



Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe

LA POLÍTICA DE PARIDAD Y ALTERNANCIA EN LA LEY ELECTORAL DE COSTA RICA. Un avance en la garantía de la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres.



NACIONES UNIDAS



Este documento fue realizado bajo la supervisión de Sonia Montaña, Directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Participaron en el proceso de elaboración María Cristina Benavente y Alejandra Valdés.

Nombre de la política que se analiza: La política de paridad y alternancia en la Ley Electoral de Costa Rica.

Objetivo de la política: Asegurar el acceso igualitario de las mujeres en las instancias de elección popular.

A. Identificación y definición de los problemas públicos

A.1 Marcos de sentido

¿Cómo se gestó la política?

Es una política de larga data que incluye varias leyes o hitos jurídicos desde 1949, año en que se reguló en la Constitución el derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas. Luego en 1990 se aprobó la Ley 7.142 de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, producto de la necesidad de establecer un punto de partida mínimo para la participación efectiva de las mujeres en las elecciones, que a su vez provocó un fuerte debate nacional sobre el mecanismo de acción afirmativa de la cuota legislativa. En ella se establece que los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directivos del partido y en las papeletas electorales. También se reforma el Código Electoral para que los partidos destinen un porcentaje (30%) de la contribución estatal a la que tuvieren derecho para promover la formación y participación política de la mujer (art. 6).

La reforma al Código Electoral de 1996 (Ley 7.653) fija una cuota del 40% en las listas para elecciones de asambleas distritales, cantonales y provinciales (art. 60) y establece que los partidos políticos deberán incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para asegurar la participación de las mujeres, al menos en un 40%, tanto en su estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular y en las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales (art. 58, inc. n, art. 60 y su transitorio).

Pero dicha legislación no fue suficiente. De acuerdo a la Constitución, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) es la autoridad exclusiva y excluyente de interpretación de la normativa electoral (art. 102, inc. 3) y recién tras su intervención, con varias resoluciones entre 1999 y 2005, se logró cumplir con el aumento de la inscripción y representación parlamentaria de mujeres en el país.

La experiencia y los avances en la institucionalidad de esta política permitieron al TSE preparar el proyecto de ley número 8.765 sobre reforma integral al Código Electoral, aprobado en 2009. En dicha ley se incorporan los principios de igualdad, no discriminación y paridad (50% de mujeres y 50% de hombres) en las estructuras partidarias y en las nóminas para los puestos de elección popular (estas últimas con alternancia por género), así como las definiciones referidas al uso de los recursos financieros destinados a capacitación.

¿Qué antecedentes se consideraron en la discusión del problema?

El problema principal fue la baja presencia de mujeres en las instancias de elección popular y su escasa posibilidad de participación en las listas de candidatos para las distintas elecciones. Ante esta realidad, el artículo 2 del Código Electoral de 2009 (Ley N° 8.765) señala que “La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática,

representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación”.

¿Quiénes fueron los actores involucrados en la definición del problema?

Principalmente el movimiento de mujeres, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y las diputadas, que impulsaron tanto el primer proyecto de ley como las sucesivas modificaciones que derivaron en la Ley 8.765 de 2009, en virtud de la cual se establecieron la paridad y la alternancia.

A.2 Identificación del problema

¿Cuál era el problema?

La participación e inclusión de las mujeres en cargos de elección popular permaneció muy baja hasta 1990. Las mujeres elegidas en las primeras elecciones legislativas en las que hubo voto femenino (1953) fueron solamente tres entre 57 escaños. Treinta años después, en la década de 1980, la cifra había aumentado a seis, apenas un 10,5% del total de legisladores. A nivel municipal, las mujeres representaban en 1990 un 14% del total de regidores electos.

En efecto, los avances eran lentos y no se condecían con la creciente exigencia de participación plena e igualitaria de mujeres y hombres. Entre las persistentes causas de esta baja representación se destacaba un marco cultural e institucional que subestima las capacidades y el desempeño de las mujeres en el mundo de la política y las responsabilidades familiares de las mujeres, incluido su rol de cuidadoras. Asimismo, vale destacar que en los organismos partidarios se prioriza a los hombres para ser candidatos y las mujeres tienen menos acceso que los hombres a recursos económicos para postularse a puestos de elección popular. Todas estas causas finalmente se transforman en condiciones de exclusión para el desempeño público de la mujer.

¿Cómo habría evolucionado el problema si no se hubieran tomado medidas para corregirlo?

La baja inclusión de mujeres en cargos de representación popular se habría transformado muy poco o muy lentamente, lo que habría atentado contra la autonomía política de las mujeres y la igualdad de género, además de incidir negativamente en la calidad de la democracia.

¿Qué injusticias específicas se abordan con esta política pública?

La política electoral de Costa Rica intenta erradicar una práctica social de desigualdad y discriminación que afecta el derecho a la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres en la toma de decisiones a distintos niveles y en el acceso a cargos de elección popular.

A.3 Identificación de injusticias de género

¿Qué injusticias específicas vivían o viven las mujeres en el ámbito de acción de esta política pública?

Las mujeres no tienen las mismas posibilidades que los hombres de ser elegidas y de acceder a puestos de elección popular. Si bien participan activamente en política y masivamente en los procesos sociales, no son consideradas al momento de decidir candidaturas.

¿En cuáles injusticias –redistribución, reconocimiento y/o representación– se consideró actuar?

Se actuó sobre la política partidaria, bastión importante de la hegemonía masculina, donde el problema del machismo impedía una mayor participación política de la mujer en los partidos políticos y en los cargos de elección popular. El difícil acceso de las mujeres a los cargos con poder de decisión

constituye un claro ejemplo de injusticia de representación.

Esta política responde a la falta de autonomía política y de participación de las mujeres en los órganos de decisión política, que sin acción afirmativa impiden sistemáticamente el acceso de la mujer a posiciones de representación popular y a cargos públicos.

B. Formulación/Diseño

B.1 Objetivo de la acción estatal

¿Cuál es el objetivo explícito de la política?

Favorecer la igualdad de oportunidades de las mujeres en cargos de representación popular y en el ejercicio en cargos públicos, en la administración centralizada o descentralizada, a fin de eliminar la discriminación hacia las mujeres.

¿Qué efecto persigue la política y cómo se explicitó?

La política de inclusión de las mujeres enfrenta la situación de discriminación de género en la participación política a través de una norma jurídica que obliga a los partidos políticos a incorporar a mujeres en las nóminas de candidaturas a cargos de elección popular y a aumentar sustantivamente su representación. Desde la exigencia de una cuota mínima del 30% de mujeres en las listas partidarias a elección popular aprobada por la Ley 7.653 de 1996 hasta la paridad en las listas y el mecanismo de alternancia, establecido por la Ley 8.765 de 2009, se ha registrado un progreso significativo. Como parte de este esfuerzo de inclusión de género, la legislación estableció que los partidos políticos destinaran parte del aporte estatal a actividades de capacitación de las candidatas a fin de potenciar sus capacidades para ejercer cargos públicos.

¿Están claramente definidos los sujetos a los que está destinada?

Sí, el sujeto de la política son las mujeres, a través del aumento de su participación en cargos públicos de elección popular.

B.2 Marco normativo

¿Cuál es el marco legal que respalda la política y permite a los destinatarios/as el ejercicio de sus derechos?

En 2009 se elaboró y aprobó un nuevo Código Electoral (Ley 8.765) en reemplazo de la normativa de 1996. Esta ley de 2009 establece paridad en la participación política, tanto en las estructuras internas de los partidos políticos como en las papeletas electorales y en el acceso a capacitación.

El artículo 2, sobre principios de participación política por género, señala que “La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.

La participación se regirá por el principio de paridad, que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma

tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en una nómina”.

En cuanto a las sanciones, el artículo 60, en su inciso final, establece que “La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá los partidos políticos, los estatutos, ni renovará la inscripción a los partidos políticos que incumplan los principios de igualdad, no discriminación, paridad y el mecanismo de alternancia en la conformación de las estructuras partidarias; tampoco reconocerá la validez de sus acuerdos que violen estos principios”.

Respecto de la conformación de las instancias partidarias, el artículo 61 sostiene que “Todas las delegaciones de las asambleas cantonales, provinciales y nacionales de los partidos políticos y todos los órganos de dirección y representación política estarán conformados en forma paritaria, de conformidad con los principios, mecanismos y criterios establecidos en este Código”.

B.3 Marco político/social

¿Quiénes han sido los actores políticos sociales centrales para la formulación de esta política?

Las organizaciones de mujeres, el Instituto Nacional de la Mujer, (INAMU) (antes Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia) y las parlamentarias que presentaron los proyectos de ley de 1996 y 2009.

¿Cómo participaron en el diseño de la política?

En 1994, el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (actual INAMU) presentó con el apoyo de la Diputada María Lidia Sánchez (1994-1998) un proyecto de ley para modificar el Código Electoral que establecía una cuota del 40% de participación política de las mujeres. Este proyecto de ley fue aprobado en 1996.

Posteriormente, en 2003 la Diputada Kyra de la Rosa Alvarado presentó un proyecto de reforma de los artículos 58 y 60 del Código Electoral para lograr una participación política paritaria de hombres y mujeres, propuesta que apoyaron y mejoraron las diputadas Gloria Valerín y Margarita Penón. La discusión sobre la reforma integral al Código Electoral duró varios años y, en 2007 el TSE desempeñó un papel activo y propuso a la Asamblea el sistema de paridad con alternancia de género. En 2008 se adicionó otro artículo para obligar a los partidos a destinar recursos a la formación y capacitación de la mujer. Con la incorporación de nuevas autoridades a la Asamblea Legislativa, la propuesta sufrió modificaciones y se excluyó toda referencia a la participación política de las mujeres. Sin embargo, tras la participación activa del INAMU, de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, de mujeres políticas y de diputadas de varios partidos políticos, en 2009 se aprobó la ley que incluía la paridad, la alternancia y el financiamiento para capacitación.

¿Se establecen alianzas entre diversos actores para la aplicación de las políticas justas de igualdad de género, de tal manera de evaluar las capacidades de generar consensos sociales y políticos?

Sí, hubo alianzas entre organizaciones sociales, mujeres políticas y el INAMU.

¿Cuáles fueron los principales aspectos en disputa?

Distintas protagonistas señalan que estas reformas generaron un debate nacional sin precedentes en la historia de Costa Rica, comparado solo con el de la incorporación del voto femenino en la

Constitución de 1949. En el centro de la discusión estaba el significado mismo de la igualdad y el papel de las mujeres en una sociedad que no las reconocía como participantes activas.¹

C. Implementación

C.1 Descripción general

¿Quién es el responsable de la implementación?

El Tribunal Supremo de Elecciones cuyas atribuciones se detallan en el artículo 12 del Código Electoral.

¿Qué medios se usan para asegurar que la política seguirá el plan trazado?

El incumplimiento de la ley por parte de los partidos políticos respecto de la paridad y la alternancia se sanciona con la veda electoral.

¿Qué pasó en el proceso de implementación de la ley en los ámbitos administrativos, políticos y sociales y la relación entre estos?

Los partidos respetaron las disposiciones de la ley.

C.2. Transversalidad

¿Existe formalización de los acuerdos?

Sí, el cuerpo de la Ley especifica claramente las nuevas responsabilidades de los distintos organismos públicos:

La Ley 8.765 de 2009 especificó claramente las funciones de control y fiscalización del TSE, lo que constituyó un cambio significativo dado que en el Código Electoral anterior no estaba tan claro.

El artículo 12, inciso c), atribuye al TSE “Interpretar, en forma exclusiva y obligatoria, y sin perjuicio de las atribuciones de la Sala Constitucional en materia de conflictos de competencia, las disposiciones constitucionales y las demás del ordenamiento jurídico electoral, de oficio o a instancia del comité ejecutivo superior de cualquiera de los partidos políticos inscritos”. El inciso f) del mismo artículo señala que corresponde al TSE “Vigilar los procesos internos de los partidos políticos para la designación de los integrantes de sus órganos, delegados a las asambleas y de los candidatos a puestos de elección popular, con el fin de que se sujeten al ordenamiento jurídico electoral y al principio democrático” (Ley 8.765).

Asimismo, la legislación impulsó cambios en los estatutos de los partidos políticos para garantizar que las mujeres ocupen al menos 40% de los cargos de las estructuras partidarias.

En términos de financiamiento, la reforma al Código Electoral establece que la porción destinada a capacitación de la contribución estatal a los partidos políticos en los procesos electorales, tanto de nivel nacional como municipal, sea utilizada de manera paritaria.

¹ Morales, Carla (s/f) *Ley de promoción de la igualdad social de la mujer: un ejemplo de compromiso político y articulación social*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 3.

¿Se institucionaliza la incorporación del enfoque de género en distintos instrumentos sectoriales?

El TSE ha formulado una serie de normas que regulan la aplicación de la legislación y establecen criterios que complementan la ley. Por ejemplo, el TSE dictaminó que los cargos a los que se inscriben mujeres deben ser elegibles y que debe existir alternancia en la conformación de las papeletas a fin de permitir la efectividad de la cuota.

¿Se generan compromisos de las autoridades?

Sí.

C.3 Relación sistema político/sistema administrativo/sociedad civil

¿Cómo se relacionan los distintos sistemas durante el proceso de ejecución de la política pública?

Hay un esfuerzo conjunto y sostenido entre diferentes sectores y actores: las mujeres en puestos de decisión política, el mecanismo nacional de promoción de las mujeres (INAMU), el Tribunal Supremo de Elecciones y las organizaciones de mujeres.

¿Qué intereses priman al momento de la ejecución de la política?

Avanzar hacia la eliminación de la discriminación de género en el ámbito de la participación política.

¿Cómo se consolidan los procesos democráticos y de justicia de género en el aparato público?

La Ley Electoral de Costa Rica es fundamental para consolidar una sociedad más equitativa en el plano de la participación política de las mujeres y representa un avance hacia una sociedad con justicia de género.

C.4 Información y difusión

¿Cómo se informan los distintos actores institucionales y sociales de la puesta en marcha de la política?

A través de la publicación de la ley.

¿Cuáles son los recursos de información de la política?

El INAMU juega un papel central en el proceso de difusión de información. En distintas instancias coordina grupos que dan seguimiento a la política y se encargan de divulgarla. Por ejemplo, el TSE difunde los resultados electorales y da cuenta de la aplicación de la política a través de sus documentos oficiales.

¿Hay recursos de información específicos para las mujeres?

No.

C.5 Sostenibilidad

¿Cuáles son los recursos administrativos?

Las fuentes del ordenamiento jurídico electoral son, de acuerdo a la Ley 8.765, en orden jerárquico:

- 1) La Constitución.
- 2) Los tratados internacionales vigentes en Costa Rica.
- 3) Las leyes electorales.

- 4) Los reglamentos, las directrices y las circulares emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).
- 5) Los estatutos de los partidos políticos debidamente inscritos.
- 6) Las demás disposiciones subordinadas a los reglamentos y los estatutos partidarios (art. 3 de la Ley 8.765).

¿Cuáles son los recursos financieros asignados?

No hay recursos adicionales para el tema de la paridad y de la alternancia. Sí los hay para capacitación.

C.6 Desarrollo de competencias, capacidades y habilidades

¿Contempla la política planes de formación de competencias para los funcionarios públicos?

No.

¿Existe un plan de capacitación con presupuesto público asignado que le permita al funcionariado visualizar los efectos diferenciados de la política en hombres y mujeres?

No.

D. Evaluación/Control y vigilancia

D.1 Monitoreo

¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento de la política? (mediciones de impacto, sus indicadores, entre otros.)

No hay un sistema de seguimiento, monitoreo y verificación del cumplimiento de la norma.

¿El gobierno da a conocer el impacto de la política en las mujeres?

Sí, es posible verificar el impacto principal al conocer el porcentaje de mujeres y de hombres electos.

¿Existen mecanismos de diálogo entre la sociedad civil y el Estado que permitan velar por el cumplimiento de la política?

Sí.

¿Cuál es el órgano responsable de recibir y canalizar demandas relacionadas con el cumplimiento de esta ley?

El Tribunal Supremo de Elecciones.

D.2 Producción de información

¿Existe un mecanismo institucional para la producción de información en torno a esta política?

Sí, el Tribunal Supremo de Elecciones.

¿Es pública la información? ¿Hay mecanismos legales para exigirla?

No hay en Costa Rica una ley de transparencia y de acceso a información. Las normas sobre acceso a

la información están dispersas en el ordenamiento jurídico; cada caso depende de las leyes y disposiciones concretas para saber si facilitan o dificultan el acceso a la información.

¿Hay mecanismos para denunciar el incumplimiento de la política?

Sí, ante el TSE.

D.3 Resultados respecto de los objetivos de la política

¿Qué objetivos explícitos cumplió la política y cómo quedó la justicia de género?

En 2010, Costa Rica fue el país que reportó el mayor incremento proporcional de diputadas en todo el mundo. Así lo indica la Unión Interparlamentaria (UIP) en su informe anual sobre la representación femenina en los órganos legislativos presentado en las Naciones Unidas con motivo del Día Internacional de la Mujer. El número de diputadas asciende a 22 de 57 legisladores, más del 38% del total. Este avance refleja la cuota del 40% en la composición de la cámara que fija la ley.

D.4 Avances en la justicia de género

¿Esta política es universal, es decir, incorpora a todas las mujeres?

Sí, es universal.

¿Qué injusticias de género resuelve la implementación de esta política?

A través de cuotas y de la paridad enfrenta la injusticia de representación al generar un sistema que permite el acceso efectivo de las mujeres a cargos públicos y de representación popular.

D.5 Temas pendientes

¿Existen desigualdades de género diagnosticadas pero no abordadas por esta política?

Entre los desafíos pendientes, los más importantes son:

- 1) El principio de paridad en la elección de puestos uninominales que depende de la decisión de los partidos y se podría modificar estableciendo una alternancia en el tiempo con la intervención del TSE (si en una elección a presidente, por ejemplo, el candidato es hombre, en la siguiente debería ser mujer).
- 2) El peso en los resultados de la decisión de los partidos sobre quién encabeza las listas de candidaturas.
- 3) La extensión de la paridad y la alternancia a otros cargos públicos por designación y órganos colegiados.

Bibliografía

- Bareiro, Line y otros (2004), "Sistemas electorales y representación femenina en América Latina", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 54 (LC/L. 2077-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bolaños, Arlette (2006), "Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005", *Revista de Derecho Electoral*, N° 1 [en línea] <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/bolanos.pdf>.
- Código Electoral de Costa Rica, Ley N° 6785 (2009) [en línea] <http://www.cippec.org/boletaunica/docs/boletas/CostaRica-Codigo-Electoral-Ley8765.pdf>.
- García, Ana Isabel (2011), "Costa Rica. Por criterios de equidad: de la medida temporal al principio de paridad", *Revista Digital de Derecho Electoral*, N° 12 [en línea] http://www.tse.go.cr/revista/art/12/garcia_quesada.pdf.
- INAMU (Instituto Nacional de las Mujeres) (2010), "Informe nacional de Costa Rica a la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe" [en línea] <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/6/38906/CostaRica.pdf>.
- Massolo, Alejandra (2007), "Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina" [en línea] <http://www.un-instraw.org/es/75-political-participation/ver-categoria.html>.
- Torres, Isabel (2010), "Costa Rica: Sistema electoral, participación y representación política de las mujeres" [en línea] http://tse.go.cr/pdf/varios/sistemaelectoral_CR.pdf.
- Townsend, Ana Elena (s/f), "La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: los casos de la Ley de cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades" [en línea] http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Estudio_Anel_Townsend_sobre_Ley_de_Cuotas_y_Ley_de_Igualdad_de_Oportunidades.pdf.
- Zamora, Eugenia María (2010), "El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral", *Revista Digital de Derecho Electoral*, N° 9 [en línea] http://www.tse.go.cr/revista/art/9/zamora_chavarria.pdf.
- _____ (2009), "Derechos políticos de la mujer en Costa Rica, 1986-2006", *Revista Digital de Derecho Electoral*, N° 7 [en línea] http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Zamora_Chavarria.pdf.