

El efecto de los mecanismos de paridad vertical y horizontal en la representación política en Costa Rica: el caso de las elecciones legislativas de 2018



Tatiana Benavides Santos*

DOI 10.35242/RDE_2019_27_8

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 de octubre de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 13 de diciembre de 2018.

Resumen: Lograr una representación política de las mujeres en el Poder Legislativo ha sido una tarea de convencimiento, concientización y de reformas electorales que ha llevado varias décadas en el país, desde el establecimiento de cuotas a finales de los años 90, hasta el mecanismo de paridad horizontal y vertical aplicado por primera vez en las pasadas elecciones nacionales de febrero de 2018. El artículo centra su análisis en el estudio de la conformación de las listas electorales en las elecciones legislativas de 2018 y la composición de la nueva Asamblea Legislativa.

Palabras clave: Paridad política / Participación política / Equidad de género / Representación política / Elecciones de diputado / Mujeres.

Abstract: Achieving political representation of women in the legislative power has been a task of firm belief, awareness and electoral reforms that has taken several decades in the country since the establishment of quotas in the 90's up to the mechanism of horizontal and vertical parity applied, for the first time, in the last national elections of February 2018. The article focuses on the study of the configuration of electoral lists in the legislative elections of 2018 and the composition of the new Legislative Assembly.

Key Words: Political parity / Political participation / Gender equality / Political representation / Election of Congress members / Women.

* Costarricense, politóloga, correo tatibenavides@gmail.com. Politóloga, investigadora y consultora especializada en desarrollo democrático en América Latina (elecciones, rendición de cuentas y participación política), así como en las relaciones de América Latina y Estados Unidos. Posee una maestría y estudios doctorales en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Sorbonne Nouvelle de París, así como una licenciatura y bachillerato en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

Costa Rica inició, a partir de 1990, sostenidos esfuerzos por aumentar la representación política de las mujeres en el órgano legislativo, y al igual que en muchos otros países de América Latina, se ha visto obstaculizada por condiciones estructurales y coyunturales que han desestimulado históricamente dicha representación. Los mencionados esfuerzos, en los que han participado activamente organizaciones de la sociedad civil (movimientos feministas), instituciones del Estado y diputadas y lideresas políticas, se han orientado en Costa Rica a introducir una serie de medidas compensatorias que permitan alcanzar la igualdad de resultados en los procesos electorales legislativos. Se trata de un proceso acumulado de experiencias y aprendizajes que comprende desde las leyes de cuotas de género hasta los mecanismos de paridad vertical y horizontal, entendiendo por estos dos últimos los mecanismos que procuran alcanzar la igualdad numérica en las listas de partidos, así como la paridad de posición de liderazgo en los primeros lugares de las nóminas partidarias provinciales las cuales incrementan las posibilidades de las mujeres de ser electas en igualdad de condiciones que los hombres. Así, las cuotas de género y los mecanismos de paridad vertical y horizontal deben ser vistos como un *continuum* donde las cuotas han preparado el terreno para el abordaje de iniciativas más ambiciosas que demandan la paridad de género numérica y de posición (de liderazgo y alternancia) en las listas de partidos por las diversas provincias.

La investigación demuestra -a través del análisis de la legislación y la jurisprudencia electoral así como de los datos recolectados sobre la conformación de las listas electorales en las elecciones legislativas de 2018 y la composición de la nueva Asamblea Legislativa- que el abordaje legal y práctico conjunto de ambos mecanismos permitió que Costa Rica alcanzara el mayor porcentaje de representación política de las mujeres en la legislatura 2018-2022 y materializara el nivel más cercano a la paridad legislativa plena en toda la vida democrático-electoral del país. En particular, ambos mecanismos actuaron directamente sobre la política partidaria y el sistema de reclutamiento de dichas agrupaciones los cuales han estado caracterizados por comportamientos culturales e institucionales que han impedido tradicionalmente el acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisión y han reproducido elementos de injusticia en la representación de aquellas.

El estudio se divide en siete secciones dentro de las cuales se incluye primero un análisis conceptual de los términos de paridad, paridad vertical y paridad horizontal, así como una observación teórica sobre el neoinstitucionalismo como enfoque explicativo de la relación de las medidas de paridad y el cambio en la representación política. En segundo lugar, se abordan los aspectos contextuales de las reformas políticas en materia de igualdad de género y la confluencia de tres procesos simultáneos internacionales y locales que coincidieron y contribuyeron con el avance hacia nuevos sistemas de representación política de las mujeres en el país.

Posteriormente, se efectúa una reseña de las distintas iniciativas legales y políticas propuestas en el país tomando como punto de partida la Ley 7142 de Promoción de Igualdad Social de la Mujer promulgada en 1990 y las leyes subsiguientes que abrieron el camino para la aprobación del nuevo Código Electoral de 2009 y las transformaciones en materia de género que este proponía en el tema de paridad vertical. En otro apartado se aborda concretamente la adopción de los mecanismos de paridad horizontal en 2016 con la Resolución 3603-E8-2016 y la implementación de la paridad vertical y horizontal en las elecciones legislativas de 2018. En dicho apartado se evalúa si la paridad fue alcanzada tanto en la etapa de postulación y encabezamiento de las listas como en los resultados totales de los comicios.

Más adelante, la ponencia incluye el análisis de la etapa posterior a la elección, particularmente la conformación del directorio y las comisiones legislativas, la cual si bien no está directamente vinculada con la normativa y jurisprudencia de paridad vertical y horizontal, analiza el desenlace en relación con la forma en que se distribuyeron los puestos de liderazgo y de toma de decisión en una Asamblea con niveles de representación política de las mujeres en Costa Rica nunca vistos históricamente. Finalmente, se desarrolla un balance general de resultados que sintetiza los hallazgos de la investigación y su capacidad para dar respuesta a la pregunta de investigación.

2. ABORDAJE TEÓRICO-CONCEPTUAL

A continuación, los conceptos de paridad, paridad vertical y paridad horizontal.

2.1 EL CONCEPTO DE PARIDAD

Los debates sobre la paridad en América Latina han estado, por lo general, dominados por un elemento común: el esfuerzo por establecer una diferencia clara entre dicha paridad y las cuotas de género. Han sido especialmente los proponentes y defensores de la paridad en los congresos quienes han tendido a marcar las diferencias entre ambas, concretamente, en cuanto al origen de su legitimidad, su permanencia o temporalidad, así como la garantía de su cumplimiento o los portillos para su evasión. Como lo señala Jennifer Piscopo (2014), la narrativa de los debates sobre paridad en la región ha estado permeada por argumentos que señalan que la paridad -a diferencia de las cuotas- no debe su legitimidad directamente a las reglas electorales, sino a los derechos humanos, que no es una medida temporal, sino un principio que permanece en el tiempo y que no es un mecanismo que se puede evadir o incumplir (en el tanto dicho incumplimiento será fácil de detectar en el caso de que la representación de los géneros en el congreso no refleje la composición demográfica del país: 50%-50%).

En Costa Rica, específicamente, la paridad es concebida en el Código Electoral de 2009 como un principio sustentado en un derecho humano que debe ser reconocido en toda sociedad democrática, en particular, el derecho a la participación política por género fundamentado en los principios de igualdad y no discriminación. Ese derecho a la participación política por género es la base de la paridad y un componente guía del Código Electoral que asegura correspondencia directa con las normas jurídicas internacionales en la promoción de la participación de las mujeres, pero asimismo, con la propia Constitución Política de Costa Rica de 1949, en su artículo 95.8 orientado a asegurar que la designación de las autoridades y candidatos de los partidos políticos se realice de acuerdo a principios democráticos y sin discriminación de género.

Concretamente, tal y como lo expresa el Código Electoral, la paridad es el principio que asegura que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un 50% de mujeres y un 50% de hombres y en delegaciones y órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a 1.

Así, en el caso de Costa Rica, se percibe que la legitimidad propia de la paridad proviene, fundamentalmente, de los derechos humanos y ese en gran parte fue uno de los argumentos de las discusiones de la nueva

reforma en el foro legislativo: “La paridad no es una cuota a favor de la participación, sino la expresión más amplia de la universalidad de los derechos humanos” (Plenaria, 8 de octubre de 2009). No es el objeto de esta ponencia incursionar en el debate de en cuánto se diferencia o se asemeja la paridad a las cuotas de género; lo que sí es preciso señalar es que si bien con frecuencia se ha concebido en el discurso en Costa Rica la paridad como un elemento distinto a las cuotas de género, el tránsito hacia ella estuvo favorecido por la evolución misma de las cuotas (Piscopo, 2014, p.11), en el sentido de que estas abrieron el debate y el análisis hacia nuevas formas de representación orientadas a romper los esquemas tradicionales y condiciones estructurales que obstaculizan la participación política de las mujeres.

2.2 LOS CONCEPTOS DE PARIDAD VERTICAL Y PARIDAD HORIZONTAL

En vista de que el presente estudio se enfocará particularmente en la introducción de los mecanismos de paridad vertical y horizontal en Costa Rica, es trascendental explicar qué se entiende por ambos conceptos en el contexto de este estudio. La paridad vertical se referirá específicamente al mecanismo incorporado con la promulgación del Código Electoral de 2009, que propone paridad de género en el número de las delegaciones, nóminas y órganos partidarios, dependiendo –como se mencionó párrafos atrás- de si su composición es par o impar. Puede decirse, entonces, que la paridad vertical gira alrededor de la paridad numérica esencialmente en la etapa de la postulación de los candidatos y las candidatas en las listas. Paralelamente, la paridad vertical incluye, además, el mecanismo de alternancia por género en todas las listas electorales que evita que en el proceso de reclutamiento de candidatos y candidatas las mujeres sean relegadas a los últimos espacios de las listas partidarias tal y como ocurría tradicionalmente y con frecuencia en varios procesos electorales en el pasado. Esa alternancia garantiza que ningún género ocupe puestos en orden consecutivo en las listas.

La paridad vertical dio pruebas contundentes, especialmente, en las elecciones de 2014, de que la paridad numérica con mecanismos de alternancia en la postulación no garantizaba por sí sola la paridad numérica en los resultados de la elección, debido a que los partidos tendían a poner hombres en los primeros lugares de las listas.

Es así como Costa Rica decidió transitar hacia un sistema de paridad horizontal, que incluía la paridad numérica y la alternancia propias de la paridad vertical, pero ampliada fundamentalmente hacia mecanismos de igualdad de resultados. De esta forma, la Comisión Permanente de la Mujer propuso, entonces, -además de la alternancia entre hombres y mujeres en una lista partidaria- la alternancia (en los primeros lugares) de las listas partidarias de las diferentes provincias considerando que las normas paritarias no cumplen su objetivo si ellas no permiten alcanzar los resultados esperados. De esta manera, el concepto de paridad horizontal utilizado aquí será el extraído de la normativa y jurisprudencia costarricense constituido como un mecanismo por el cual se busca no solo la paridad numérica y de alternancia en la postulación de los y las candidatas, sino la paridad de género en los resultados de la elección, exigiendo que las mujeres accedan también a los primeros lugares de las listas que son los que presentan oportunidades reales de ser electas (La Gaceta, 24 de marzo de 2014).

En vista de lo anterior, la paridad horizontal se mide mediante el resultado final o la composición paritaria del órgano para el cual se realizó la elección y no únicamente por la composición de las listas partidarias de candidatos en la elección. Según Piscopo (2014), la diferencia entre la paridad vertical y horizontal muestra una brecha entre los discursos de paridad y la realidad electoral, lo cual confirma que la paridad horizontal no gira exclusivamente alrededor del número de mujeres y hombres que los partidos postulan en la elección tal y como lo propone la paridad vertical (en puestos difícilmente elegibles), sino en el número de mujeres y hombres que tienen la posibilidad efectiva de ganar la elección gracias, además, a la paridad en el posicionamiento de las candidaturas dentro de las listas. Ese posicionamiento propuesto por la paridad horizontal no está limitado al orden alterno de géneros en las listas, sino a la posición de liderazgo en los primeros lugares de las listas por provincia.

2.3 PARIDAD Y OTROS FACTORES

Finalmente, es importante aclarar que existen muchos factores que influyen en la materialización de la paridad (y las cuotas de género), tales como aspectos relacionados con los sistemas electorales, la fragmentación del sistema de partidos o multipartidismo (Reynold, 1999), las crisis de representación política (Mainwaring, 2006) o la cultura partidaria, entre otros más. En lo que respecta al sistema electoral, los académicos afirman

que las reglas de representación proporcional, más que los sistemas mayoritarios o plurales, así como los distritos de mayor magnitud favorecen la elección de mujeres a los cargos de elección popular. Asimismo, las listas cerradas y bloqueadas, más que las listas abiertas, contribuyen a la elección de las mujeres en la medida en que el orden de las candidaturas en las listas cerradas y bloqueadas no puede ser cambiado por los electores como sí ocurre en los sistemas de listas abiertas, especialmente al comprobarse la tendencia a favorecer las candidaturas masculinas por parte del electorado (Kendal *et al.*, 2017).

En lo que respecta a Costa Rica, debemos saber que su sistema electoral se sustenta en un sistema de representación proporcional con listas partidarias cerradas y bloqueadas, y con siete provincias o distritos electorales según el tamaño de la población, donde San José y Alajuela son los distritos electorales de mayor magnitud. La Asamblea Legislativa es unicameral y está compuesta únicamente por 57 diputados y diputadas lo que hace la contienda legislativa altamente competitiva debido al número reducido de escaños. En cuanto al sistema de partidos, Costa Rica inició a finales de los años 90 un proceso de transición de su tradicional sistema bipartidista a uno de mayor fragmentación partidaria y tendencia hacia el multipartidismo, que en las elecciones de 2014 llegó a elegir 9 partidos en la Asamblea Legislativa la cual se redujo a 7 partidos tras las recientes elecciones de 2018.

3. ENFOQUE TEÓRICO

La presente investigación analiza la implementación de los mecanismos de paridad vertical y horizontal en las elecciones legislativas de 2018, una vez que el Tribunal Supremo de Elecciones promulgara en 2016 la resolución dirigida a asegurar que los partidos políticos asignaran, de manera más igualitaria y justa entre los géneros, los primeros lugares de las listas partidarias en las diversas provincias¹. Con ello se estudia la aplicación de los sistemas de representación orientados a garantizar una paridad real en la postulación de las candidaturas y, primordialmente, una paridad en el resultado final de los procesos electorarios legislativos.

Desde el punto de vista teórico, el estudio se sustenta en un enfoque neoinstitucionalista histórico (Evans *et al.*, 1985; Hall, 1986; Steinmo *et al.*,

¹No es objeto de este trabajo analizar los procesos electorales presidenciales y municipales.

1992 y Weaver, 1993) que nos permita conocer el efecto de la interacción de los procedimientos (formales o informales), las reglas o las normas jurídicas sobre el quehacer político, y es nuestro caso específicamente, sobre la representación política. De esta manera, aunque existen elementos culturales, sociales, políticos, económicos permanentes o coyunturales que ejercen algún tipo de influencia en los procesos políticos, consideramos que las instituciones y la organización de la vida política "importan" (March y Olsen, 1984, p. 747) y predefinen de alguna forma el accionar político. En el caso de esta investigación, las instituciones por estudiar serán concretamente la legislación y la jurisprudencia relacionada con la paridad de género vertical y horizontal en Costa Rica y su efecto (o no) en la composición de las nóminas partidarias y la representación política en la Asamblea Legislativa. Abordaremos las medidas de paridad como variable independiente de investigación y la representación política en las listas partidarias y en el Congreso como variable dependiente. Cabe mencionar que el estudio visualiza las instituciones como agentes que aseguran la estabilidad necesaria para garantizar seguridad y confiabilidad en el proceso político, pero simultáneamente las concibe sujetas a dinámicas de transformación y reforma que les permite adaptarse para responder de manera más efectiva a la evolución y cambios de la sociedad misma. Es preciso aclarar así que aunque el presente estudio se concentrará en el análisis de los efectos que las instituciones (medidas de paridad) ejercen en el comportamiento de los partidos e individuos -permitiendo o no cambiar el tipo de representación política- lo anterior no quiere decir que se niegue que las instituciones mismas -y para nuestro caso las reglas de paridad- son también el resultado mismo de las dinámicas de negociación, acuerdo o conflicto de los actores sociales y políticos (Thelen y Steinmo, 1992).

Así, la investigación se circunscribe específicamente en una dinámica de transformación institucional reflejada mediante el establecimiento de las medidas de paridad vertical incluidas en el Código Electoral de 2009 con la posterior jurisprudencia electoral complementaria que introduce disposiciones de paridad horizontal, formando ambas un binomio legal indivisible para las elecciones de 2018. Bajo estas premisas, la investigación se propone concretamente responder a la pregunta de si los mecanismos conjuntos de paridad vertical y horizontal establecidos en la normativa y la jurisprudencia electoral de Costa Rica permitieron cambiar en las elecciones de 2018 la composición política de las listas partidarias y la representación política de la Asamblea Legislativa generando mayor paridad de género en la fase de postulación electoral y de conformación de la nueva legislatura.

4. CONTEXTUALIZACIÓN

Tres décadas después del inicio de la tercera ola de democratización en América Latina –y a pesar de los retrocesos y resabios de experiencias autoritarias- la región ha sido testigo de avances significativos en el fortalecimiento de sus sistemas democráticos, los cuales se han materializado a través del establecimiento y profundización de los derechos civiles y políticos de sus ciudadanas y ciudadanos, la realización de elecciones libres, competitivas y pluralistas en la mayoría de los países y el fortalecimiento del Estado de derecho y de los mecanismos de rendición de cuentas. Latinoamérica también ha presenciado importantes avances en el tema de la participación política de diversos grupos de la sociedad tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones políticas. En especial, hablamos del objetivo de alcanzar que las mujeres participen en la vida política y que los sistemas políticos representen de manera equilibrada sus intereses. No es posible hablar de democracia si no se aborda el requisito de la igualdad efectiva de oportunidades para expresar las preferencias políticas, sociales y económicas, definir y establecer prioridades en las agendas estatales y decidir acerca de los posibles resultados buscados a través del proceso político (siguiendo la concepción de democracia liberal propuesta por Robert Dahl, 1989). En el transcurso de estos procesos, actores tanto a lo interno de las sociedades latinoamericanas como de la comunidad internacional se han comprometido con iniciativas que buscan la participación de las mujeres en la política.

Como en muchos otros países de América Latina, los avances hacia la paridad de género en Costa Rica acontecieron dentro del marco de múltiples procesos político-legales internos y externos: la democratización en la región, la aprobación de instrumentos internacionales a favor de la igualdad de género, y la madurez de los actores internos comprometidos a llevar adelante la agenda con perspectiva de género. Esos procesos contribuyeron a que Costa Rica transitara desde los criterios de cuotas mínimas de representación de las mujeres hasta la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones que brinda un nuevo enfoque a la paridad, dando paso a oportunidades efectivas de ser electas en igualdad de condiciones al obligar a los partidos a distribuir los encabezamientos de las listas partidarias de manera equitativa entre los géneros.

Así, el primer proceso con el que confluyen estas reformas es el de democratización política o profundización de la democracia tanto regional como local. Y es que la paridad de género y la búsqueda de condiciones de

igualdad para la participación política y el acceso a los puestos de elección popular entre los géneros representan un componente fundamental de la democracia. Pero de igual forma, únicamente un marco institucional democrático está en capacidad de asegurar el cumplimiento de las reglas del juego que permiten a hombres y mujeres competir por el poder y tener acceso a la toma de decisiones de manera equitativa. Con ello, debemos concebir la relación entre la democracia y la igualdad de género como una relación de retroalimentación en virtud de que ambas se refuerzan mutuamente, pero además, en la que ninguna es garantía automática de que la otra exista. Como lo señala Vidar Helgensen citado por Tomassoli, (2013, p. 9), la igualdad de género no crea democracia automáticamente y la democracia tampoco crea igualdad de género de manera espontánea. No obstante, en el momento en que la igualdad y el control popular se materializan, se potencia al máximo la democracia y la igualdad de género.

Específicamente en Costa Rica, el *zeigeist* democrático en la región -aunado a un creciente descontento de la ciudadanía con el liderazgo y las instituciones políticas internamente- favorecieron el replanteamiento de los esquemas democráticos tradicionales del Estado costarricense y de sus alcances, así como el cuestionamiento de una concepción limitada de democracia que se apegaba fundamentalmente a los aspectos procedimentales. De acuerdo al Proyecto Estado de la Nación, en el año 2000 se identificó a través de una serie de encuestas que un sector representativo de la población costarricense se oponía a una visión de democracia política tradicional, demandando más bien una democracia política de mayor alcance en términos de demanda social y eficacia (Gutiérrez, 2015). Así, el avance hacia la paridad de género en Costa Rica debe verse como parte de un proceso de profundización o mejoramiento de la calidad de su democracia. Se busca, de esta manera, ampliar el alcance de la democracia básicamente a dos aspectos:

El primero se refiere a la igualdad política y la eliminación de barreras de género, clase, religión, idioma, etc., para garantizar un ejercicio igualitario de los derechos ciudadanos. El segundo se dirige a aumentar el control ciudadano sobre las instituciones y la toma de decisiones que generen una mayor efectividad e inclusión en el quehacer político. (Beetham *et al.*, 2008, p. 20).

El segundo proceso que enmarcó los esfuerzos hacia la paridad de género en Costa Rica fue también la aprobación de las primeras leyes de cuotas en América Latina (Argentina, 1991) y de toda una serie de acuerdos,

convenciones e instrumentos internacionales en relación con la igualdad de género y el papel de las mujeres en la democracia y en el desarrollo. De esta forma, tanto actores dentro de las sociedades latinoamericanas como de la comunidad internacional se comprometieron con iniciativas que procuraban eliminar la discriminación contra las mujeres en los distintos ámbitos, y promovían, por el contrario, la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y su participación en la política como un mecanismo básico para el desarrollo. Dichas metas fueron significativamente visibilizadas por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1976), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), así como por la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en el año 1995, proponiendo dentro de su plataforma de acción adoptar medidas para garantizar el acceso igualitario y la participación plena de las mujeres en las estructuras de poder y en la toma de decisiones (ONU Mujeres, 2014). Asimismo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por Naciones Unidas en el año 2000 también contribuyeron a constituir como una de las metas el empoderamiento de las mujeres y la igualdad entre mujeres y hombres. Específicamente en las Américas, la importancia de la participación política de las mujeres fue también destacada por la Carta Democrática Interamericana aprobada en el año 2001, en Lima, Perú.

Posteriormente, el Consenso de Quito en 2017, introdujo la paridad como una opción política para la región y como un principio fundamental de la democracia. Dicha paridad no solo fue propuesta aquí como un criterio básico para las elecciones legislativas, sino como una política de estado (art. 25.1.vii). La paridad como principio volvió a ser acogida por el Consenso de Brasilia en 2010, el cual planteó la paridad como el fin de la exclusión estructural de las mujeres. Ambos consensos tuvieron la particularidad de proponer medidas más ambiciosas que las propuestas, por ejemplo, por la Plataforma de Acción de Beijing (medidas especiales temporales), como fue en el caso del de Quito, el llamado a la paridad en la estructura institucional del Estado a todo nivel, y el de Brasilia haciendo un llamado para garantizar la “paridad de resultados” (Piscopo, 2014, p. 4).

Paralelamente, es preciso mencionar que una amplia gama de agencias donantes, organismos multilaterales, organizaciones no-gubernamentales (ONG) y *Think-tanks* establecieron como prioridad dentro de sus agendas y planes de asistencia hacia la región la participación y la representación de las mujeres en la política. En consecuencia, no puede obviarse el efecto que esta proliferación de instrumentos internacionales y el énfasis de

organismos internacionales en la igualdad de género tuvieron en la agenda política y legal de género en el país.

Y al referirnos a la agenda local de género, no podemos dejar de mencionar el tercer proceso en el que confluyen los avances hacia la paridad de género: el fortalecimiento de los movimientos de mujeres y la conectividad creciente entre los actores estatales y de la sociedad civil para llevar adelante las reformas que buscan incrementar la igualdad y la paridad de género. Esos dos procesos anteriores de democratización o mejoramiento de la calidad de la democracia y de aprobación de múltiples instrumentos internacionales mencionados, que favorecieron un avance hacia la igualdad de género, no hubieran alcanzado el efecto que tuvieron si no es por la madurez específica de los movimientos de mujeres y la relación constructiva entre el Estado y la sociedad civil para formular leyes y políticas públicas que buscaban un mayor balance entre los derechos ciudadanos de las mujeres y los hombres.

5. LA EVOLUCIÓN DE LAS LEYES DE IGUALDAD DE GÉNERO: DE LAS CUOTAS A LA PARIDAD VERTICAL

5.1 RESEÑA DE LAS LEYES DE CUOTAS DE REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES

Costa Rica promulgó en 1949 la ley que permitió a las mujeres votar y ser electas. Sin embargo, la inclusión de las mujeres en las nóminas de candidatos presentadas por los partidos entre 1953 -primer año en que sufragaron las mujeres- y 1990 fueron escasas, únicamente se alcanzaron 3 del total de 57 curules. Tres décadas después, ese número de escaños había aumentado solo a 6. No fue sino hasta 1990 con la promulgación de la Ley 7142 de Promoción de Igualdad Social de la Mujer, que se exigió por primera vez a los partidos políticos incorporar dentro de sus estatutos mecanismos que promovieran la participación efectiva de las mujeres en las elecciones partidarias internas, sus órganos directivos y las papeletas de los comicios generales. Paralelamente, se reformó el Código Electoral con el requerimiento a los partidos de asignar un 30% de la contribución financiera estatal para estimular la capacitación y participación política de las mujeres. Esa primera ley generó, además, un intenso debate nacional que abordó por primera vez los mecanismos de acción afirmativa y las cuotas legislativas. Dicho debate fue complementado con el dinamismo del Centro Nacional para el Desarrollo de las Mujeres y la Familia y de un grupo de diputadas que presentaron, en 1994, un proyecto de ley que proponía

reformular el artículo 58 (inciso c) y 60 del Código Electoral, y exigía a las agrupaciones partidarias ajustar sus estatutos y asignar a las mujeres un 40% del total de las listas de candidaturas propuestas para las elecciones legislativas, la estructura partidaria y las delegaciones de las asambleas provinciales, cantonales y distritales. (Benavente y Valdés, 2012). Luego de largas discusiones, el proyecto fue finalmente aprobado en noviembre de 1996, convirtiéndose en la Ley 7563.

Posteriormente, en el año 2003, la diputada Kyra de la Rosa Alvarado propuso un nuevo proyecto que –junto con las mejoras presentadas luego por las diputadas Gloria Valerín y Margarita Penón- planteaba reformar de nuevo los artículos 58 y 60 del Código Electoral con el fin de alcanzar un esquema de representación paritario. Dicho proyecto sirvió de base para que en 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones propusiera a la Asamblea Legislativa avanzar hacia un sistema de paridad con alternancia en las listas de candidatos. Poco tiempo después, se agregó también una propuesta de reforma que sugería la distribución de financiamiento por parte de los partidos para la capacitación y la formación política de las mujeres. Subsiguientemente –y a pesar de que con el cambio de legislatura en 2008 se presenciaron obstáculos e intentos por diluir la especificidad del proyecto y su referencia específica a la participación política de las mujeres- nuevamente el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU, antes Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia), así como las organizaciones de mujeres, las lideresas políticas y las diputadas de algunos partidos políticos, hicieron frente común para que se aprobara el esquema de paridad con alternancia que formaba parte del nuevo Código Electoral (Ley 8765), en septiembre de 2009.

En este sentido, es fundamental señalar que la definición del marco legal y de las políticas de género en Costa Rica ha sido el resultado de un proceso de fases acumulativas donde se ha convertido en esencial la sinergia entre las instituciones del Estado tales como el Tribunal Supremo de Elecciones, la Sala Constitucional y el INAMU, los grupos de la sociedad civil (grupos de mujeres, especialmente) y el grupo de parlamentarias y políticas que han utilizado sus plataformas políticas para conquistar nuevos espacios de representación para las mujeres. En esta área específica de formulación de leyes y políticas en Costa Rica, se ha logrado superar la relación de competencia (e incluso a veces de conflictividad) entre el Estado y la sociedad civil para derivar en marcos normativos y políticos de mayor inclusión de las mujeres. Dentro de los compromisos de las diversas instituciones es de rescatar el rol del Tribunal Supremo de Elecciones, quien

aparte de ser el único órgano con facultad de interpretar la normativa electoral, así como de velar por el cumplimiento de dichas normas, se ha caracterizado por incorporar nuevos criterios que complementan la ley y cierran con ello los portillos que han permitido en diversas ocasiones que los partidos no apliquen a cabalidad los lineamientos destinados a incrementar la representación por medio de las cuotas o la búsqueda paridad (Benavente y Valdés, 2012).

5.2 LA PROMULGACIÓN DEL CÓDIGO ELECTORAL DE 2009 Y LAS IMPLICACIONES DE LA PARIDAD VERTICAL EN LAS ELECCIONES DE 2014

Como señalamos en el apartado anterior (5.1), Costa Rica aprobó en el año 2009 el nuevo Código Electoral, y con ello marcó la transición del tradicional sistema de cuotas implementado desde el año 1996, como principio promotor y garantizador de una mayor representación política de las mujeres a un sistema de paridad con alternancia.

Al inicio del nuevo código, específicamente en su artículo 2, se concibió este nuevo sistema de paridad con alternancia como un principio que asegura que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán compuestos por 50% de mujeres y 50% de hombres; mientras que en las delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre la suma de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Dichas nóminas de elección se regirán por mecanismos de alternancia por género que garanticen que estas no podrán en ningún momento ser integradas por personas del mismo sexo de forma consecutiva (Código Electoral, 2009).

Un año después de la aprobación del nuevo Código Electoral, Costa Rica asistió a sus elecciones generales de 2010; no obstante, la implementación de los lineamientos del nuevo código en lo que respecta a la paridad de género con alternancia a nivel legislativo debió esperar hasta las elecciones de 2014, ya que los tiempos de promulgación y puesta en rigor de aquel coincidieron con un calendario electoral en curso y la dificultad de que determinados partidos ya habían elegido a sus candidatos. Sin embargo, cabe mencionar que fue precisamente en las elecciones de 2010, cuando Costa Rica alcanzó el mayor incremento proporcional de mujeres parlamentarias en todo el mundo, con la elección de casi la totalidad de la cuota obligatoria del 40% establecida en 1996; con ello, las mujeres constituyeron más del 38% del total escaños en dicha legislatura (Unión Interparlamentaria, 2015).

En lo que concierne a la implementación del nuevo código, las elecciones generales de 2014 fueron, finalmente, la oportunidad para valorar el impacto de este con respecto al recién establecido sistema de paridad con alternancia (vertical). La evaluación realizada por los expertos Hugo Picado y Diego Brenes (2014) es un importante referente que analiza el impacto real en la práctica de los mencionados lineamientos electorales de paridad, donde se evidencia que las razones por las que en 2014 se eligieron menos mujeres en la Asamblea Legislativa respecto de las elecciones de 2010, y en varias otras que precedieron, fueron diversas, entre las cuales se menciona la tendencia al multipartidismo y el amplio número de partidos con representación legislativa, así como la tendencia a que varios partidos obtengan un solo escaño por provincia. Por ejemplo, el distrito electoral de Limón es ilustrador, en vista de que la distribución total de curules se hizo entre 5 partidos distintos que obtuvieron solo una curul y donde ninguna de las cabezas de esas listas eran mujeres. Y es que la elección de 2014 fue en la que -mayor número de veces- un partido obtuvo únicamente una curul en una provincia, lo cual se vincula a una mayor difusión del poder generada por un mayor número de escaños obtenidos por cifra residual y no por cifra cociente como había sucedido en todas las elecciones desde 1953 (Hugo Picado, comunicación personal, agosto 2018).

Paralelamente, con el fin de explicar la baja representación femenina en dichas elecciones, Picado y Brenes plantearon, además, el modelo de la distorsión en la paridad y alternancia, refiriéndose con ello a la distorsión de la paridad introducida especialmente cuando los escaños obtenidos por un partido en determinada provincia resultan en número impar (1, 3, 5, etc.), ya que ese resultado beneficia al género que encabeza la lista (generalmente hombres). Así, por ejemplo, en la provincia de San José que distribuyó sus 19 curules entre 8 partidos (todos con listas encabezadas por hombres) únicamente 3 de esos partidos obtuvieron representación par (PAC, PUSC y FA) y los otros 5 con número impar introdujeron una distorsión en la paridad de 5 escaños más para los hombres. Y esa distorsión en la paridad ocurrió sucesivamente, según datos de los autores, en las otras 6 provincias cuando los partidos obtuvieron números impares para la asignación de curules (Picado y Brenes, 2014, pp. 406, 407, 413).

Uno de los grandes aportes de Picado y Brenes fue visibilizar la gran diversidad entre los partidos nacionales y provinciales en el abordaje del encabezamiento de dichas listas, los cuales en gran medida favorecieron el liderazgo masculino. En este sentido, el número total de listas presentadas por los partidos fue de 100 nóminas, de las cuales únicamente 22 fueron

encabezadas por mujeres. Mientras a nivel nacional, 2 de los 13 partidos no presentaron mujeres a la cabeza de las listas en ninguna de las provincias (PUSC y PAN), 5 de ellos lo hicieron exclusivamente en una provincia (PN, FA, RN, RC, PT), y únicamente 4 de ese total decidieron, por iniciativa propia, extender la paridad a los encabezamientos de listas (al menos 3 del total de las 7 provincias fueron encabezadas por mujeres). Sin embargo, a pesar de esa positiva decisión, los encabezamientos femeninos de esos 4 partidos no se asignaron en las provincias de mayor densidad electoral. Cabe mencionar que únicamente 3 partidos (PN, FA y PT) escogieron mujeres para liderar las listas de San José, que es la provincia más poblada y con mayores posibilidades de adjudicar escaños (alrededor de 19 de 57 curules).

5.3 LA INCORPORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PARIDAD VERTICAL Y HORIZONTAL

a. El fallo de la Sala Constitucional y la resolución del TSE 3603-E8-2016, de la paridad de género vertical a la paridad vertical-horizontal

En el año 2010, poco después de la aprobación del Código Electoral, la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa presentó ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) una gestión que solicitaba a dicho órgano definir los mecanismos necesarios para garantizar que los partidos políticos encabezaran de forma paritaria las listas de candidatos. La respuesta interpretativa del Tribunal elaborada mediante la sentencia número 3671-E8-2010 del 13 de mayo de 2010 (y reiterada en las resoluciones números 4303-E8-2010, 5131-E1-2010, 6165-E8-2010, 784-E8-2011 y 3637-E8-2014) señaló que la normativa electoral no incluía la “paridad horizontal” como acción afirmativa en tanto el legislador había decidido excluir dicho aspecto del Código Electoral.

Por tal motivo, las diputadas Maureen Clarke Clarke (jefa de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género) y Haydée Hernández Pérez interpusieron una acción de inconstitucionalidad de las resoluciones del TSE mencionadas. A partir de ese momento, se abrió la polémica alrededor del principio de irrecorribilidad, establecido en el numeral 103 de la Constitución Política y en el artículo 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional sobre las acciones de inconstitucionalidad en el cual el TSE basó su argumento:

...los ejercicios interpretativos del TSE, en el ejercicio de la función electoral, están exentos del control de inconstitucionalidad encargado a la Sala Constitucional, tanto en lo que se refiere a las resoluciones aisladas como a la jurisprudencia resultante de ellas. (...) la Sala, a través de la acción de inconstitucionalidad de la norma interpretada, sigue siendo la competente para verificar la constitucionalidad de la norma interpretada, según el sentido que le haya dado el TSE; empero, ello no significa que por esa vía, pueda controlar autónomamente la interpretación del TSE ni imponer una lectura diversa de la norma, ya que su ámbito competencial queda limitado a anular la norma tal y como fue entendida por el TSE o declara sin lugar la acción sin que, como se indicó, encuentre cabida, de acuerdo con nuestro diseño constitucional, la posibilidad de modificar la interpretación hecha por el TSE. (Resolución n.º 3603-E8-2016).

A pesar de ese principio de irrecurribilidad, la Sala emitió la resolución número 16075 del 14 de octubre de 2015 mediante la cual aceptó con lugar la acción solicitada por las diputadas y resolvió anular la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones (3671-E8-2011 y reiterada en las otras consultas mencionadas) que interpretaban que según los artículos 2, 52 ñ) y o) y el artículo 148 del Código, los legisladores no habían contemplado la obligatoriedad de que los partidos implementaran la paridad en los encabezamientos de las nóminas. Como consecuencia, ante la actuación de la Sala, el TSE consideró que -sobre la base de las facultades de interpretación otorgadas constitucionalmente al TSE y la veda que tiene la Sala Constitucional de fiscalizar o controlar las acciones e interpretaciones del TSE- la interpretación de la norma en las resoluciones mencionadas estaba aún vigente y no podría ser suspendida ni fiscalizada por la Sala Constitucional ni por ninguna instancia judicial, en tanto tal y como lo señalaba el artículo 3 del Código Electoral, en armonía con el artículo 102 de la Constitución, las interpretaciones y opiniones consultivas del TSE son vinculantes *erga omnes*, excepto para el Tribunal mismo (Resolución n.º 3603-E8-2016).

En ese marco de tira y encoje institucional, y a pesar de que el Tribunal no aceptó la anulación que la Sala hizo de la interpretación electoral en las sentencias mencionadas, este se mostró flexible y decidió volver a analizar sus propias interpretaciones. Así, el Tribunal revisó su interpretación previa de los artículos en cuestión, a la luz del mismo artículo 3 del Código que le da la capacidad de evaluar sus propios criterios de interpretación, considerando que la jurisprudencia debe tener la capacidad de ser dinámica

y debe responder a las transformaciones de la realidad social en que ellas rigen con el fin de favorecer un mayor cumplimiento de los principios constitucionales y los objetivos de las normas. Asimismo, ante la cercanía del proceso electoral del 2018, el TSE se aprontó a revisar cuanto antes dichos criterios considerando la importancia de contar con reglas del juego claras respecto a los mecanismos de designación de candidaturas de los partidos políticos y la seguridad jurídica, ya que en pocos meses los partidos deberían iniciar dichas designaciones. De esta forma, el TSE se planteó nuevamente responder a la pregunta acerca de si el principio de paridad con alternancia en las listas se extendía también a la representación paritaria en los encabezamientos de las listas.

b. La nueva interpretación legal de la paridad de género

Brindando preponderancia a los instrumentos internacionales de derechos humanos y los compromisos supranacionales adquiridos en esta materia por Costa Rica, el TSE consideró que el país no estaba cumpliendo plenamente con el principio de paridad, toda vez que no aseguraba condiciones de igualdad para la participación y ocupación real de los cargos públicos. Esos compromisos internacionales eran (y son) afines también al principio de igualdad del artículo 33 de la Constitución Política y el de participación política paritaria del artículo 2 del Código Electoral. Con ese enfoque, el Tribunal se replanteó su original postura y consideró la obligatoriedad no solo de la paridad política vertical con alternancia, sino que extendió su criterio a la visión horizontal de la paridad mediante su implementación en el encabezamiento de las listas de candidatos a diputadas y diputados que pudieran abrir oportunidades reales de participación y acceso de las mujeres a los escaños legislativos. De esta manera, el Tribunal reformó parcialmente la jurisprudencia en torno a la paridad y la alternancia reinterpretando los artículos 2, 52 inciso ñ) y o), así como el artículo 149 del Código Electoral y estableció la obligatoriedad en las dos vías: la vía vertical a través de la integración de las listas con el 50% de cada género de manera alternada; y la vía horizontal mediante el encabezamiento balanceado de las listas de candidatos a diputados por provincia. En este sentido, en noviembre de 2016, el Tribunal reformó parcialmente en la Resolución n.º 3603-E8-2016 su propia jurisprudencia en torno a la paridad y alternancia, señalando que "se interpretan oficiosamente los artículos 2, 52 incisos ñ) y o) y 148 del Código Electoral, en el sentido de que la paridad de las nóminas de candidatos a diputados no solo obliga a los partidos a integrar cada lista provincial con un 50% de cada sexo (colocados en forma alterna), sino también a que esa proporción

se respete en los encabezamientos de las listas provinciales que cada agrupación postule” (Resolución n.º 3603-E8-2016).

6. EL ROL DE LOS PARTIDOS EN LA PARIDAD Y LA OBLIGATORIEDAD DE LAS MEDIDAS DE PARIDAD

Como parte del análisis y debate sobre las reformas de los artículos 2, 52 inciso ñ) y o) y el artículo 149 del Código Electoral, se abordó también el tema acerca de quién debería operacionalizar a lo interno de los partidos políticos las nuevas medidas. Y aunque el TSE tiene en Costa Rica la facultad de interpretar la Constitución Política en el ámbito electoral, así como de interpretar toda legislación en ese campo, dicho órgano fue claro en establecer distancia entre sus competencias y lo correspondiente a lo establecido por la Constitución y la ley en relación con la facultad de autorregulación de los partidos políticos. En este sentido, la institución electoral dejó en manos de los partidos el diseño de los mecanismos que garanticen la aplicación de los nuevos esquemas paritarios, tomando como base lo ya establecido por el Código Electoral art. 52, inciso o) de que las agrupaciones partidarias deben definir dentro de sus estatutos los mecanismos orientados a garantizar la igualdad, la no discriminación y la paridad tanto en las estructuras partidarias, así como en el conjunto de listas de elección popular. En este sentido, el Tribunal determinó que los partidos políticos también estarían a cargo de diseñar los mecanismos que hicieran posible la implementación de la interpretación del Tribunal relacionada con la paridad horizontal en el encabezamiento de las listas provinciales de candidatos.

Un punto fundamental por destacar sobre la modificación parcial efectuada por el Tribunal es el referente al *enforcement*² de las nuevas medidas, es decir, la importancia de que dicha organización pusiera algún tipo de mecanismo legal que garantizara el verdadero compromiso de los partidos con la paridad en la integración de las listas y en sus encabezamientos. De esta forma, el TSE estableció que en el caso de que las agrupaciones partidarias incumplieran con su deber en garantizar una verdadera paridad, será el Registro Electoral quien se encargue de reorganizar las listas cuando así se requiera.

² Aplicación

6.1 LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS PARITARIOS EN LOS ENCABEZAMIENTOS DE LAS LISTAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS

En las elecciones legislativas del 6 de febrero de 2018, todos los partidos cumplieron con las medidas de paridad vertical y horizontal, lo cual se tradujo en un aumento significativo en la representación femenina parlamentaria no solo en comparación con las elecciones anteriores del 2014, sino que sentó un nuevo récord de representación en la historia electoral de Costa Rica. Como mencionamos con anterioridad, son varios los factores que influyen en el aumento o disminución de la representación política de las mujeres, pero no cabe duda de que la reforma realizada por el Tribunal en el año 2016 fue un factor de peso que aumentó las posibilidades de contar no solo con la paridad de hombres y mujeres en las listas de candidatos (paridad vertical), sino que abrió oportunidades reales para que, a través de la aplicación del principio de paridad, también en los encabezamientos de listas provinciales, se diera un acceso real de las candidatas a los escaños parlamentarios. Por primera vez, Costa Rica fue capaz de conformar la Asamblea Legislativa con un 45,6% de mujeres, acercándose como nunca a la paridad plena.

6.2 EL ANÁLISIS DE LOS ENCABEZAMIENTOS DE LAS LISTAS PARTIDARIAS

Si analizamos los datos desde la perspectiva de los encabezamientos presentados por los partidos, vemos que todos ellos cumplieron con lo establecido por ley, presentando encabezamientos femeninos de las listas en al menos 3 del total de las 7 provincias, y garantizando que la diferencia entre las diferentes nominaciones provinciales de cada partido no fuera mayor a 1. Esa determinación legal aseguró que 45 mujeres candidatas -de un total de 106 nominaciones presentadas por los partidos en los 7 distritos electorales- fueran encabezando las listas de candidatos presentadas por los partidos, aunque existiendo siempre ventaja de los encabezamientos masculinos en el total de las listas (61 hombres ocuparon los primeros lugares). Precisamente uno de los grandes logros de las nuevas reformas de género fue el avance significativo con respecto a las elecciones legislativas del 2014 en relación con el número de encabezamientos femeninos, ya que dichas reformas permitieron postular, para las recientes elecciones de 2018, 28 mujeres más a la cabeza de las listas que en el proceso electoral anterior. En total, la implementación de la paridad horizontal generó un aumento sustantivo en el porcentaje de las listas con

encabezamientos femeninos, pasando de un 22% de las listas en 2014 a un 42% en las elecciones de 2018.

No obstante, se evidenció que la mayor parte de los partidos en la elecciones de 2018 se inclinaron por cumplir con el umbral mínimo de encabezamientos femeninos del total de provincias (3 de 7) y pusieron hombres a la cabeza de las nominaciones en las otras 4 provincias. Únicamente dos partidos del total de agrupaciones que presentaron listas de candidatos en las 7 provincias (Liberación Nacional y Restauración Nacional), decidieron presentar mujeres a la cabeza de las nóminas en 4 provincias. A eso puede añadirse, que el partido Liberal Progresista³, aunque solo presentó nóminas en 3 de las 7 provincias, las 3 listas provinciales mencionadas fueron encabezadas por mujeres como se muestra tanto en la tabla 1, como en la figura 1.

Tabla 1

Elecciones 2018: Detalle de género por el primer lugar de nóminas por provincia: Elecciones Legislativas 2018 (Absolutos y relativos)

Provincia	Masculino		Femenino	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
San José	14	67%	7	33%
Alajuela	10	71%	4	29%
Cartago	8	57%	6	43%
Heredia	8	57%	6	43%
Guanacaste	7	50%	7	50%
Puntarenas	6	43%	8	57%
Limón	8	53%	7	47%
Total	61	58%	45	42%

Nota: Boletín estadístico preelectoral, Elecciones Nacionales febrero 2018. Tribunal Supremo de Elecciones.

³ Sin embargo, el Partido Liberal Progresista no obtuvo ninguna representación en el Congreso.

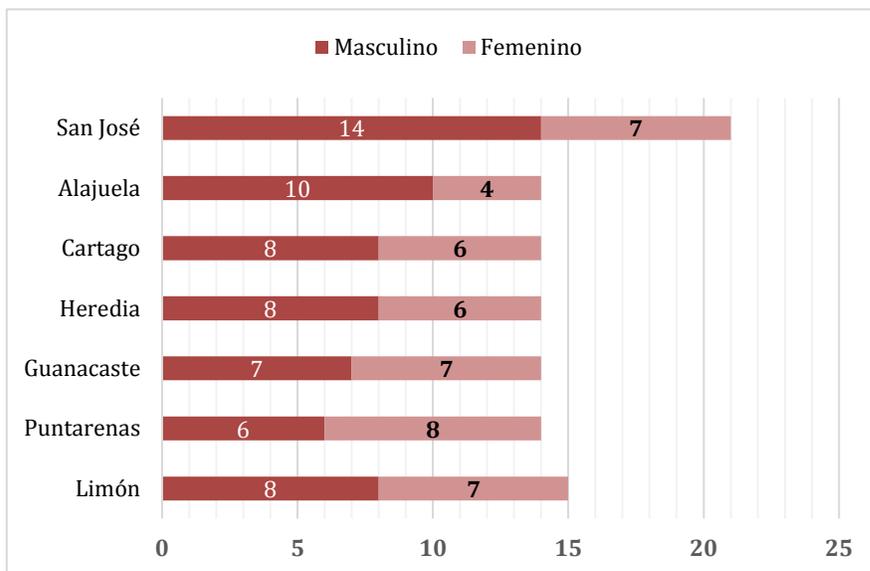


Figura 1. Elecciones 2018: Detalle de género por el primer lugar de nóminas por provincia: Elecciones Legislativas 2018 (Absolutas). Boletín estadístico preelectoral, Elecciones Nacionales febrero 2018. Tribunal Supremo de Elecciones.

Aparte de la tendencia de la mayor parte de los partidos políticos a favorecer todavía en alguna forma los encabezamientos masculinos, presentando hombres en las primeras posiciones de 4 de los 7 distritos electorales, existió otro factor que contribuyó a la diferencia en el total de nominaciones partidarias entre hombres y mujeres: el hecho de que 9 de los 11 partidos políticos que presentaron listas exclusivamente en una provincia pusieron a la cabeza de esa única lista a un hombre⁴. Con ello se mostró que los partidos locales o pequeños que solo presentaron candidatos en una provincia mantuvieron un comportamiento similar a las elecciones anteriores y presentaron hombres a la cabeza de su lista como si la reforma de paridad horizontal no aplicara para ellos por tratarse de una sola lista. Estos partidos prefirieron ir a lo más seguro, los encabezamientos masculinos en las listas que tradicionalmente han traído mayores posibilidades de triunfo en la campaña.

Al analizar los encabezamientos de las listas partidarias desde una perspectiva de distrito electoral o provincia, se observó también la misma

⁴ Los partidos que solo presentaron nómina de candidatos en una provincia fueron Actuemos Ya, Auténtico Limonense, Partido de los Transportistas, Fuerzas Unidas para el Cambio, Nuevo Partido Socialista, Patria, Igualdad y Democracia, Recuperando Valores, Todos, Unión Guanacasteca y Vamos. De ellos, únicamente estos dos últimos decidieron encabezar su lista con mujeres. Datos Elecciones 2016, TSE.

tendencia de múltiples elecciones anteriores a encabezar con hombres las listas de los distritos electorales de mayor magnitud, como San José y Alajuela, evidenciándose en dichas provincias diferencias de un 34% y un 42%, respectivamente, a favor de los nombramientos masculinos. Por su parte, los distritos electorales de mediana magnitud como Cartago y Heredia mostraron menor diferencia entre los encabezamientos femeninos y masculinos (14% a favor de encabezamientos masculinos). Finalmente, dentro del grupo de distritos de baja magnitud -y contrario a los distritos de mayor magnitud- uno de ellos no presentó diferencia alguna en cuanto al género de los primeros lugares (Guanacaste), otro presentó una diferencia mínima a favor de encabezamientos masculinos (Limón), y el otro presentó una mayor diferencia, pero a favor de los encabezamientos femeninos (Puntarenas). Lo anterior evidencia que si se analiza la paridad de género por localidad, a pesar del aumento de las mujeres en los encabezamientos de las listas y la representación real en el congreso tras las elecciones de 2018, existe un continuismo respecto a la acumulación de la mayor parte de los encabezamientos masculinos en los distritos electorales de mayor magnitud y una tendencia a dejar los encabezamientos femeninos para los distritos de menor magnitud.

7. EL ANÁLISIS DE LA PARIDAD EN LOS RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS

De las 25 agrupaciones partidarias que presentaron nóminas a nivel local o nacional, un total de 7 partidos lograron elegir diputados para la Asamblea Legislativa 2018-2022. Contrario a los pronósticos de una aún posible mayor fragmentación parlamentaria con respecto a la Asamblea elegida en 2014 (resultado de la creciente oferta partidaria iniciada en 1998), el número de partidos representados en el Congreso se redujo de 9 a 7. Lo anterior favoreció un aumento en la concentración de escaños en menos partidos y aumentó la posibilidad, para varias agrupaciones, de elegir diputados en diversas provincias. Con ello también, gracias a las reformas de paridad en los primeros lugares de las nóminas provinciales (horizontal), se hizo posible que los partidos que eligieron curules en las 7 o en múltiples provincias llevaran más mujeres al Congreso con respecto a la elección anterior. Lo anterior se debió gracias a la obligación de garantizar que al menos en 3 de las 7 provincias se posicionaran candidatas en el primer lugar de las listas y no solo -como establecía la ley para el proceso electoral anterior- de llevar igual número de mujeres y hombres (y de forma alterna) en las nóminas, como se observa en la tabla 2.

Los 7 partidos representados eligieron en total 26 mujeres y 31 hombres a la Asamblea (57 diputados), donde los partidos Liberación Nacional y Restauración Nacional⁵ eligieron mayor número de diputados para esta elección y los únicos que lograron curules en los 7 distritos electorales. Además, estos dos habían sido los únicos partidos que propusieron, para las elecciones legislativas 2018, nóminas con mujeres a la cabeza en mayor número de provincias (4 de las 7 provincias), y que, gracias al caudal electoral recibido, lograron elegir dichos 4 encabezamientos femeninos y los 3 encabezamientos masculinos de las provincias restantes. Si se compara la cifra de diputadas electas en las elecciones de 2014 con las de los comicios de 2018, vemos un aumento significativo en la composición femenina del Congreso, que pasó de un 33,33% de representación de mujeres en 2014 a un 45,61% en las elecciones de 2018 (TSE, 2018).

Los otros 5 partidos en el congreso presentaron variaciones en relación con el número de curules obtenidas en las diversas provincias. El Partido Acción Ciudadana (oficial), contrario a las elecciones del 2014, vio reducido su apoyo y no obtuvo escaños en las provincias rurales y costeras Guanacaste, Puntarenas y Limón. Sin embargo, en términos de paridad, alcanzó un balance entre los encabezamientos femeninos y masculinos ganados, con 2 encabezamientos femeninos (de 3 presentados) y 2 masculinos. Los otros 4 partidos representados eligieron más encabezamientos masculinos que femeninos (Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), Integración Nacional (PIN), Republicano Social Cristiano (PRSC) y Frente Amplio (FA)), pues no lograron elegir escaños en alguna o todas las provincias donde las listas de candidatos eran lideradas por mujeres. El PUSC perdió 1 de sus 3 encabezamientos de mujeres, el PIN perdió 2 de 3 encabezamientos femeninos y el PRSC y el FA perdieron la totalidad de los encabezamientos femeninos. En los casos particulares del PRSC y el FA, ambos obtuvieron únicamente un escaño en la provincia de mayor magnitud, San José, cuya lista era encabezada por un hombre, en consecuencia perdieron con ello la totalidad de los encabezamientos femeninos presentados, y por tanto, la oportunidad de llevar al menos una mujer a la Asamblea.

⁵ Partido relativamente nuevo que eligió únicamente tres escaños en 2014.

Tabla 2

Elecciones 2018-Encabezamientos de Partidos con representación legislativa

Partido político	Provincia						
	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón
PLN	H	H	M	M	H	M	M
PREN	H	M	M	H	M	M	H
PUSC	M	H	H	M	H	H	
PAC	M	M	H	H			
PIN	H	H	M				
FA	H						
PRSC	H						

M:Encabeza mujer / H: Encabeza hombre

Nota: Elaborado por el Instituto de Formación y Educación en Elecciones, IFED del Tribunal Supremo de Elecciones a petición de la autora, 2018.

7.1 DESPUÉS DE ELEGIR UN PARLAMENTO CUASI-PARITARIO ¿QUÉ?

Hemos transitado en esta propuesta desde las cuotas de representación, hasta las disposiciones de paridad de género en número y en alternancia, para llegar luego a los mecanismos de paridad en los primeros lugares de las listas de candidatos por provincia que aseguren mayores posibilidades para las mujeres de ser electas al igual que los hombres. Costa Rica ha dado un paso significativo alcanzando casi la paridad total tras las elecciones de 2018; sin embargo, es importante analizar qué rol asumieron las mujeres en los puestos de liderazgo a lo interno del Congreso tras las elecciones. No es suficiente ser electa diputada, sino tener posibilidades reales de llenar espacios mayoritariamente -y tradicionalmente- ocupados por hombres dentro del directorio y las comisiones legislativas. Por esa razón, hemos decidido explorar la composición del directorio del Congreso y de las comisiones legislativas en que estarán divididos los temas legislativos del cuatrienio 2016-2020. La composición del directorio, así como de las comisiones legislativas es un indicador valioso para detectar si esa paridad se ha traducido también en la labor legislativa diaria. La Presidencia del Directorio Legislativo se encarga precisamente de conformar las comisiones legislativas y de nombrar a los presidentes de comisión.

Asimismo, las presidencias de comisión son fundamentales, ya que a través de ellas se promueve, agiliza o retrasa el trabajo de las comisiones dependiendo de acuerdo a intereses diversos (Arias, 2009).

La nueva Asamblea Legislativa eligió, el 1.º de mayo de 2018, a una mujer como presidenta de la Asamblea Legislativa, con lo que se constituye en la tercera parlamentaria que ocupa dicho puesto (Rosemary Karpinsky 1986-1987 y Rina Contreras 2000-2001). Sin embargo, por primera vez en la historia del Congreso costarricense, 5 del total de 6 puestos que conforman el directorio legislativo quedaron en manos de mujeres. Empezando por la presidenta del Congreso, Carolina Hidalgo (PAC), la presidenta más joven en ocupar ese puesto desde la fundación de la Segunda República; la vicepresidenta, María Elena Solís Quirós (PUSC); la segunda secretaria Ivonne Acuña (Restauración Nacional) y las dos secretarías suplentes, Yorleny León (PLN) y Shirley Díaz (PUSC) (Delfino, 2018).

No existe en la legislación costarricense, o específicamente en el reglamento de la Asamblea Legislativa, referencia alguna a la paridad de género en la distribución de los puestos de liderazgo legislativo tales como los referentes al directorio legislativo o de las comisiones legislativas. Sin embargo, la actual Asamblea Legislativa evidencia la importancia que han dado los partidos y parlamentarios electos al posicionamiento de las mujeres en la dirección tanto del Directorio como de dichas comisiones.

7.2 LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

Con respecto a las comisiones legislativas, a partir del año 2003, año en que la Sala Constitucional acogió un recurso de amparo presentado por un grupo de diputadas y diputados que reclamaba que el presidente de la Asamblea Legislativa no había nombrado mujeres en las comisiones de Hacendarios, Económicos, Agropecuarios, ni tampoco hombres en la de Sociales, se empezó a dar un incremento en el número de mujeres en las distintas comisiones, con una presencia más balanceada en las comisiones de Hacendarios, Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, Municipales y Desarrollo Participativo, Turismo, así como Ciencia, Tecnología y Educación. Sin embargo, siempre se mantuvo la predominancia de diputados en temas económicos, de seguridad y agropecuarios, otorgándoles a las mujeres tradicionalmente la Comisión de Sociales, la Comisión de la Mujer y la de Juventud, Niñez y Adolescencia. Pero, fundamentalmente, era difícil lograr una mayor paridad en la

composición de las comisiones cuando no existía paridad en el número de diputadas y diputados electos, y tal y como lo menciona Carla Morales (2014), la ausencia de paridad se reflejaba también en la composición del liderazgo de las comisiones. A esto debe agregarse que la proporcionalidad de la representación de las agrupaciones partidarias en el Congreso ha sido un factor importante (pero no exclusivo) en la distribución que realiza el presidente de la Asamblea, de las parlamentarias y parlamentarios en las diversas comisiones lo cual compite con cualquier criterio de género que quisiera aplicarse (Morales, 2014).

Concretamente para 2018, del total de 25 comisiones parlamentarias, las cuales se dividen en Permanentes Ordinarias, Permanentes Especiales, Especiales y Mini Plenarios, 14 son presididas actualmente por mujeres y 11 por hombres⁶. Igualmente, en 24 de las 25 comisiones parlamentarias existentes se observa algún tipo de liderazgo femenino, con mujeres nombradas presidentas o secretarías de comisión. Si se dividen los datos por tipo de comisión, 4 de las 6 permanentes ordinarias, 6 de las 13 permanentes especiales, 3 de las 6 especiales y 1 de las 3 mini plenarias son presididas por mujeres. Además, cuando analizamos la composición del liderazgo de dichas comisiones, es importante mencionar que, a diferencia de las tendencias pasadas, para el actual período legislativo existe un balance entre los temas, con mujeres presidiendo comisiones tradicionalmente presididas por hombres como la de Agropecuarios y Recursos Naturales, Turismo, Comercio Exterior, Jurídicos y Constitucionales, Hacendarios y de Gobernación. En cuanto al liderazgo masculino de las comisiones, además de presidir algunas comisiones de tipo económico y de seguridad, también se nombraron diputados como cabezas de comisiones de Asuntos Sociales, o de Juventud, Niñez y Adolescencia (considerados tradicionalmente temas "femeninos").

⁶ Existen 26 comisiones en total; sin embargo no se incluye la Comisión de Honores, ya que la composición de dicha comisión se mantiene secreta por determinación del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Tabla 3

Presidencias de Comisiones Legislativas por Género, 2018

Tipo de comisión legislativa	Relativos Mujeres	Absolutos Mujeres	Relativos Hombres	Absolutos Hombres
Comisiones permanentes ordinarias	66%	4	34%	2
Comisiones permanentes especiales	46%	6	54%	7
Comisiones especiales	50%	3	50%	3
Mini plenarios	33%	1	67%	2
Total comisiones	56%	14	44%	11

Nota: Elaborado a partir de datos sobre integración de las comisiones legislativas.

Es trascendental mencionar que la paridad (vertical y horizontal) en la elección de diputadas y diputados no es necesariamente garantía de paridad en los liderazgos legislativos internos, especialmente si no existe una determinación legal que obligue a ello. Sin embargo, tras las elecciones legislativas de 2018, al menos dos factores han influido para lograr una mayor representación en dichos puestos de decisión en las comisiones del actual parlamento: el respeto a la proporcionalidad de la representación de los partidos en el Congreso (según lo establece el artículo 27 del Reglamento Legislativo) y un interés y actitud consciente de integrar las comisiones en proporción a género (Arias, 2018). Al ser la representación proporcional de los partidos un elemento determinante⁷ para constituir las comisiones y sus directivas, el hecho de que esa representación de los partidos actualmente en el Congreso sea mayormente paritaria abre el espacio para exigir una mayor paridad en la conformación del directorio y las comisiones.

⁷ Aunque la proporcionalidad de la representación partidaria es un factor importante en la composición de las comisiones legislativas y de sus mesas directivas, este no siempre es garantía para asegurar la mayoría, o bien, la presidencia en comisiones, tal y como ocurrió en 2016-2017 cuando el partido oficial, a pesar de contar con el mismo número de diputados desde el inicio de la legislatura en el año 2014, no obtuvo ninguna presidencia de comisión. Lo anterior muestra que existen otros factores que ejercen también algún impacto tales como el multipartidismo y la influencia de la Presidencia del Directorio Legislativo en la composición de las comisiones y de sus puestos directivos. Por ejemplo, mientras el Partido Liberación Nacional presidía la Asamblea en la legislatura 2010-2011, él y sus aliados también controlaron la totalidad de las presidencias de comisión; sin embargo, cuando el año siguiente la alianza de partidos de oposición asume la presidencia del directorio, tan solo obtuvo la presidencia de un 15% de las comisiones. (Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017, pp. 20-22).

Asimismo, la representación femenina en el Directorio Legislativo y en las presidencias de comisión son el reflejo de una mayor conciencia y compromiso de las diputadas y diputados de la actual legislatura con la paridad de género en el liderazgo a lo interno del Congreso. De igual forma, la elección de una presidenta legislativa comprometida -desde su nombramiento con la igualdad de género- posiblemente ha jugado un rol fundamental en ese aumento de la representatividad, en el tanto y en el cuanto es ella la encargada de nombrar las presidencias de las comisiones legislativas, abriendo con ello la posibilidad de transformar en hechos las palabras pronunciadas el día de su elección cuando afirmó que venía a la Asamblea a "representar a una nueva generación que ve en la igualdad de la mujer una obligación" (Arrieta, 2018, párr. 4 La República.net). No obstante, debe quedar claro que esa actitud de compromiso no será necesariamente una garantía para futuros períodos legislativos al no existir una ley que regule específicamente la paridad en la representación en el directorio y en las comisiones legislativas.

8. BALANCE GENERAL

Haciendo una síntesis del conjunto de hallazgos identificados a través de la investigación, es posible afirmar que los mecanismos de paridad vertical y horizontal introducidos mediante la normativa y la jurisprudencia electoral formaron un complemento esencial para que en las elecciones legislativas de 2018 Costa Rica estuviera más cerca que nunca de la paridad plena de género en la etapa de postulación electoral, así como en la legislatura 2018-2022. Mediante el análisis de las nóminas partidarias por provincia fue posible determinar que los partidos cumplieron a cabalidad con lo estipulado por el Código Electoral de 2009 y la posterior resolución del Tribunal Supremo de Elecciones que introdujo, luego de la re-interpretación de su propia jurisprudencia, el mecanismo de paridad horizontal como un elemento complementario al mecanismo de paridad vertical. De esta manera, fue posible comprobar que todos los partidos cumplieron con las obligaciones referentes al número de puestos asignados a hombres y mujeres dentro de sus listas partidarias y el orden de alternancia por criterios de género en las nóminas señaladas. Igualmente, todos los partidos a nivel nacional presentaron -tal y como lo establece la jurisprudencia electoral- al menos 3 de sus listas provinciales con mujeres ocupando el primer lugar de las nóminas. A diferencia de las elecciones de 2014, las mujeres ocuparon mayor número de primeros lugares de las listas

partidarias provinciales, que pasaron de un 22% de los primeros lugares de las listas en las elecciones de 2014 a 42% en 2018.

En lo que respecta a los resultados totales de la elección y la composición de género de la nueva legislatura, los resultados alcanzaron cifras históricas de representación femenina en el Congreso y la situación más cercana a la paridad plena de todos los períodos legislativos de Costa Rica. Como nunca antes, las mujeres alcanzaron más del 45,61% de la totalidad de las curules frente al 33,33% obtenido por ellas en las elecciones de 2014 cuando aún no se había introducido el criterio de paridad horizontal.

Con los resultados de la investigación es posible, entonces, afirmar que los mecanismos de paridad vertical y horizontal establecidos en la normativa y jurisprudencia electoral lograron transformar -para el proceso electoral legislativo de 2018- la composición política de las nóminas partidarias, así como la representación política de la Asamblea, lo que produjo una mayor paridad de género en la fase de postulación electoral y de conformación de la nueva legislatura. De esta manera, los mecanismos de paridad numérica y de posicionamiento en términos de alternancia y liderazgo en las listas lograron nivelar las oportunidades de competencia, así como las oportunidades reales de las mujeres de ser electas a los cargos de representación popular.

No obstante, lo positivo de los resultados en la materialización de la paridad, fue posible identificar también algunos comportamientos vinculados fundamentalmente a patrones partidarios tradicionales que continúan favoreciendo las candidaturas de los hombres, los cuales estuvieron presentes en las recientes elecciones analizadas y a los que será necesario prestar atención en el futuro. Una fue la tendencia de varios partidos a continuar colocando hombres a la cabeza de las nóminas en las provincias de mayor magnitud, comprobándose diferencias de entre el 34% y el 42% a favor de los nombramientos masculinos en distritos de mayor magnitud como San José y Alajuela, respectivamente. Asimismo, la otra tendencia es que los partidos se orientaron a apegarse a los criterios mínimos de paridad horizontal dispuestos por la resolución de 2016, ya que como se observó en la elección de 2018, la mayoría de los partidos que presentaron listas partidarias a nivel nacional designaron mujeres en el número mínimo de provincias establecido por ley, es decir en 3 de las 7 provincias, frente a la tendencia a nombrar hombres a la cabeza de las 4 provincias restantes.

A estos desafíos mencionados hay que sumar también una serie de otros retos futuros que se vinculan con el alcance de la paridad en otros niveles de elección tales como la paridad en los cargos uninominales como el de presidentes y alcaldes, especialmente tomando en cuenta la posibilidad de reelección en dichos cargos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, B. (2009). *Comisiones y nombramientos en la Asamblea Legislativa costarricense*. Ponencia para Decimoquinto Informe Estado de la Nación, Programa Estado de la Nación, San José.
- Arrieta, E. (02 de mayo, 2018). Jornada histórica para las mujeres en la Asamblea Legislativa. *La República*, párrafo 4. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/jornada-historica-para-las-mujeres-en-la-asamblea-legislativa>
- Baldez, L. (2011). Elected bodies: The gender quota law for legislative candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, 29(2), 231-258.
- Beetham, David, et al. (2008). *Assessing the Quality of Democracy, A practical guide*. Estocolmo:IDEA
- Benavente, A. y Valdés, A. (2012). *La política de paridad y alternancia en la ley electoral de Costa Rica*. San José, C.R.: Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y El Caribe, Naciones Unidas-CEPAL.
- Costa Rica (1949). Constitución Política del 7 de noviembre.
- Costa Rica (2009). Código Electoral, ley 8765 del 19 de agosto de 2009, publicado en alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa (2014). Proyecto de Ley Reforma del artículo 52 inciso Ñ) O) P) y Artículo 96 de la Ley 8765, Código Electoral. Para una efectiva incorporación de la perspectiva de género en los partidos políticos, expediente 19010.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University.

- Freidenberg, F. y Alva, R. (2017). *Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Nacional Electoral.
- Funk, K. y otros (2017). Still left behind: Gender, political parties, and Latin America's pink tide. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 24(4), 399-424.
- Gutiérrez, M. (Ene.-Jun., 2015). Avances y desafíos de la democracia en Costa Rica. *Revista Derecho Electoral*, (19), 1-30.
- Hinojosa, M. (2012). *Selecting Women, electing women: Political representation and candidate selection in Latin America*. Filadelfia: Temple University Press.
- Hinojosa, M. y Piscopo, J. (2013). "Promoting women's rights to be elected: Twenty-five years of Quotas in Latin America". Documento preparado para la Sala Judicial del Poder Judicial Federal de México. Recuperado de <https://jenniferpiscopo.files.wordpress.com/2013/09/hinojosa-piscopo-final-english.pdf>
- Macay, F. y otros (2010). New institutionalism through a gender lens: Towards a feminist institutionalism? *International Political Science Review*, 31(5), 573-588.
- March, J. y Olsen, J. (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review* 78(2), 734-749.
- Morales, C. (2013). *Política de igualdad y equidad de género (PIEGAL)*. San José, C.R.: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y PNUD.
- ONU Mujeres. (2014). Declaración y plataforma de acción de Beijing. New York, ONU. Recuperado de http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?v=1&d=20160316T150755
- Picado, H. y Brenes, D. (Jul.-Dic., 2014), Evaluando la paridad y la alternancia. *Revista Derecho Electoral*, (18), 384-414.
- Piscopo, J. (2014), Rights, equality and democracy: The shift from quotas to parity. Working paper, European University Institute, 2014/ 87. Recuperado de http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32652/RSCAS_2014_87.pdf?sequence=1

Tellen, K, y Steinmo, S. (1998). Historical Institutionalism in comparative perspective. Steinmo S, et al (Eds). Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.

Tomassoli, M. (Ed.) (2013). *Democracia e igualdad de género: El rol de las Naciones Unidas, documento de política*. New York: IDEA-Naciones Unidas,- PNUD-UN Women.

Unión Interparlamentaria. (2015). Las mujeres en el parlamento una perspectiva de 20 años. Recuperado de <http://archive.ipu.org/pdf/publications/wip20y-sp.pdf>

Resoluciones

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2010). Resolución 3671-E8-2010 de las nueve horas treinta minutos del trece de mayo.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2016). Resolución 3671-2016 de las diez horas del veintitrés de mayo.

Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2015). Sentencia 16075-15 de las once horas con treinta y un minutos del 14 de octubre.