

# COSTA RICA: RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO FUERTE, MOVIMIENTO AMPLIO DE MUJERES FUERTE, AUTORIDADES ELECTORALES ALIADAS Y ALTA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Karolina Gilas y Axel Hernández Ibáñez

## I. INTRODUCCIÓN

Costa Rica fue uno de los primeros países de América Latina en sumarse a la aprobación de leyes orientadas a impulsar la participación efectiva de mujeres en cargos de elección popular, en incluir directamente la aprobación de horizonte paritario (40%) y también en aprobar la paridad de género en el registro de candidaturas en la región. El fuerte activismo del movimiento de mujeres y de las autoridades electorales ha sido clave en la ampliación de los derechos político-electorales de las mujeres en el país (Sobrado González, 2016; Torres García, 2013). Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en 2022 el porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional fue de 45.6%, lo que superó el *horizonte paritario* y ubicó a Costa Rica como uno de los países de la región con más alta representación política descriptiva de las mujeres.

El compromiso costarricense con la igualdad está vinculado con la integración de los estándares internacionales de protección de los derechos humanos en el marco legal nacional (Torres García, 2013; Hidalgo, 2009: 68), así como con el fuerte activismo del movimiento amplio de mujeres que ha luchado desde la sociedad por incrementar la protección jurídica de las mujeres. Desde 1980 Costa Rica firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas

de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la cual ratificó seis años después, en 1986. Posteriormente la firma del Protocolo Facultativo de la CEDAW fue la clave para el avance de las acciones afirmativas. Costa Rica también firmó y ratificó la convención Belém do Pará en 1994 y 1995 respectivamente.

Otro factor relevante fue el compromiso de las instituciones del Estado, pues muy pronto han comprendido que una democracia sin mujeres no es tal, y que las restricciones o condiciones desiguales en el acceso de las mujeres a los espacios públicos vulneran los principios y valores más profundos de una democracia, como lo sostuvo la Sala Constitucional ya en 1998 (Torres García, 2013: 182). Este compromiso se vio reflejado en la adopción de la primera cuota de género en 1996 y la aprobación de la paridad en 2009.

Este capítulo describe y analiza la evolución del régimen electoral de género costarricense a nivel legislativo y su efectividad para lograr avances en la representación política de las mujeres. A través del análisis de las normas y las interpretaciones sostenidas por las autoridades electorales se identifican las reglas que permiten una implementación efectiva de las cuotas; de igual manera, se da cuenta del activismo del movimiento social de mujeres, de las instituciones dedicadas a promover los derechos de las mujeres (como el Instituto Nacional de las Mujeres [INAMU]) y de la autoridad electoral como piezas claves para las conquistas que se han dado en el país, además se identifican los obstáculos que –aunque pocos– siguen pendientes en el camino al fortalecimiento del régimen electoral de género y en la democracia costarricense para lograr una igualdad de género sustantiva.

## II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO A NIVEL LEGISLATIVO: LA CLAVE ESTÁ EN LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

Costa Rica es un caso muy interesante para comprender los factores que determinan la adopción de las medidas afirmativas que promueven la participación y representación política de las mujeres. Este país fue uno de los primeros de la región en adoptar la cuota de género en 1996 directamente con horizonte paritario (un 40%) y, posteriormente, en exigir la paridad de género en 2009 con una reforma altamente exitosa y que estableció las reglas que siguen vigentes. ¿Cómo fue esa ruta y qué factores impulsaron el compromiso con la igualdad de género?

En ambos casos, el reconocimiento del sufragio y la adopción de las cuotas, fue central el papel de los movimientos feministas y de mujeres. Carballo (2020) describe las casi tres décadas de la lucha feminista por el voto de las mujeres, centrada en la articulación de los argumentos a favor de la igualdad de los derechos políticos y en los esfuerzos por incidir en los debates y decisiones al interior de la Asamblea Legislativa. Décadas más tarde, a finales del siglo XX, los esfuerzos de los movimientos feministas y de mujeres lograron la aprobación de una serie de leyes encaminadas a la construcción de la igualdad: Ley N° 7142 de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990),<sup>1</sup> Ley N° 7446 contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (1995) y la Ley N° 7587 contra la Violencia Doméstica (1996). Estos cambios legislativos estuvieron acompañados de la creación de una defensoría de los derechos humanos de la población en general y de las mujeres, primero al interior del Ministerio de la Justicia (1990) y, más tarde, como los órganos autónomos de la Defensoría de los Habitantes (1992) y la Defensoría de la Mujer (1994) (Torres García, 2011: 49-50).

En este contexto del debate nacional sobre los derechos humanos, la igualdad de género y la necesidad de la adopción de las políticas públicas que fortalecieran la actividad estatal en esta materia, surgió la propuesta de la reforma al Código Electoral (Archenti, 2014: 308-309). La reforma introdujo una cuota de 40% en las postulaciones a todos los cargos de elección popular, así como en las asambleas de todos los niveles de los partidos políticos (Zamora Chavarría, 2009; Sobrado González, 2011: 54, Torres García, 2013: 192). La nueva legislación encargó al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) la vigilancia de la implementación de la cuota. Sin embargo, en este primer momento, la legislación no contenía indicaciones sobre el orden de las candidaturas en las listas, dejando esta decisión a cargo de los partidos políticos.

En el año de aprobación de la cuota (1996) se constituye la Agenda Política de Mujeres Costarricenses, una plataforma plural de colaboración entre las mujeres y sus organizaciones enfocada en la promoción de la participación y representación política de las mujeres. Al año siguiente (1997) surgió el Foro

---

1 Con un impulso fundamental en la articulación de la propuesta por parte de la Junta Directiva del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, más tarde transformado en el Instituto Nacional de las Mujeres (Zamora Chavarría, 2009). La Ley de Promoción de la Igualdad alentaba a los partidos a modificar sus normativas internas para promover la postulación de las mujeres como candidatas a los cargos de elección popular. Sin embargo, como se trataba de una mera recomendación, no se observó un impacto de esta en el actuar de los partidos políticos (Archenti, 2014: 308).

Autónomo de Mujeres. Ambas organizaciones establecieron, entre sus prioridades, dar seguimiento a la implementación de la cuota de género en las elecciones de 1998, así como a la promoción de las políticas públicas a favor de la igualdad (Torres García, 2011: 50-51).

El activismo de las organizaciones feministas y de las mujeres en la vigilancia de la implementación de la cuota fue acompañado por el activismo de la autoridad electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones emitió, a lo largo de los años, algunas decisiones emblemáticas que han permitido la aplicación efectiva de las cuotas. Una de las sentencias fundamentales en este sentido fue la Resolución 1863 de 1999, en la que el TSE determinó que la cuota del 40% debería aplicarse a las candidaturas con posibilidades reales de éxito electoral. En su decisión, el Tribunal hizo hincapié en la brecha entre lo señalado por las normas y la realidad de su implementación, señalando que “en la práctica, no se han implementado los mecanismos necesarios que procuren el efectivo cumplimiento de la normativa nacional e internacional. No se ha trascendido a realidades concretas, que garanticen el principio de democracia participativa. Esto convierte en imperiosa la necesidad de asegurar la efectiva aplicación de los dispositivos legales y de evitar que, por vías directas o indirectas, por acciones u omisiones, se avale o tolere la resistencia que han tenido quienes están llamados a respetar y hacer efectivas las cuotas de participación femenina” (Resolución 1863).

En otra resolución relevante, la 2837 de 1999, el TSE no solo reiteró la importancia de colocar a las mujeres en las posiciones efectivas –con posibilidades de victoria electoral–, sino que determinó que la cuota del 40% para las mujeres es el piso mínimo con el que deben cumplir los partidos políticos, mas no un techo, por lo que las mujeres pueden ocupar más lugares en las listas (pero nunca menos).<sup>2</sup> Asimismo, esta resolución complementó la anterior, al señalar los mecanismos que deberían implementar los partidos políticos para dar cumplimiento a la efectividad de la cuota (postulaciones efectivas).<sup>3</sup> Finalmente, señaló también que las asambleas en las que se determinan

---

2 El mismo criterio fue reiterado también más tarde en la Resolución 2096-E-2005 del 31 de agosto de 2005.

3 En la resolución 2837 el TSE definió cuatro criterios para verificar si las mujeres están colocadas en posiciones efectivas: “El método o criterio histórico: ‘El promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y dentro de ellos, debe ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas’. Puesto elegible: Aquel que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electa, lo cual debe ser considerado

las candidaturas deben contar con la presencia de las militantes del género femenino.

Después de las primeras experiencias de la aplicación de la cuota en las elecciones de 1998 y 2002, desde diversos ámbitos empezaron a surgir las propuestas de modificación de la legislación electoral para incluir la igualdad –paridad– en las postulaciones. La primera propuesta en este sentido fue presentada por la Plataforma de Mujeres 12 Puntos en 2002, para después ser retomada por las legisladoras integrantes de la Comisión Especial Permanente de Asuntos de la Mujer de la Asamblea Legislativa en 2003.<sup>4</sup> Si bien en aquel momento ninguna de las iniciativas prosperó, su presentación abrió una nueva etapa en el debate sobre la representación política de las mujeres (Benavides 2019; Benavente y Valdés, 2014).

En los años siguientes, la propuesta de la paridad fue retomada en las discusiones acerca de la reforma electoral sostenidas en la Asamblea Legislativa y entre la opinión pública. Tanto las voces de las organizaciones feministas y de mujeres como de las autoridades estatales apuntaron la necesidad de avanzar hacia la igualdad en las postulaciones. En 2005, la Comisión Interinstitucional y Civil de Seguimiento e Incidencia sobre los Derechos Políticos de las Mujeres<sup>5</sup> articuló una amplia propuesta de políticas públicas requeridas para fortalecer la igualdad de género en Costa Rica, incluyendo, entre otras, la necesidad de adoptar los principios de la paridad y la alternancia (Torres García, 2013: 185-186). Poco después, en 2007, el TSE recomendó a la Asamblea Legislativa

---

individualmente en la conformación de papeletas de cada provincia. Alternancia: 'El sistema de listas alternas en la conformación de las papeletas: [...] es un sistema que permite la elegibilidad proporcional y con ello la efectividad de la cuota femenina'. Mínimo: El 40% es un mínimo que puede incrementarse a favor de esa representación, pero no disminuirse" (Torres García, 2013: 193).

- 4 Se trata de las diputadas Kyra de la Rosa Alvarado (Partido Liberación Nacional), Gloria Valerín Rodríguez (Partido Unidad Social Cristiana) y Margarita Rosa Peñón Góngora (Partido Acción Ciudadana) (Benavides, 2019).
- 5 La Comisión, auspiciada por el Instituto Nacional de las Mujeres, fue un espacio de diálogo entre organizaciones de mujeres de la sociedad civil, entidades académicas y partidos políticos. Estuvo integrada inicialmente por el propio INAMU, la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, asesoras de la Comisión Permanente de la Condición de la Mujer de la Asamblea Legislativa, asesoras de género de los partidos Liberación Nacional y Acción Ciudadana, la Comisión Permanente de la Mujer de la Asamblea de Trabajadoras y Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos –que se retiró un año después–, la Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano, la Agenda Política de Mujeres, el Consejo de los 12 Puntos, el Foro Autónomo de Mujeres y el Centro de Investigación y Estudios de la Mujer de la Universidad de Costa Rica. El INAMU se desempeñó como Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional (Torres García, 2013: 223).

la adopción de la paridad y la alternancia de género en las postulaciones a todos los cargos, retomando los criterios que la propia autoridad había emitido en relación con la implementación de la cuota (Archenti, 2014: 309; Picado León, 2008: 16).

La paridad pasó entonces a formar parte del debate acerca de la reforma electoral amplia, que abarcó diversos temas,<sup>6</sup> y que finalmente fue aprobada por la Asamblea Legislativa en 2009. El nuevo Código Electoral –Ley N° 8765 publicada el 3 de septiembre de 2009– estableció la paridad de género para las postulaciones, al determinar “los principios de la participación política igualitaria, el concepto de paridad y alternancia, la inversión de la contribución estatal en la capacitación paritaria, y las respectivas sanciones si las disposiciones no son cumplidas. Se da el salto cualitativo de la cuota electoral al establecer la paridad –50% de mujeres y 50% de hombres– en las estructuras partidarias y en las papeletas para los puestos de elección popular, así como el mecanismo de alternancia por sexo –mujer-hombre u hombre-mujer– en las nóminas de elección” (Torres García, 2013: 183).

La reforma de 2009 se aplicó por primera vez en las elecciones municipales de 2010, pero a nivel legislativo su implementación se dio hasta los procesos de 2014. Este retraso en la implementación de la paridad obedece a que en el momento de publicación de la reforma, en septiembre de 2009, la mayoría de los partidos políticos ya habían concluido los procesos internos de selección de las candidaturas para la jornada electoral de febrero de 2010 (Torres García, 2013: 204). Por ello tanto el Legislativo, en los artículos transitorios de la reforma, como el TSE consideraron inviable su implementación durante un proceso comicial ya tan avanzado (consulta al TSE 3399-E8-2009).

Después de la aprobación de la reforma, las decisiones de la autoridad electoral permitieron el fortalecimiento de la implementación de la paridad de género. La interpretación inicial del TSE de la paridad no reconocía la obligatoriedad de la paridad horizontal (transversal).<sup>7</sup> En una primera resolución, la 3671-E8-2010 del 13 de mayo de 2010, el TSE consideró que el Código Electoral no incluía provisiones que permitieran establecer la obligatoriedad de la

---

6 “Las reformas del 2009 [...] fueron integrales y abarcaron el régimen electoral, las funciones y organización del Tribunal Supremo de Elecciones, la gestión electoral, el financiamiento estatal a los partidos políticos, la propaganda electoral, el voto en el extranjero y la participación política de las mujeres” (Torres García, 2013: 183).

7 La paridad horizontal a la que hacen referencia el debate y la jurisprudencia costarricenses en otros contextos normativos y a lo largo de este libro es identificada como *paridad transversal* en la literatura científica.

paridad horizontal. Más tarde, a raíz de un debate público y un fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia que anuló esta interpretación (15-005481-0007-CO del 14 de octubre de 2015), el TSE emitió nuevos criterios sobre la obligatoriedad de la paridad horizontal (Resolución 3603-E8-2016). Años después, la Resolución 1724-E8-2019 del TSE suscitó controversias, al excluir de la paridad horizontal (transversal) las postulaciones a los cargos uninominales en los ayuntamientos.

### III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL LEGISLATIVO NACIONAL

A lo largo de las últimas tres décadas, Costa Rica ha adoptado dos distintos regímenes electorales de género. El primero, aprobado en 1996, tuvo un diseño moderado (con una calificación de 3.5 del total de 5 puntos del Índice de Fortaleza de Régimen Electoral de Género [IFREG], de Caminotti y Freidenberg), aunque su implementación se vio fortalecida por el activismo de la autoridad electoral en su interpretación y también por los trabajos del movimiento amplio de mujeres. Con la reforma de 2009, que supuso la introducción de la paridad, el régimen cobró una mayor fuerza, alcanzando la valoración máxima de 5 puntos.

#### III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia se refiere al tamaño de la medida, es decir, al porcentaje de las candidaturas que están reservadas para la postulación de las mujeres. En el caso de Costa Rica, la primera medida adoptada por la Ley 7653 fue una cuota del 40%, lo que se considera un porcentaje de exigencia alto.<sup>8</sup> El porcentaje fue modificado 13 años después, con la publicación en 2009 de la Ley

8 El Código Electoral de 1996 (Ley 7653) señalaba lo siguiente:

“Artículo 58. Los estatutos de los partidos deberán contener:

[...]

n) El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular.

[...]

Artículo 60. En su organización, los partidos comprenderán:

[...]

Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres”.

Nº 8765, que establecía la paridad, es decir, que a partir de esa ley el umbral obligatorio es del 50% de presencia de mujeres para las listas de candidaturas a puestos de elección popular de los partidos políticos.<sup>9</sup> Esta Ley, una de las primeras en la región en introducir el principio de la paridad, sigue vigente y aplica para todas las elecciones en Costa Rica.

### III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

En la Ley Nº 7653 de 1996 no se tenía especificado los lugares de las listas en los cuales se debía posicionar a las mujeres. Sin embargo, después de las experiencias y la deficiente operación de la cuota en las elecciones de 1998, el Tribunal Supremo de Elecciones emitió dos decisiones clave en las cuales obligó a los partidos políticos a postular a las mujeres en las posiciones efectivas, es decir, con posibilidades reales de alcanzar una victoria electoral (resolución 1863) y determinó cuatro posibilidades en las que se puede interpretar este mandato (Resolución 2837).

Más tarde, la reforma de 2009 (Ley 8765) estableció ya un mandato de posición fuerte, ordenando la alternancia de las candidaturas femeninas y masculinas en las listas, de tal manera que dos personas de un mismo género no se podrían colocar de manera subsecuente. Este mandato de posición fue fortalecido por el TSE en 2019 mediante la Resolución 1724-E8-2019, en la que se estableció que los primeros lugares de las listas (que son las posiciones con mayores posibilidades de éxito electoral y que, además, determinan el orden subsecuente de las candidaturas) también tienen que estar distribuidos de manera paritaria.

---

9 El Código Electoral de 2009 (Ley 8765) señala lo siguiente:

“Artículo 2. Principios de participación política por género

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 la nómina”.



### III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La legislación costarricense no prevé la postulación de las candidaturas conformadas por propietarios y suplentes (las suplencias se registran únicamente en el caso de algunos cargos uninominales a nivel municipal). En lugar de eso, los partidos políticos tienen derecho a registrar un excedente de candidaturas en cada distrito y, en caso de la ausencia de un diputado o una diputada, se llama al cargo a la persona que sigue en la lista de candidaturas del distrito respectivo.<sup>10</sup>

Las reglas de paridad y alternancia obligan a la integración completa de las listas de candidaturas, es decir, tanto del número de escaños disponibles en cada distrito como de las candidaturas excedentes (arts. 5° y 7° del Reglamento N° 9-2009 para la inscripción de candidaturas y sorteo de la posición de los partidos políticos en las papeletas; arts. 2° y 3° del Decreto N° 13-2021 de convocatoria a elecciones).

### III.4. LAS SANCIONES

El primer diseño del régimen electoral de género costarricense, aprobado en 1996 mediante la Ley 7653, no incorporaba de manera explícita las sanciones por el incumplimiento de la cuota de género. La nueva norma únicamente hacía referencia a la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones como el órgano garante de la implementación de esta medida.

Fue precisamente el TSE, en ejercicio de sus funciones y mediante la resolución 1863, el que determinó que no procederá el registro de las listas de candidaturas que incumplan con la cuota de género mandatada por el Código Electoral, fortaleciendo de esta manera la implementación del régimen electoral de género. Más tarde, la Ley 8765, que reformó el Código Electoral para incorporar la paridad de género, introdujo también las medidas específicas de

---

<sup>10</sup> Ley 8765: "Artículo 208. Muerte, renuncia o incapacidad del candidato antes de la elección.

Si después de la inscripción de las candidaturas y antes de la votación para los cargos de diputados, regidores o concejales de distrito, ocurre la renuncia, el fallecimiento o la incapacidad de alguno de los candidatos, su lugar se tendrá como vacante y se llenará ascendiendo, automáticamente, al candidato de la misma lista que esté colocado en el puesto inmediato inferior.

Si tales circunstancias son posteriores a la votación, el Tribunal dispondrá la sustitución llamando a ejercer el cargo, por el resto del período constitucional, a quien en la misma lista obtuvo más votos o a quien siga en la misma lista, según corresponda".

sanción en el caso de incumplimiento. La sanción prevista por la legislación es la negativa de registro de las listas de candidaturas que no cumplan con el principio de la paridad y alternancia.<sup>11</sup>

### III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

El régimen electoral de género costarricense no ha establecido, en ningún momento, válvulas de escape que permitieran a los partidos políticos incumplir de manera legal con la cuota de género o con el cumplimiento de la paridad. Ni la Ley 7653 ni la 8765 incluyeron ninguna excepción al cumplimiento de la cuota o la paridad. La obligatoriedad de las cuotas fue reiterada por la autoridad electoral en distintas ocasiones, en particular en la resolución 1863. Este es claramente un aspecto positivo, pues las experiencias comparadas evidencian que la existencia de las válvulas de escape puede minar los esfuerzos legislativos por fomentar la representación política de las mujeres, como fue en el caso de México (véase Freidenberg y Gilas en este volumen).

---

11 Ley 8765: “Artículo 60. Solicitud de inscripción

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.”

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla I  
 Régimen electoral de género en Costa Rica

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	<i>Enforcement</i> (ausente, débil o fuerte)	Tipo de <i>enforcement</i>	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Costa Rica I IFREG= 3.5	1996 [Ley 7653]	Intermedio	40	Ausente	-	Ausente	Ausente	Amplio	Ausente
Costa Rica II IFREG= 4.5	1999 [Resoluciones 1863 y 2837]	Intermedio	40	Fuerte	Puestos elegibles	Fuerte	Prohibición de registro	Amplio	Ausente
Costa Rica III IFREG= 5	2009 [Ley 8765]	Paridad	50	Fuerte	1/1	Fuerte	Prohibición de registro	Amplio	Ausente

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

#### IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

Costa Rica ha mantenido un régimen democrático estable desde 1949 (fecha de aprobación de la Constitución política vigente). Como su democracia, el sistema político y electoral costarricense también ha sido estable a lo largo de las últimas siete décadas, pues únicamente ha sufrido cambios menores (Alcántara Sáez, 1999). El Poder Legislativo de Costa Rica recae en la Asamblea Legislativa. La Asamblea es un órgano unicameral y está compuesta por 57 diputaciones.<sup>12</sup> Sus integrantes son electos por el periodo de cuatro años en las elecciones generales, coincidentes con las elecciones presidenciales (arts. 106 y 107 de la Constitución). La Constitución prohíbe la reelección inmediata de las y los diputados (art. 107).

Para la elección legislativa, el territorio costarricense se divide en siete provincias con un número variado de escaños a elegir, definido a partir del censo poblacional más reciente. En la provincia más grande, San José, se eligen 19 diputaciones. Le siguen las provincias de Alajuela con 11, Cartago con siete, Heredia con seis, así como Guanacaste, Puntarenas y Limón con 4 cada una. Conforme al Código Electoral (art. 151 de la Ley 8765), en cada distrito los partidos políticos pueden registrar un excedente de 25% de las candidaturas (pero no menos de dos candidaturas).

Las listas de candidaturas que presentan los partidos políticos son cerradas y bloqueadas. Las listas (nóminas) deben ser presentadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones y deben respetar los principios de la paridad vertical (al interior de la lista) y horizontal (o la paridad transversal: la mitad de las listas debe estar encabezada por mujeres). Las elecciones legislativas se llevan a cabo bajo el principio de representación proporcional. Para la asignación de los escaños se emplea el sistema de cociente Hare y subcociente. El cociente se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos entre el número de escaños a repartir, procediendo a asignar a los partidos el número de escaños correspondiente a su votación. Si quedaran escaños por repartir, la distribución de estos se realiza a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos

---

12 El texto original de la Constitución de 1949 determinó el número de diputaciones en 45, señalando que al superar la población el número de 1'350,000 habitantes, se elegiría un nuevo diputado o diputada por cada 30,000 o residuo. La Ley N° 2741 Reforma a la Constitución Política, del 12 de mayo de 1961, estableció un número fijo de diputaciones (57).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

que apenas alcanzaron subcociente (el subcociente depende de la cifra cociente, pues se define como el total de votos válidos para un partido que no la alcanza, pero supera el 50% de esta). Este mismo sistema se aplicará en el caso de que ninguno de los partidos alcance cociente (arts. 201, 203, 204 y 205 del Código Electoral, Ley N° 8765).

Tabla II

Sistema electoral legislativo de Costa Rica

1. Ley Electoral. Requisitos de las candidaturas	
Exigencia de ciudadanía	Nacionalidad costarricense natural o legal con 10 años de ejercicio
Edad	21 años
Relación con los partidos	Postulación exclusivamente a través de los partidos políticos
Mandato	4 años
Renovación del mandato	Prohibición de la reelección inmediata
Elecciones	Concurrentes
2. Sistema electoral: Asamblea Legislativa	
Tamaño de la Cámara Baja	57 diputaciones
Principio de representación	Representación proporcional
Distritación	7 distritos plurinominales (provincias)
Estructura del voto	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Cociente de Hare y subcocientes
Umbral	No hay

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa electoral.

## V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO ACTUAL SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Costa Rica es otro de los ejemplos de la importancia de la adopción de las medidas afirmativas, de la introducción de la paridad de género y de su adecuado diseño para conseguir mejores resultados en la representación de las mujeres. La adopción de la cuota de género en 1996 y las interpretaciones del Tribunal Supremo de Elecciones permitieron lograr avances importantes, dando ejemplo del impacto que una cuota bien diseñada y efectivamente implementada puede tener sobre el éxito electoral de las mujeres.

El primer ejercicio de aplicación de la cuota de género en las elecciones generales de 1998 no trajo los resultados deseados. En ese año fueron electas 11 mujeres (19.29%), apenas dos más que en las elecciones pasadas. El bajo impacto obedeció a que el primer diseño de la cuota, introducido por la Ley 7653, no contemplaba un orden de candidaturas que garantizara a las mujeres la postulación en los lugares con posibilidades de éxito. Como consecuencia, “las elecciones nacionales de 1998 demostraron la aplicación ineficaz de la cuota por parte de los partidos políticos, pues la ausencia de una indicación expresa de ubicación en puestos elegibles hizo que se colocara a las mujeres en las suplencias o en posiciones con pocas o nulas posibilidades de elección, y se aplicara la cuota en la sumatoria de todas las mujeres propuestas, sin considerar las papeletas por separado, y cada municipio y provincia también por separado” (Torres García, 2013: 193).

Sin embargo, esta experiencia dio pie a la intervención de la autoridad electoral y a la emisión de nuevos criterios interpretativos que permitieran elevar la efectividad de la cuota. Así, a través de la aplicación de la cuota en las elecciones de 2002 –ya con las interpretaciones sostenidas por el TSE en relación con la postulación de las mujeres en los lugares con posibilidades de éxito– se logró elevar al doble el número de las diputadas en la Asamblea Legislativa costarricense, pasando de 11 a 22 legisladoras (del 19.29% al 38.59%). Esta experiencia exitosa llevó a la academia a declarar las cuotas como un modelo a seguir, un mecanismo *fast-track* que permite incrementos inmediatos de la representación política de las mujeres, en lugar de décadas de paulatinos cambios sociales (Dahlerup y Freidenvall, 2005: 28).

La cuota fortalecida por las interpretaciones del TSE fue implementada dos veces más, en las elecciones de 2006 y 2010, dando pie a cierta estabilidad en la representación femenina en la Asamblea Nacional. Los comicios de 2006 permitieron introducir 25 legisladoras (43.86%) y los de 2010, a 23 de ellas (40.35%). A pesar de un decremento observado en las elecciones de 2010, la proporción de las mujeres en la Asamblea Legislativa se mantuvo por encima del 40%.

En 2009 la reforma al Código Electoral introdujo el principio de la paridad y alternancia de género en las postulaciones. La paridad se aplicó a nivel legislativo por primera vez en las elecciones de 2014 (como ya se explicó, en los comicios anteriores, de 2010, su implementación no fue posible debido a que la reforma fue aprobada cuando el proceso electoral había empezado). El primer ejercicio paritario de nueva cuenta trajo resultados que no cumplieron

con las expectativas: el número de las mujeres electas en 2014 disminuyó frente a los comicios anteriores. Solamente 20 mujeres alcanzaron los escaños en la Asamblea Legislativa (35.09%).

Esta disminución obedeció a dos factores: el primero de ellos tuvo que ver con el diseño del mecanismo paritario, y el segundo, con la coyuntura política. El diseño de la paridad adoptado en 2009 obligó a los partidos políticos a asignar la mitad de las candidaturas a las mujeres y la otra mitad a los varones, y a colocarlos en las listas de manera alternada. Sin embargo, la legislación no previó ningún mecanismo relativo a cómo debían encabezarse las listas. En consecuencia, los partidos políticos hicieron que los varones estuvieran en los primeros puestos de las listas, lo que reducía las posibilidades del éxito electoral de las mujeres. De 100 listas de candidaturas presentadas, solamente 22 fueron encabezadas por mujeres (Benavides, 2019: 165-166).

Este problema fue agravado por las particularidades de la coyuntura política de las elecciones de 2014. En estos comicios se dio una mayor fragmentación partidista y fue más común que los partidos alcanzaran solo un escaño por provincia (distrito). De esta manera, las victorias electorales favorecieron a los liderazgos masculinos, afectando negativamente la implementación de la paridad y el equilibrio de género en la integración de la Asamblea Legislativa (Benavides, 2019: 165-166).

Fue hasta los siguientes procesos electorales, en 2018, que la paridad desplegó sus efectos positivos e incrementó la representación política de las mujeres. En estos comicios se aplicó el criterio del TSE, bajo el cual las listas deberían ser encabezadas de manera paritaria. Tomando en cuenta que el número de distritos es impar, el TSE ordenó que por lo menos tres de los siete distritos tendrían que estar encabezados por mujeres (Resolución 1724-E8-2019). Esta interpretación llevó a que ellas ocuparan un mayor número de primeros lugares en las listas: el 42% (frente al 22% de las elecciones previas). Como consecuencia, 26 mujeres fueron electas legisladoras, alcanzando con ello el 45.61% de la representación femenina y colocándose muy cerca del horizonte de la paridad numérica.

Tabla III

Composición por sexo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (1978-2022)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1978-1982	52	5	57	8.77
1982-1986	53	4	57	7.02
1986-1990	50	7	57	12.28
1990-1994	49	8	57	14.04
1994-1998	48	9	57	15.79
1998-2002	46	11	57	19.29
2002-2006	35	22	57	38.59
2006-2010	32	25	57	43.86
2010-2014	34	23	57	40.35
2014-2018	37	20	57	35.09
2018-2022	31	26	57	45.61
Totales	767	178	945	18.83

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

## VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Costa Rica ha logrado, a lo largo de los últimos 25 años, desarrollar un fuerte régimen electoral de género. La implementación de las reglas en los procesos electorales –ya tuvieron lugar seis desde la aprobación de las cuotas en 1996– ha permitido el perfeccionamiento del diseño e implementación del régimen, a través de los cambios legislativos y las interpretaciones sostenidas por el Tribunal Supremo de Elecciones. En términos generales, “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” (Benavides, 2019: 180). Aun así, como



en otros contextos de sociedades desiguales, persisten ciertas problemáticas en el diseño e implementación de la paridad.

En primer lugar, una debilidad del régimen electoral de género costarricense reside en la ausencia de ciertas normas en la legislación, en particular, de la paridad horizontal. Si bien Costa Rica cuenta con una autoridad electoral comprometida con la igualdad de género, el escenario en el cual el sostenimiento de las reglas fundamentales para la implementación de la paridad depende de la voluntad o compromiso de quienes integran el TSE no es el idóneo. Las normas de esta importancia deberían estar incluidas en la legislación e, incluso, idealmente, en la Constitución. Con una mayor precisión (y nivel) del desarrollo legislativo se cierran las puertas a las interpretaciones ambiguas o restrictivas, como la resolución 1724-E8-2019, que excluyó de la paridad a los cargos unipersonales a nivel municipal.

En segundo lugar, la implementación de la paridad horizontal (transversal) sigue siendo deficiente y sigue reflejando patrones patriarcales que favorecen los liderazgos masculinos. Los partidos se apegan a las exigencias mínimas establecidas por la ley y el TSE y, cuando pueden, promueven las candidaturas masculinas en mayor medida que las femeninas. Así, por ejemplo, ocurrió con la aplicación de la paridad horizontal, designando a las mujeres en el número mínimo de los primeros lugares de las listas, y evitando asignarles los primeros lugares en los distritos más grandes e importantes del país (Benavides, 2019: 180).

En tercer lugar, la distribución de los recursos para las campañas. Los partidos políticos son instituciones generizadas y uno de los aspectos más difíciles de cambiar en su interior son precisamente las relaciones de género. Las desigualdades entre hombres y mujeres se observan no solamente en el acceso a los cargos o las candidaturas, sino también en el acceso a los recursos de campaña. Las desigualdades en el acceso a los recursos necesarios para conseguir el apoyo ciudadano son claves a la hora de definir las posibilidades del éxito electoral. Si bien la legislación costarricense prevé la obligación de los partidos de ejercer paritariamente los recursos que reciben del Estado para financiar las actividades de capacitación,<sup>13</sup> no existe una norma similar en

13 Ley 8765. "Artículo 52. Estatuto de los partidos políticos

El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente:

[...]

p) La forma en la que se distribuye en el periodo electoral y no electoral la contribución estatal de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política. De lo que el partido político disponga

lo que concierne a las campañas electorales, agravando las condiciones de desigualdad que las mujeres enfrentan en el ejercicio de la política.

En cuarto lugar, la violencia política en razón de género. Como en todas las democracias del mundo, en Costa Rica las mujeres en la política experimentan la discriminación, obstáculos distintos o mayores que los que encuentran los varones, son valoradas y evaluadas de manera distinta. Con frecuencia se enfrentan a presiones, amenazas y agresiones de diversos tipos. Como documenta Albaine (2015b: 159): “el acoso y la violencia política se expresa [sic] de múltiples formas a través de situaciones de discriminación, violencia verbal, violencia física y/o sexual, generando un ambiente hostil a la participación política de las mujeres. Algunas prácticas mencionadas han sido la persecución en medios, la baja del sueldo, la no devolución del cargo por parte del suplente varón en caso de prórroga por licencia por maternidad, amenazas a familiares, el impedimento para participar en sesiones, difamación sexual, entre otras”.

Una parte importante de la violencia que experimentan las mujeres políticas tiene lugar al interior de los partidos políticos y en el ejercicio de sus cargos. El trato diferenciado, la distribución desigual de los recursos y todos los patrones que privilegian el liderazgo masculino desincentivan la participación política de las mujeres y las mantienen como intrusas en el ejercicio del poder público (Torres García, 2013). En particular, los ejercicios de observación realizados durante las elecciones de 2018 registraron ataques con una fuerte carga de violencia sexual y sexista (Carcedo, 2018). Asimismo, entre 2011 y 2018, el TSE resolvió 21 recursos relativos a violencia en el ejercicio del cargo, la mayoría centrados en el ámbito municipal (PNUD, 2019: 33).

En quinto lugar, las experiencias comparadas evidencian que la presencia no necesariamente implica la influencia, por lo que la llegada de las mujeres a las candidaturas y a los cargos no siempre implica cambios al interior de los partidos políticos o los órganos legislativos. Las prácticas patriarcales que persisten y evitan que las mujeres puedan acceder a los cargos de liderazgo al interior de los partidos e instituciones, y que no puedan ejercer la representación en las condiciones de igualdad frente a los varones (Torres García, 2013), son aún obstáculos muy densos que limitan la construcción de las democracias paritarias.

---

para capacitación, deberá establecerse en forma permanente y paritaria tanto a hombres como a mujeres, con el objetivo de capacitar, formar y promover el conocimiento de los derechos humanos, la ideología, la igualdad de géneros, incentivar los liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros”.

## VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Costa Rica cuenta con un régimen electoral de género fuerte y efectivo, que ha generado resultados positivos elevando la representación política de las mujeres al 45.61% de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, las reglas siempre son perfectibles y la experiencia de la implementación de la paridad permite visualizar al menos tres ajustes que serían fundamentales para afianzar la construcción de la democracia paritaria en Costa Rica.

El primer y más importante cambio debería ser el reconocimiento de la paridad como un principio constitucional que aplica para la integración de todas las instituciones y órganos del Estado. Una reforma de este calado elevaría la importancia de la paridad y destacaría su valor como una nueva forma de entender y ejercer la democracia, en la que todas las personas, sin importar su género, deben participar en condiciones de igualdad y ejercer el poder en partes iguales.

Esta medida implicaría, además, la necesidad de ajustar las interpretaciones de algunas de las reglas electorales, para que, por ejemplo, las sustituciones de las personas electas a los cargos públicos deban hacerse con las personas del mismo género. Significaría también abrir el debate sobre los mecanismos efectivos para promover la integración paritaria de los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como de la presencia de las mujeres en la administración pública, y permitiría fortalecer la participación y representación política de las mujeres a nivel municipal, que sigue siendo un gran pendiente. En pocas palabras, implicaría feminizar la política y el Estado para alcanzar la igualdad sustantiva y garantizar a las mujeres las mismas oportunidades de influir en el destino colectivo que las que tienen los varones.

El segundo ajuste que se considera necesario implica adecuar algunas normas específicas del Código Electoral para garantizar ya no solo la paridad en las postulaciones, sino también la igualdad en las condiciones de competencia por el poder. Entre estas medidas tendría que incorporarse la paridad y alternancia a lo largo del tiempo en la postulación de las candidaturas. Si uno de los problemas que enfrenta Costa Rica es la interpretación minimalista que los partidos realizan de la paridad horizontal, otorgando la mayoría de las candidaturas a los varones, incorporar la paridad y la alternancia a la vez los

obligaría a revertir las proporciones de los géneros que encabezan las listas de candidaturas entre una elección y otra. Entre las medidas de paridad necesarias está también la obligación de distribuir de manera paritaria los recursos de campaña, tanto los financieros como los materiales, incluyendo los tiempos o espacios de publicidad que emplean los partidos para promover sus nóminas.

El tercer ajuste tiene que ver con el combate a la violencia política en razón de género. Costa Rica tiene pendiente la aprobación de una legislación que reconozca la existencia de este fenómeno y que establezca direcciones que orienten las políticas públicas necesarias para prevenir y erradicar, las medidas para investigar y sancionar a quienes son responsables de los actos de violencia, así como las medidas de reparación para las víctimas. Si bien desde 2017 en la Asamblea Legislativa fue presentado un proyecto de ley en la materia y durante 2021 se han retomado las discusiones al respecto, la ley aún no ha sido aprobada (Iniciativa 20.308). Estas tres cuestiones deben ser las prioridades legislativas para la nueva Asamblea Legislativa costarricense que se eligió en febrero de 2022. Una de las expectativas respecto a esa elección era la necesidad de que su integración alcanzara la paridad numérica, y que las diputadas y los diputados promuevan los ajustes normativos necesarios para afianzar la ruta de construcción de una democracia paritaria en Costa Rica.