

**Torres García, Isabel. "Costa Rica: sistema electoral, participación y representación política de las mujeres". UN-INSTRAW, República Dominicana. Agosto, 2010.**

### 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 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 mínima del 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 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; en el 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 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 disponibles.

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

*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.*

Página 3 de 8

**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 las 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: 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 de los cuales 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 y 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.