *Sistemas electorales y representación femenina. Ensayos electorales*, Volumen III. JCE. República Dominicana. 2007.
- Archenti, Nélide y Tula, María Inés (editoras). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Heliasta. Argentina. 2008.
- Archenti, Nélide. "La efectividad de las leyes de cuotas. Un debate abierto". En: *EFEC/JCE. Acceso de la mujer a la toma de decisiones en política*. República Dominicana. 2008.
- Alfaro Redondo, Ronald. "¿Por quienes votaron los que votaron y cuántos dejaron de votar? Comportamiento electoral en las elecciones de autoridades políticas locales en Costa Rica, diciembre 2002 y enero 2003. En: *IX Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Costa Rica. 2002.
- Asamblea Legislativa. Foro "De la participación a la representación política de las mujeres. ¿Cuánto hemos avanzado?". *Revista Parlamentaria*, volumen 16, Nº 3. Costa Rica. Diciembre 2008.
- Asamblea Legislativa. *La participación política de las mujeres en Costa Rica. Los nuevos temas para la agenda del siglo XXI*. *Revista Parlamentaria*, volumen 7, Nº 1. Costa Rica. Abril 1999.
- Asociación Proyecto Caribe Derechos y Desarrollo Étnico. *Informe alternativo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Costa Rica. Octubre del 2007.

- Badilla, Ana Elena y Torres García, Isabel, "La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos", en: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes*, Tomo I. IIDH, Costa Rica, 2004.
- Ballington, Julie y Méndez Montalvo, Myrian (editoras). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. International IDEA. Suecia. 2002.
- Ballington, Julie, "Igualdad en la política: un estudio sobre mujeres y hombres en los Parlamentos", en: *Reportes y documentos* No. 54. Unión Interparlamentaria. 2008
- Bardají Blasco, Gemma. *Análisis de los sistemas electorales con perspectiva de género*. UN-INSTRAW. República Dominicana. Inédito. 2009.
- Bardají Blasco, Gemma. *Guía metodológica OLYMPIA: Herramienta tecnopolítica*. UN-INSTRAW. República Dominicana. Inédito. 2009.
- Bareiro, Line; López, Oscar; Soto, Lilian; Soto, Clyde. *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. *Serie Mujer y Desarrollo* N° 54. CEPAL. Chile. 2004.
- Bareiro, Line y Echaury, Carmen. *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres*. *Documento de trabajo. Encuentro de mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe*. AECID, PNUD, UNIFEM. España, 15 y 16 de junio, 2009.
- Bareiro, Line y Torres García, Isabel (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH. Costa Rica. 2009.
- Bareiro, Line y Torres García, Isabel. *Gobernabilidad democrática, género y derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*. International Development Research Centre (IDRC), Canadá. 2010.
- Beers González, Robert. "Partidos políticos en el ámbito local". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 2. Costa Rica. Segundo semestre 2006.
- Berrón, Linda (compiladora). *Las mujeres y el poder*. Editorial Mujeres. Costa Rica. 1997.
- Bolaños Barquero, Arlette. "Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 1. Costa Rica. Primer semestre 2006.

- Brenes, Luis Diego. "Matemáticas electorales: distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006. Análisis comparativo". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. Nº 3. Costa Rica. Primer semestre 2007.
- Camacho, Rosalía; Lara, Silvia; Serrano, Esther. *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa*. Aportes para una discusión. Centro Mujer y Familia. Costa Rica. 1996.
- Camacho, Rosalía. Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión. *Las mujeres y la política en Costa Rica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica. 1998.
- Camacho, Rosalía. *Acercándonos a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres*. IIDH. Costa Rica. 2005.
- Camacho, Lorena y Flores, Lorena. "Un movimiento de mujeres en desarrollo: Costa Rica". En: Montenegro, Sofía (coordinadora). *Movimiento de mujeres en Centroamérica*. Nicaragua. 1997.
- CEPAL. *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, IX Conferencia regional de la mujer de América Latina y el Caribe. México, 2004.
- CEPAL. *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*. X Conferencia regional de la mujer de América Latina y el Caribe. Quito, 2007.
- Costa Rica. Aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Segundo, tercero y cuarto informe periódico*. Periodo 1990-2004. Consejo Económico y Social, ONU. E/C.12/CRI/4, 22 de junio de 2006.
- Escalante, Ana Cecilia. "La contribución del movimiento de mujeres contemporáneo a la construcción de la democracia costarricense". En: Rovira, Jorge (editor). *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. Costa Rica. 2001.
- Esquivel, Max y Picado, Hugo. "Reformas en la estructura del Tribunal Supremo de Elecciones". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. Nº 9. Costa Rica. Primer semestre 2010.
- Facio, Alda, "El derecho a la igualdad de mujeres y hombres", en: *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*. IIDH, Costa Rica, 2009.
- Facio, Alda. "La Carta Magna de todas las mujeres". *Módulo sobre la CEDAW*. ILANUD. Costa Rica. 1998.

- Facio, Alda. *CEDAW en 10 minutos*. UNIFEM, 2009.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Trota, Madrid, España, 1999.
- Fernández Masís, Héctor. "El proceso electoral". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 1. Costa Rica. Primer semestre 2006.
- García Prince, Evangelina. *Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres*. Centro Mujer y Familia, Costa Rica. 1997.
- Guzmán, Virginia, *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*, *Serie Mujer y Desarrollo* N° 48. CEPAL. 2003.
- Hernández, Haydeé. "Aprobación del nuevo Código Electoral: por una real participación política de las mujeres en Costa Rica". En: *Revista Olimpia*, N° 10. INAMU. Costa Rica. Noviembre 2009.
- Hidalgo, Ana. *Impacto de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer: Costa Rica*. IIDH. 2006.
- International IDEA. Diseño de sistemas electorales. *El nuevo manual de IDEA Internacional*. Suecia. 2006.
- IIDH/CAPEL. *Diccionario Electoral*. Tomos I y II. Costa Rica. 2000.
- INAMU. *Informe nacional de Costa Rica*. XI Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL, Brasil, 13 a 16 de julio de 2010. Costa Rica. 2010.
- INAMU. Los derechos humanos políticos de las mujeres. Normativa, doctrina y jurisprudencia. *Compendio 2006, Colección legislación*, N° 16. Costa Rica. 2009.
- INAMU. *La participación política de las mujeres en Costa Rica*. Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, INAMU. Costa Rica. 2009.
- INAMU. *Las mujeres indígenas: estadísticas de la exclusión*. Área Especializada de Información, INAMU. Costa Rica. 2006.
- INAMU. *Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género*. Costa Rica, abril 2007.
- INAMU. *Revista Olimpia*. N° 10. Costa Rica. Noviembre 2009.
- INAMU. *Revista Olimpia*. N° 9. Costa Rica. Julio 2009.

- INAMU. *Revista Olimpia*. Nº 7. Costa Rica. Julio 2008.
- INAMU. *Revista Olimpia*. Nº 6. Costa Rica. Diciembre 2007.
- INAMU. *Revista Olimpia*. Nº 5. Costa Rica. Julio 2007.
- Lara, Silvia, La participación política de las mujeres en Costa Rica. Apuntes para la discusión, Foro de la Mujer. PRIEG-UCR, Costa Rica, 21 de marzo de 1996.
- Llanos, Beatriz y Sample, Kristen. 30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? *Participación política de la mujer en América Latina*. International IDEA. 2008.
- Fernández Masís, Héctor. "El proceso electoral". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. Nº 1. Costa Rica. Primer semestre 2006.
- Massolo, Alejandra. *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. UN-INSTRAW. República Dominicana. 2007.
- Marques-Pereira, Bérenguère. Cupos o paridad ¿Actuar como ciudadanas? *Revista de Ciencia Política*. Volumen XXI, Nº 2. 2001.
- Matland, Richard E. "Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales". En: Ballington, Julie y Méndez Montalvo, Myrian. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. International IDEA. Suecia. 2002.
- Mena Keymer, Carlos Eduardo. Rediseño de partidos políticos en América Latina. *Cuadernos CAPEL* Nº 45. IIDH. Costa Rica. 1999.
- Molina, José Enrique. Los sistemas electorales de América Latina. *Cuadernos CAPEL* Nº 46. IIDH. Costa Rica. 2000.
- Mora Mora, Vinicio. "Ruptura del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos municipales de elección popular". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. Nº 2. Costa Rica. Segundo semestre 2006.
- Morales, Carla. "Recopilación y análisis estadístico sobre el comportamiento del voto femenino en Costa Rica". En: Torres García, Isabel (coordinadora académica). *Derechos políticos de las mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica*. IIDH. Costa Rica. 2009.
- Moreno, Elsa. *Mujeres y política en Costa Rica*. FLACSO. Costa Rica. 1996.

-
- Mouffe, Chantal: "Ciudadanía democrática y comunidad política", en Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *La democracia de fin de siglo*. CDE. Paraguay. 1991.
 - Nohlen, Dieter. El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico. Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Serie de Estudios Jurídicos*, N° 53. México. 2003.
 - Nohlen, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*. Nueva Sociedad. Venezuela. 1995.
 - Ordóñez, Jaime (editor). *¿Hacia dónde va Costa Rica? Sistema político y escenarios de gobernabilidad democrática para la próxima década 2010-2020*. IGG/Estudios para el futuro. Costa Rica. 2009.
 - Palavicini, Violeta. Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica. *Serie: Hagamos las cuentas* N° 6. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica. 2004.
 - Picado León, Hugo. "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 5. Costa Rica. Primer semestre 2008.
 - Picado León, Hugo. "Implicaciones jurídicas del sistema electoral". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 6. Costa Rica. Segundo semestre 2008.
 - Picado León, Hugo. "Entre inercias y renegociaciones: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas costarricenses 2006". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 3. Costa Rica. Primer semestre 2007.
 - Piedra, Marcela. "Desafíos de la participación política de las mujeres en Costa Rica". *Ponencia presentada en el Seminario de homologación de la legislación electoral y de partidos políticos, hacia la equidad de género*. INAMU. Guatemala. 2009.
 - Programa Estado de la Nación. *X Informe del Estado de la Nación en el Desarrollo Humano Sostenible*. Costa Rica. 2004.
 - PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos. 2009.
 - PNUD y UCR. *Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica*. Costa Rica. 2007

- Quesada, Yanis. *Elecciones nacionales del 7 de febrero 2010: análisis a la luz de los compromisos de las mujeres*. Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, INAMU. Costa Rica. Inédito. Junio 2010.
- Rawls, John, *Teoría de la justicia*. FCE, Madrid, España, 1979.
- República de Costa Rica. *Informe combinado de la CEDAW. Periodo: marzo 2003-abril 2007*. Costa Rica. 2009.
- República de Costa Rica. *Aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Segundo, tercero y cuarto informe periódico. Periodo 1990-2004*. Consejo Económico y Social, ONU. E/C.12/CRI/4, 22 de junio de 2006.
- República de Costa Rica. *II-III Informe del Estado de Costa Rica ante la CEDAW*. Costa Rica. 2003.
- Ríos Tovar, Marcela (editora). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. International IDEA, FLACSO. Chile. 2008.
- Rodríguez, Arnaldo. *Sistemas electorales y leyes de cuotas. Serie Mujeres, poder local y democracia: conceptos clave*, Nº 6. UN-INSTRAW. 2009.
- Román Jacobo, Gustavo. "Segunda ronda electoral". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. Nº 8. Costa Rica. Segundo semestre 2009.
- Santa Cruz, María Isabel, *Notas sobre el concepto de igualdad*. Isegoría 6. 1992.
- Sen, Amartya, *Inequality reexamined*. Oxford, Oxford University Press, 1992.
- Sobrado, Luis Antonio. "Las alianzas electorales en la perspectiva jurídica costarricense". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. Nº 1. Costa Rica. Primer semestre 2006.
- Torres García, Isabel; Molestina, Marisol; García, Ana Isabel; y de León de Bernal, Aracelly. *Género, integración y desarrollo. Documentos conceptuales*. INAMU, COMMCA/SICA. Costa Rica. 2010.
- Torres García, Isabel, "Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad". En: *Revista IIDH*. Volumen Nº 47 (enero-junio). IIDH. Costa Rica. 2009.
- Torres García, Isabel. *Participación política y ciudadanía de las mujeres en Centroamérica*. COMMCA/SICA. El Salvador. Inédito. 2009.

- Torres García, Isabel. "Conferencia inaugural. Avances y desafíos de los derechos políticos de las mujeres". En: Madrigal Arias, Doris; Hernández Sandoval, Erika; y Sánchez Boza, Roxana (compiladoras). *Memoria II Jornada de equidad de género "Hacia la democracia paritaria"*. Colegio de Abogados. Costa Rica. 2009.
- Torres García, Isabel. *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres ¿ficción o realidad. Un diagnóstico para Costa Rica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica. 2001.
- Tribunal Supremo de Elecciones. *Cultura democrática en Costa Rica. Colección: Promoción de una cultura democrática*, Fascículo 1. Costa Rica. 2008.
- Zabala Canedo, María Lourdes. *Partidos políticos e igualdad de género. Serie Mujeres, poder local y democracia: conceptos clave*, N° 7. UN-INSTRAW. República Dominicana. 2009.
- Zamora, Eugenia. "Participación política de la mujer". En: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*. N° 9. Costa Rica. Primer semestre 2010.
- Zamora, Eugenia. "No aplicación del principio de paridad en las próximas elecciones del 7 de febrero de 2010". En: *Revista Olimpia*. N° 10. INAMU. Costa Rica. Noviembre de 2009.
- Valdés, Leonardo. *Sistemas electorales y de partidos. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática* N° 7. Instituto Federal Electoral. México. 2001.

Páginas WEB

- Asamblea Legislativa de Costa Rica: <http://www.asamblea.go.cr>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL): <http://www.cepal.cl/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.corteidh.or.cr>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): <http://www.cidh.oas.org>
- Estado de la Nación de Costa Rica: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion>
- Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica (INAMU): <http://www.inamu.go.cr/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC): http://www.inec.go.cr/INEC_DIS/Sobre%20CostaRica/Generalidades/generalidades.htm

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH): <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA): <http://www.quotaproject.org/>
- Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN): <http://www.mideplan.go.cr/sides/social/02-03.htm>
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE): <http://www.tse.go.cr>
- Organización de Naciones Unidas (ONU): <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/documentation.html>
- Organización de Estados Americanos (OEA): <http://portal.oas.org/Portals/7/CIM/documentos/MESECVI-II-doc.16.rev.1.esp.Informe%20Hemisferico.doc>
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL <http://www.cepal.org/oig/decisiones/>
- Unión Interparlamentaria, Women in National Parliaments: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
- Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer de las Naciones Unidas (UN-INSTRAW): <http://www.un-instraw.org/es/>



César Nicolás Pensón # 102-A, La Esperilla.
Santo Domingo, República Dominicana

Tel.: 1-809-685-2111 Fax: 1-809-685-2117
E-mail: info@un-instraw.org
www.un-instraw.org