

EVALUANDO LA PARIDAD Y LA ALTERNANCIA¹

Hugo Picado León²
Luis Diego Brenes Villalobos³

RESUMEN:

Este artículo tiene por objeto explicar cómo se formula y funciona la paridad y la alternancia de género según la legislación y la jurisprudencia costarricense, así como evaluar sus resultados a cuatro años de su introducción en la legislación nacional. El texto consta de dos partes, la primera describe los fundamentos conceptuales, teóricos y jurisprudenciales de la paridad y la alternancia, así como sus alcances sobre la representación en cargos electos, sobre la integración de los órganos partidarios y sobre las actividades de capacitación partidaria. La segunda parte, procura explicar los resultados de la paridad y la alternancia en las elecciones legislativas de 2014, tomando en cuenta los resultados del anterior sistema de cuota.

PALABRAS CLAVE: *participación política, equidad de género, cuota de participación de las mujeres, paridad, alternancia.*

INTRODUCCIÓN

La democracia, en tanto propende a la aplicación del principio de igualdad, exige la incorporación de mecanismos que garanticen el efectivo e igualitario acceso de las mujeres a los cargos públicos de los cuales han sido históricamente desplazadas. Acorde con los instrumentos de derecho internacional y al vínculo entre democracia, igualdad y paridad, el artículo 2 del Código Electoral de 2009 alude a la participación política de hombres y mujeres como un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación.

La paridad se materializa en la integración igualitaria de delegaciones, nóminas y órganos pares mientras que, en caso de órganos impares, la diferencia no debe ser superior a uno. La ley complementa el principio de paridad con el mecanismo de la

¹ Una versión preliminar de esta ponencia fue publicada recientemente en el n.º 18 de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Artículo de consulta en: <http://www.tse.go.cr/revista/articulos.htm>. Se cuenta con autorización de la Revista para su divulgación e incluso nueva publicación, lo anterior en tanto se remita e indiquen las referencias de origen del artículo.

² Máster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, Diploma en Estudios Avanzados y Candidato a Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca. Actual Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Contacto: hpicado@tse.go.cr

³ Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca, Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Actual Secretario Académico del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Contacto: dbrenes@tse.go.cr

alternancia, de manera que dos personas del mismo sexo no puedan ubicarse consecutivamente en la nómina. Los partidos políticos, conforme a su potestad de autorregulación, deben adecuar su normativa interna –entiéndanse estatutos y reglamentos- estableciendo las reglas que consideren idóneas para dar efectivo cumplimiento a los principios de paridad y alternancia.

Este artículo tiene por objeto explicar cómo se formula y funciona la paridad y la alternancia según la legislación y la jurisprudencia costarricense, así como evaluar la eficacia de estas normas en su primer ciclo de aplicación a comicios de escala local (2010) y nacional (2014). La primera parte del trabajo pretende dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué significan la paridad y la alternancia?, ¿qué ha dicho la jurisprudencia electoral sobre estos conceptos?, ¿qué impactos han tenido la paridad y la alternancia en su primer ciclo comicial? La segunda parte propone varias hipótesis para explicar por qué a pesar de entrar en aplicación la paridad y la alternancia, la Asamblea Legislativa del período 2014-2018 tendrá menos diputadas que en los períodos precedentes. Para responder a estas interrogantes el artículo se basa en la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), así como en los resultados electorales de las elecciones legislativas de los años 2002, 2006, 2010 y 2014.

I.- PARTE: CONCEPTO Y ALCANCES DE LA PARIDAD Y LA ALTERNANCIA EN LA LEGISLACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA COSTARRICENSE.

1. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA PARIDAD Y LA ALTERNANCIA

La democracia, en tanto propende a la aplicación del principio de igualdad, exige la incorporación de mecanismos que garanticen el efectivo e igualitario acceso de las mujeres a los cargos públicos de los cuales han sido históricamente desplazadas. Costa Rica adoptó un sistema de cuotas en la década de 1990, para luego dar el paso adelante hacia la paridad en 2009; de esa manera se pasó de una medida temporal a un mecanismo permanente que garantice la igualdad en el acceso a cargos partidarios y a candidaturas.

El TSE, mediante su resolución número 1863-1999 explica que la imposición de porcentajes de participación de las mujeres en el escenario político constituye un medio compensatorio que procura una concreción del derecho de igualdad de oportunidades. La cuota, por ende, se entendió como una herramienta y no un fin en sí misma, a través de la cual se establecía una desigualdad formal a favor de las mujeres, con el propósito de lograr una igualdad real en el comportamiento de las agrupaciones políticas y del electorado.

Por su parte, la Sala Constitucional, en su resolución número 03419-2001, refiriéndose al sistema de cuotas del 40%, consideró válido y obligatorio, desde el punto de vista constitucional, establecer medidas de discriminación positiva a favor

de las mujeres en materia electoral, debido a las desventajas que la realidad socio-cultural ha mantenido históricamente⁴.

Para la aplicación práctica de las cuotas, el TSE, por medio de su jurisprudencia, recomendó el mecanismo de la alternancia que posteriormente recogería la ley electoral. Mediante sus resoluciones 1863-1999 y 2837-E-1999, el TSE indicó que el porcentaje del 40% de participación femenina en las papeletas legislativas y municipales, tenía que darse necesariamente en puestos elegibles. Para tales efectos, el orden alternativo de género fue considerado por el TSE como un sistema idóneo para garantizar la elegibilidad proporcional y con ello la efectividad de la cuota femenina.

Once años después, la Sala Constitucional, en resolución 001966-2012, sostuvo que: *“Es precisamente con el sistema de paridad y con la creación e implementación del mecanismo de alternancia, que el Estado costarricense asegura la realización práctica del principio de igualdad entre hombres y mujeres protegido a nivel Constitucional y Convencional, pues permite una participación equilibrada e igualitaria entre ellos, en el escenario político, sin distingo.”*

2. CONCEPTO NORMATIVO DE PARIDAD Y ALTERNANCIA

Acorde con los instrumentos de derecho internacional y al vínculo entre democracia, igualdad y paridad, el artículo 2 del Código Electoral de 2009 alude a la participación política de hombres y mujeres como un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación.

La paridad se define como la integración idéntica de delegaciones, nóminas y órganos pares y, en caso de órganos impares, con diferencia no superior a uno: *“(...) 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*

⁴ El vínculo entre democracia y paridad es mediado por el principio de igualdad. La Carta Democrática Interamericana, suscrita en el seno de la Organización de Estados Americanos el 11 de setiembre de 2001, en su artículo 28, compromete a los Estados a *“promover la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática”*. Muchos otros instrumentos de derecho internacional, ratificados por Costa Rica, constituyen fundamento para la paridad y la alternancia, entre los más recientes destacan la Décima Conferencia sobre la Mujer en América Latina y el Caribe o “Consenso de Quito” (2007), que compromete a los Estados Parte a tomar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal; y la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, “Consenso de Brasilia”, de 16 de julio de 2010, que entre otros compromisos, exige promover la creación de mecanismos y apoyar los que ya existen para asegurar la participación político-partidaria de las mujeres que, además de la paridad en los registros de candidaturas, aseguren la paridad en los resultados, el acceso igualitario al financiamiento de campañas y a la propaganda electoral, y la inserción equitativa en los espacios de decisión dentro de las estructuras de los partidos políticos.

delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.(...)”.

La citada norma complementa el principio de paridad con el mecanismo de la alternancia, descrito de esta manera: *“(…) 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.”.*

Los partidos políticos, conforme a su potestad de autorregulación, deben adecuar su normativa interna –entiéndanse estatutos y reglamentos- estableciendo las reglas que consideren idóneas para dar efectivo cumplimiento a los principios de paridad y alternancia. Según el artículo 52 inciso o) del Código Electoral, los partidos deben establecer los mecanismos *“que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en la estructura partidaria, así como en la totalidad y en cada una de las nóminas de elección popular, y el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas”.* Norma complementaria al artículo 148 del Código Electoral que expresamente indica que corresponde a cada partido político definir el primer lugar de cada una de las nóminas partidarias.

Justamente el TSE, en su resolución 0784-E8-2011, estableció que *“corresponde al Partido definir el mecanismo de elección con el fin de garantizar que los (...) puestos a designar, estén conformados por una diferencia entre ambos sexos que no sea superior a uno. En concordancia con lo expuesto, no concierne a este Tribunal vía consulta, validar o no los mecanismos propuestos por el Partido pues, como ya se ha sostenido en reiterada jurisprudencia, los partidos políticos gozan de amplia autonomía para regular su estructura y funcionamiento interno, debiendo respetar eso sí, como en el caso que nos ocupa, las obligadas reglas de paridad definidas en el Código Electoral y precisadas por este Tribunal en diversos pronunciamientos.”.*

A partir de la conceptualización normativa de 2009, los conceptos de paridad y alternancia han tenido que ser precisados por el TSE en sus consecuencias y formas de aplicación. Es decir, ha correspondido al juez electoral, indicar cómo la norma jurídica ha de ser llevada a la práctica por los partidos políticos, ante diversos supuestos. De esta manera los conceptos de paridad y alternancia se enriquecen y amplían en al menos cuatro direcciones: elecciones para cargos plurinominales, elecciones para cargos uninominales, órganos partidarios y actividades de capacitación.

a. Cargos plurinominales

Cuando se trata de cargos plurinominales o colegiados, como en elecciones legislativas o concejos municipales, la aplicación de la paridad y la alternancia resultan sencillas, por lo cual no han presentado mayores conflictos en cuanto a su aplicación concreta, que ya resultó obligatoria en las elecciones municipales de diciembre de 2010.

Por su parte, en febrero de 2014 se aplicaron, por vez primera, en las elecciones legislativas. Los partidos políticos tienen la obligación de conformar sus órganos internos y sus nóminas para cargos plurinominales según esas normas, pues, caso contrario, el TSE no inscribiría las integraciones o las candidaturas.

En la parte segunda de este artículo se detallan y desglosan los resultados y la representación femenina que por provincia y partido político ha tenido la Asamblea Legislativa desde el 2002 a la fecha.

b. Cargos uninominales

La aplicación de la paridad y la alternancia tratándose de cargos uninominales ha requerido interpretación por parte de la autoridad electoral. El TSE, mediante sus resoluciones 3671-E8-2010, 4303-E8-2010 y 6165-E8-2010, ha aclarado lo siguiente:

- **Papeleta presidencial:** El cargo de presidente puede corresponderle a cualquier sexo. En cuanto a las candidaturas a vicepresidente, el encabezamiento también puede ocuparlo cualquier sexo, incluso igual al de quien se postule para la presidencia; sin embargo, el cargo de segundo vicepresidente debe ser ocupado necesariamente por el sexo opuesto.
- **Papeleta de alcalde:** Para el puesto de alcalde puede postularse una persona de cualquier sexo, pero la candidatura a primer vicealcalde debe ser ocupado por persona del sexo opuesto. En cuanto al puesto a segundo vicealcalde puede ser ocupado indistintamente por persona de cualquier sexo.
- **Papeleta de síndico:** Esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo, pero la candidatura a suplente debe ocuparla el sexo opuesto.
- **Papeleta de intendente:** La integración de esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo pero la candidatura a viceintendente debe corresponder a persona de sexo opuesto.

c. Órganos partidarios

El TSE, siguiendo la misma lógica, indicó, en su resolución 6165-E8-2010, que los órganos partidarios impares que adopten sus acuerdos de manera colegiada, deben conformarse con una diferencia entre ambos sexos no superior a uno, indistintamente de si un hombre o una mujer ocupa la presidencia y subsiguientes cargos. Es responsabilidad de los partidos políticos reformar sus estatutos definiendo, en ejercicio de su potestad auto-regulatoria, los mecanismos idóneos para dar cumplimiento a la paridad y la alternancia; al TSE no le corresponde diseñar los mecanismos que deban adoptar los partidos para lograr el respeto a la equidad de género a lo interno de sus estructuras, aunque, en uso de sus potestades jurisdiccionales, puede intervenir para hacer cumplir las normas vigentes (Resoluciones 3671-E8-2010 y 303-E8-2010 del TSE).

Ahora bien, en los partidos pueden existir órganos complejos, con formas de composición heterogéneas, en los cuales la paridad resulte de difícil aplicación, por ejemplo, aquellos integrados por las personas que en el pasado hayan ejercido la presidencia de la República, o por representantes sectoriales electos democráticamente. Tales casos excepcionales deben analizarse de manera casuística (Resolución 784-E8-2011).

d. Actividades de capacitación paritaria

En su resolución 1677-E8-2012, el TSE explicó que, según lo establece el artículo 103 del Código Electoral, para que los gastos relacionados con las actividades de capacitación puedan ampararse a la contribución estatal, la agrupación política debe acreditar, entre otros aspectos y mediante certificación emitida por un contador público autorizado, que en los eventos correspondientes se respetó el principio de paridad, de suerte que ambos géneros se hayan beneficiado en condiciones de igualdad efectiva. La actividad que se realice sin que el contador público autorizado certifique el cumplimiento de esa condición, traerá como consecuencia ineludible el rechazo del gasto y que el Tribunal no autorice el respectivo reembolso. El indicado requerimiento de convocatoria paritaria para posteriormente obtener el respectivo reembolso con cargo a la contribución estatal se excepciona, únicamente, en dos supuestos: cuando se trate de actividades abiertas a las que se invita a los miembros del partido de manera general y sin cupos pre-asignados y, por otro lado, de capacitaciones específicamente dirigidas –por su naturaleza y temática– a las mujeres de la agrupación política. Cabe señalar que durante los primeros tres años de vigencia del Código Electoral de 2009, las disposiciones dirigidas al financiamiento de las actividades de capacitación de los partidos han tenido poco impacto, pues lamentablemente su utilización ha sido mínima.

e. Resultados de la paridad y alternancia en las elecciones municipales

Según se adelantó, el sistema de la paridad y el mecanismo de la alternancia tienen su primera aplicación en Costa Rica en las elecciones municipales de diciembre de 2010.

A modo de referencia, dado que la naturaleza de una elección municipal difiere de la propia a escala local, de seguido se adjuntan cuadros comparativos respecto de la representación femenina lograda para todos los cargos municipales desde las elecciones del 2002 hasta las propias del 2010. Cabe recalcar que en el caso de la elección de regidurías, es decir, de las personas integrantes de los Consejos Municipales, la paridad y la alternancia aplicarán por primera vez en los comicios de 2016.

Mujeres en los gobiernos locales: regidurías
Elecciones municipales 2002, 2006 y 2010

Cargos	Total de puestos	2002 Mujeres electas (%)	2006 Mujeres electas (%)	2010 Mujeres electas (%)
Regidurías propiedad	503	46,3	40,8	38,6
Regidurías suplencia	503	53,9	46,1	47,1

Fuente: Torres García (2013:195).

Mujeres en los gobiernos locales: todos los puestos
Elecciones municipales 2002, 2006 y 2010

Cargos	Total de puestos	Elecciones municipales 2002 Cuota Mujeres (%)	Elecciones municipales 2006 Cuota Mujeres (%)	Elecciones municipales 2010 Paridad Mujeres (%)
Alcaldías	81	8,6	11,1	12,3
Alcaldías suplentes	162	53,0	51,9	--
Vicealcaldía primera*	81	--	--	87,0
Vicealcaldía segunda*	79	--	--	17,7
Intendencias	8	25,0	25,0	25,0
Viceintendencias*	8	--	--	75,0
Sindicaturas propiedad	469	28,2	28,1	27,2
Sindicaturas suplencia	469	71,3	74,0	72,9
Concejos de distrito propiedad	1848	45,6	46,7	48,2
Concejos de distrito suplencia	1848	51,9	51,3	49,2
Concejo municipal de distrito propiedad	32	40,6	40,6	43,8
Concejo municipal de distrito suplencia	32	62,5	50,0	40,6

Fuente: Torres García (2013:209-210). *En las elecciones municipales del 2010, las alcaldías suplentes pasan a constituirse en vicealcaldías primera y segunda, y se determina para la intendencia una suplencia en el puesto de viceintendencia. Nota: El sombreado oscuro indica los años de implementación de la paridad electoral.

II.- PARTE: LOS RESULTADOS DE LA PARIDAD Y LA ALTERNANCIA EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 2014.

La puesta en vigor de la paridad y la alternancia para la elección de escaños legislativos hacían suponer un incremento del porcentaje de mujeres electas a esos cargos. Sin embargo, mientras en 2002 resultaron electas 20 mujeres diputadas (35.1% del total de escaños), y tanto en 2006 como en 2010 fueron electas 22 (38.6%), en 2014, ya con paridad y alternancia, resultaron electas únicamente 19 mujeres (33.3%) ¿Por qué a pesar de la paridad y la alternancia la Asamblea Legislativa del periodo 2014-2018 contará con menos diputadas que en los periodos precedentes (2002 a 2010)?

El motivo por el cual menos mujeres acceden a escaños legislativos, a pesar de las reglas de paridad y alternancia, obedece a la suma de tres factores:

1) Por decisiones de los propios partidos políticos, el anterior sistema de cuota en realidad se comportó como un sistema de paridad y alternancia. Incluso en algunos casos ese sistema “rompió” la alternancia pero a favor de más representación femenina.

2) El nuevo sistema de partidos costarricense consolida un pluralismo limitado con una distribución más fragmentada del poder. En el marco de ese multipartidismo, por primera vez en la historia electoral (desde 1953) es más el número de escaños que se reparten por cifra residual que por cifra cociente. Este nuevo escenario se evidencia en una mayor fragmentación del poder, equilibrándose más las fuerzas en contienda. Es decir, no solamente son más los partidos con representación en el Congreso, sino que también crece su peso político, individualmente considerado. Una consecuencia de ello, con repercusión inmediata en la representación femenina, lo es el aumento del número de partidos que en una provincia únicamente logra un escaño, igualmente reflejado en el aumento en el número “impar” de escaños que logra una agrupación.

3) La libre determinación partidaria para decidir el género que encabeza las nóminas propició compromisos y tratamientos diferenciados pero con un favorecimiento a cabezas masculinas. Tanto en el periodo en que rigió la cuota femenina como bajo las actuales reglas de paridad y alternancia, la cuestión entorno a qué género encabezaba una lista quedó a la libre determinación de cada agrupación partidaria. De esta manera, no puede analizarse este factor como variable explicativa en el tiempo, aunque sí que es cierto que los partidos políticos asumieron el reto del encabezamiento femenino con diferentes grados de compromiso. Consecuentemente, no hay factor causal en la ausencia de una regla que obligue el encabezamiento femenino, pero sí hay un comportamiento y diferenciación en el tratamiento que las diferentes agrupaciones asumieron al respecto, tratamiento que además beneficia a las cabezas de listas masculinas.

A continuación se explican con más detalle esas tres hipótesis:

1. Sistema de cuotas operó como paridad y alternancia

La revisión a las listas partidarias de los partidos que, del 2002 a la fecha, lograron escaños para mujeres (PLN, PAC, PUSC, ML, PASE y FA), salvo algunas excepciones en algunas provincias, permite concluir que dichas agrupaciones sí cumplieron con la alternancia y paridad, incluso cuando esta no era exigida por ley. Por ejemplo, el PAC y FA, siempre la han respetado en todas las provincias. Conducta imitada por el PASE a partir de la elección del 2010.

Del total de las 100 listas provinciales que suman esas agrupaciones políticas en el 2002, 2006 y 2010, años en que no regía la alternancia y paridad, un 94% de esas listas sí cumplía con la paridad. Por su parte, respecto de la alternancia, un 16% de las listas no cumplían con ese criterio, a lo cual hay que sumar un 10% que si bien tampoco cumplió sí que encabezó la lista con mujeres, al igual que 15% donde tampoco se cumplía con la alternancia pero porque esta favorecía a más mujeres.

Justamente, la revisión a las listas provinciales muestra que varias de las excepciones a la alternancia se materializaban en términos positivos para la representación femenina, como los casos de PLN y ML, partidos que rompieron la alternancia pero a favor de las mujeres. Lo anterior ayuda a explicar por qué desde el 2002 el sistema de cuotas en realidad se comportaba como de paridad y alternancia, incluso “inflándose” los resultados de mujeres con esas rupturas. La reforma del 2009 vino a mostrar en el 2014 porcentajes “no alterados” en el logro de esos escaños femeninos.

Cuadro 1. Representación femenina en Congreso según partido político (2002-2014).

Partido/Elección	2002	2006	2010	2014	Total de diputadas
PLN	7/17 (41.1%)	11/25 * (44%)	10/24 ** (41.6%)	8/18 (44.4%)	36
PAC	7/14 (50%)	8/17 (47%)	5/11 (45.4%)	6/13 (46%)	26
PUSC	6/19 (31.5%)	2/5 (40%)	1/6 (16.6%)	1/8 (12.5%)	10
ML	0/6	1/6 (16.6%)	4/9 *** (44.4%)	2/4 (50%)	7
PASE	-	0/1	2/4 (50%)	0/1	2
FA	-	0/1	0/1	2/9 (22.2%)	2
Total	20	22	22	19	83
Porcentaje	35.1%	38.6%	38.6%	33.3%	

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE. Notas: [a/b]: a = total de mujeres con escaño y b = total de escaños logrados, ambas referencias para el mismo partido político. El % entre paréntesis es la representación femenina de ese partido en el Congreso. * En San José, PLN rompe alternancia y ubica a tres mujeres en las plazas 2-3-4 de la lista. Todas alcanzan escaño. ** En San José, PLN rompe alternancia en dos ocasiones, mujeres en plazas 2-3 y 6-7. Todas alcanzan escaño. *** En San José, ML rompe alternancia con mujeres en puestos 1-2 de la lista.

Debe remarcarse que ni la cuota del 40% ni la exigencia de paridad al 50% en las listas necesariamente se refleja en esos porcentajes en la representación femenina que finalmente se alcanza en el Congreso. De allí la importancia de revisar la responsabilidad que cada agrupación política asume respecto de concretar esos porcentajes, al menos en sus bancadas. El Cuadro 1 procura ese énfasis, más allá del porcentaje de mujeres finalmente representadas en el Congreso, importa el porcentaje de mujeres a lo interno de cada partido político. Nótese, a modo de ejemplo, como el PAC en 2002 y el PASE en 2010, alcanzaban un 50% de representación femenina.

Situaciones coyunturales adicionales:

San José es la provincia que más representación femenina aporta en cada elección al Congreso. El último censo de población del 2011 conllevó cambios a la magnitud electoral provincial (número de escaños a elegir por provincia) restando una plaza a San José que se le acreditó a Heredia. A esa pérdida de escaño en San José (provincia que más escaños elige en el país y por ende la que favorece una mayor proporcionalidad), se suma la coyuntura que en la provincia de Heredia ninguna mujer encabezó la lista de ningún partido político.

Cuadro 2. Representación femenina en Congreso según provincia (2002-2014).

Provincia/Elección	2002	2006	2010	2014	Total
San José	7	8	10	7	32
Alajuela	3	5	4	4	16
Cartago	3	4	1	2	10
Heredia	2	2	3	2	9
Guanacaste	2	1	1	1	5
Puntarenas	1	1	1	2	5
Limón	2	1	2	1	6
Total	20	22	22	19	83
Porcentaje	35.1%	38.6%	38.6%	33.3%	

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

Igualmente, el comportamiento de la elección en la provincia de Limón distribuyó los 5 escaños entre cinco partidos políticos diferentes. Justamente la evolución de la distribución de escaños en Limón es el mejor reflejo de la plena vigencia de un pluralismo limitado⁵ en nuestro sistema de partidos.

⁵ El viejo dilema introducido por Sartori respecto de ¿cómo deben contarse los partidos? pasa por considerar el tamaño relativo o “peso” de estos. Sartori (1980) resuelve su inquietud mediante la noción de “partido relevante” y bajo dos criterios para su delimitación: 1) el potencial del partido para conformar coaliciones y 2) su potencial de chantaje (*blackmail potential*). Asimismo, conforme a la tesis del criterio numérico (Número Efectivo de Partidos: NEP), en ponderación de la fragmentación del sistema de partidos, Sartori sugiere siete clases de sistemas de partidos: 1) De partido único, 2) De partido hegemónico, 3) De partido predominante, 4) Bipartidista, 5) De pluralismo limitado (3 a 5 partidos), 6) De pluralismo extremo (entre 6 y 8 partidos); y, 7) De atomización⁵.

2. Consolidación del pluralismo limitado

Los siguientes cuadros (3 a 6) muestran la integración de la Asamblea por partido político y provincia en era multipartidista (2002-2014). De especial interés se destaca en estos cómo ha aumentado el número de repartos individuales por provincia, entiéndase como cada vez más crece el número de partidos que logra solo una plaza en una provincia.

Cuadro 3. Integración del Congreso por partido y provincia (2002-2006).

Partido	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
PUSC	6	4	2	1	2	2	2	19
PLN	5	4	2	1	2	1	2	17
PAC	6	2	2	2		1	1	14
ML	2	1	1	1		1		6
RC	1							1
Totales	20	11	7	5	4	5	5	57

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

Cuadro 4. Integración del Congreso por partido y provincia (2006-2010).

Partido	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
PLN	7	5	3	3	3	2	2	25
PAC	5	4	3	2	1	1	1	17
ML	2	1	1			1	1	6
PUSC	2	1				1	1	5
FA	1							1
PUN	1							1
RC	1							1
PASE	1							1
Totales	20	11	7	5	4	5	5	57

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

Cuadro 5. Integración del Congreso por partido y provincia (2010-2014).

Partido	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
PLN	7	5	3	2	3	2	2	24
PAC	4	2	1	2		1	1	11
ML	2	2	1	1	1	1	1	9
PUSC	2	1	1			1	1	6
PASE	2	1	1					4
FA	1							1
RC	1							1
RN	1							1
	20	11	7	5	4	5	5	57

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

Cuadro 6. Integración del Congreso por partido y provincia (2014-2018).

Partido	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
PLN	5	4	2	2	2	2	1	18
PAC	5	3	2	2		1		13
FA	2	2	1	1	1	1	1	9
PUSC	2	1	1	1	1	1	1	8
ML	2	1					1	4
RC	1						1	2
ADC			1					1
RN	1							1
PASE	1							1
Totales	19	11	7	6	4	5	5	57

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

Del 2002 a la fecha se ha incrementado en forma importante los partidos políticos que en la distribución provincial de escaños, logran solo un escaño en cada provincia. Manifestación expresa del crecimiento en la fragmentación de la lucha partidaria y de la representación que se logra en el Congreso. El caso de la provincia de Limón es el más evidente y llamativo de todos.

Cuadro 7. Aumento de partidos que logran solo un escaño, o bien un número impar de escaños, en cada provincia (2002-2014).

Elección	Número de veces que un partido logra solo un escaño en una provincia	Número de veces que un partido logra un número impar de escaños
2002	10	11
2006	14	20
2010	17	21
2014	20	24

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

La evolución del indicador del Número Efectivo de Partidos NEP (“electoral” calculado con respecto al número de partidos en contienda (NEPE) y “parlamentario” cuando se pondera respecto del número de agrupaciones que logran representación en el congreso (NEPP)), ratifica esa evolución en la fragmentación del poder.⁶

Cuadro 8. NEPP y NEPE (1953-2014).

Elección	1953	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
NEPP	1,96	3,2	2,6	2,13	2,14	3,13	2,38	2,27	2,21	2,21	2,29	2,56	3,68	3,32	3,9	4,77
NEPE	2,1	3,56	2,7	2,33	2,55	4	2,88	2,53	2,48	2,55	2,77	3,35	4,52	4,46	4,78	6,22

Fuente: Elaboración propia con utilización del índice de Laakso y Taagapera (1979). Nota: *Siempre el NEPE será mayor que el NEPP.

La fragmentación de poder que refleja el indicador NEPP, en el 2014 en su punto más alto (Cuadro 8), y una mayor distribución de una sola plaza en las provincias (Cuadro 7) acompaña también un mayor reparto de plazas mediante cifra residual (Cuadro 9).

⁶ La fórmula NEP empleada es: $N = 1/\sum(v_i)^2$ donde v es el porcentaje de votos del partido i, resultando válido sustituir éste por el porcentaje de escaños, teniéndose en el primer caso el NEP electoral (NEPE), en el segundo el NEP parlamentario (NEPP). Laakso y Taagapera (1979).

Con la entrada en el multipartidismo, ya desde las elecciones de 1998, se acentúa la tendencia a disminuir el número de escaños que los partidos en contienda lograban mediante cifra cociente para inversamente aumentar los escaños que se logran vía cifra residual.

Este escenario, propio de más partidos en contienda, pero también de un reparto más amplio del poder (al menos ya no entre dos fuerzas como sucedía en el anterior bipartidismo) facilita que agrupaciones con menor caudal partidario logren escaños.

El Cuadro 9 viene a complementar el Cuadro 7 en cuanto al aumento de agrupaciones (tradicionales como nuevas) de lograr solo un escaño en una provincia. Evidentemente, este nuevo escenario político-partidista-electoral tendrá su repercusión también en la representación femenina que las agrupaciones políticas procuren para sí.

Cuadro 9. Evolución en la distribución de escaños de diputados por cociente y cifras residuales (1953-2014).

Elección	N.º de partidos en congreso	Cociente	Cifras residuales	Total
1953	4	34	11	45
1958	5	30	15	45
1962	4	43	14	57
1966	3	47	10	57
1970	4	45	12	57
1974	8	35	22	57
1978	5	41	16	57
1982	5	42	15	57
1986	5	44	13	57
1990	5	45	12	57
1994	5	44	13	57
1998	7	36	21	57
2002	5	36	21	57
2006	8	30	27	57
2010	8	30	27	57
2014	9	27	30	57

Fuente: Elaboración propia con base en declaratorias de elección del TSE.

Según se sostenía al inicio, por primera vez en nuestra historia electoral (desde 1953) son más el número de escaños que se reparten por cifra residual que por cifra cociente. La lucha entonces no solamente es entre más partidos políticos, sino que también esta es mucho más equilibrada en términos de su peso y poder político. Como consecuencia inmediata de esa mayor distribución de escaños por cifra residual, la distribución de escaños en una provincia propicia más pluralidad, el aumento entonces de agrupaciones que logran un solo escaño, revalora -en este nuevo comportamiento que se detecta- el encabezamiento femenino de las listas.

Modelo explicativo de la distorsión en paridad y alternancia:

El Cuadro 7 también presenta el número de veces que los escaños que se reparten a un partido político en una provincia son número impar, tendencia que favorece entonces ineludiblemente al género que encabece la lista.

Bajo esta circunstancia es posible la elaboración de un modelo racional que explica por igual el descenso del número de mujeres electas en el Congreso en la pasada elección 2014. El modelo se basa en las siguientes premisas:

- i) la paridad y alternancia muestran eficacia en la medida en que cada partido obtenga en la misma circunscripción un número par de escaños (2, 4, 6, ...);
- ii) el modelo comienza a distorsionar en cuanto un partido obtenga un número impar de escaños (1, 3, 5, ...);
- iii) en la medida en que los partidos normalmente encabezan sus nóminas con hombres, la distorsión (ii) tiende a perjudicar más la representación de las mujeres;
- iv) si la circunscripción electoral queda distribuida entre varios partidos encabezados por hombres, hay mayores posibilidades de distorsión.

La elección para la Asamblea Legislativa en el 2014 (Cuadro 6) distribuyó en San José 19 escaños, estos quedaron repartidos entre 8 diferentes partidos, todos encabezados por hombres, y de los cuales solamente tres partidos lograron una representación en números pares (PAC, PUSC y FA), los tres con dos diputados cada uno. Con estos resultados, la provincia de San José genera una distorsión al modelo de un total de 5 escaños más para los hombres.

En Alajuela los 11 escaños quedaron repartidos entre 5 partidos, todos con listas encabezadas por hombres, de los cuales únicamente dos obtienen escaños pares (PLN 4, FA 2), por lo que se genera una distorsión al modelo de un total de 3 escaños más para los hombres. En Cartago, los 7 escaños se distribuyeron entre 5 partidos, de estos solo dos obtuvieron escaños pares (PLN y PAC), mientras que los tres restantes están encabezados por hombres, distorsionando en 3 el modelo.

En Heredia, los 6 escaños quedarían repartidos en tres partidos, de los cuales dos obtienen escaños pares (PLN y PAC), mientras que los restantes dos escaños quedan en partidos encabezados por hombres, la distorsión en esta provincia es de 2. En Guanacaste, con 4 escaños, dos quedarían en PLN y los dos restantes en diferentes partidos encabezados por hombres, por lo cual la distorsión es de 2. En Puntarenas los 5 escaños quedarían distribuidos en cuatro partidos, PLN obtuvo dos escaños, entre los restantes, un partido (PAC) encabezó con mujer, por lo cual la distorsión es 2. En Limón, los 5 escaños quedarían distribuidos en 5 partidos diferentes, siendo que solo un partido (ML) encabezó con mujer, por lo cual la distorsión es 4.

El Cuadro 10 resume los resultados del modelo: del total de 57 escaños a repartir, 38 congresistas son hombres y 19 mujeres, con una distorsión total a nivel nacional de 21 escaños a favor de los hombres.

Cuadro 10. Distorsión de género por provincia. Distribución de escaños para Asamblea Legislativa 2014-2018.

	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
Distorsión	+5	+3	+3	+2	+2	+2	+4	21

Fuente: Elaboración propia según modelo propuesto.

3. Encabezamiento decidido por libre voluntad partidaria

Finalmente, sin entrar a analizar el encabezamiento de lista propiamente dicho, máxime que este no se estableció, ni para el anterior sistema de cuotas, ni para el nuevo sistema de paridad y alternancia, es lo cierto que existe un cambio -de propia decisión y responsabilidad partidaria- respecto del posicionamiento de las mujeres en los primeros lugares de las listas partidarias. El Cuadro 11 refleja esa conducta partidaria al mostrar cuántos (del total de escaños femeninos alcanzados en una elección) lo fueron por encabezamiento de mujeres.

Cuadro 11. Representación femenina en el Congreso. Escaños femeninos logrados desde encabezamiento de lista partidaria (2002-2014).

Encabezamiento/ Elección	2002	2006	2010	2014
Escaños logrados por mujeres encabezando lista partidaria	7 (35%)	10 (45%)	7 (31.8%)	6 (31.6%)
Total escaños femeninos	20 (100%)	22 (100%)	22 (100%)	19 (100%)

Fuente: Elaboración propia confrontando declaratorias de elección del TSE con nóminas de postulación partidarias.

Según se adelantó en la hipótesis de trabajo, la libre determinación partidaria para decidir el género que encabeza las nóminas propició compromisos y tratamientos diferenciados con un favorecimiento a cabezas masculinas. Los partidos políticos asumieron entonces el reto del encabezamiento femenino con diferentes grados de compromiso y diferentes grados de responsabilidad. En este sentido, conforme se mencionó por el igual en el punto primero de esta segunda parte, es de particular importancia medir y contabilizar el porcentaje de mujeres según cada agrupación política, más allá del finalmente alcanzado en el Congreso como un todo.

Importa aclarar que el presente ensayo no pretende una revisión exhaustiva del tema del encabezamiento porque dicha figura no ha sufrido reforma legal alguna que obligue su implementación. Dicho de otra manera, al no ser una regla exigida, los resultados que se midan respecto de esta obedecen no a la ausencia de la norma, empero al compromiso que sobre esta asuma la agrupación política.

Según el artículo 148 del Código Electoral, corresponde a cada partido político definir el primer lugar de cada una de las nóminas o listas de elección popular. Ahora bien, al observar cómo los partidos definieron los encabezamientos por género para la

elección de diputadas y diputados en las siete provincias para los comicios legislativos del 2 de febrero de 2014, se encuentra lo siguiente:

- El total de listas presentadas en todo el país, por todos los partidos políticos en contienda, fue de 100 nóminas. De ese total, solo 22 de esas listas están encabezadas por mujeres.
- De los 13 partidos a escala nacional, 2 encabezaron sus listas siempre con hombres (PUSC y PAN). Es decir, ninguna de sus listas provinciales fue encabezada por mujer.
- De los 11 partidos a escala nacional que sí presentaron mujeres encabezando lista, 5 lo hicieron solo en una provincia (PN, FA, PT, NG, RC y RN). Es decir, 5 agrupaciones, en sus 7 listas provinciales, únicamente cedieron el encabezamiento a mujeres en una sola nómina.
- El partido que más mujeres postuló para encabezar listas (PASE) lo hizo con 4 candidatas, esto lo fue para las provincias de Cartago, Guanacaste, Puntarenas y Limón. No obstante, esas tres últimas provincias, son a su vez las que menos curules distribuyen a nivel nacional.
- Dado que son 7 las provincias (número impar), la paridad horizontal debería entenderse con al menos 3 encabezamientos. Bajo esa lectura, solo 4 de los 13 partidos políticos cumpliría con la llamada paridad horizontal, PASE (postulación femenina en primer lugar en 4 provincias) y NG, PAC y PIN (encabezamiento femenino en 3 provincias). Ahora bien, ninguna de estas 4 agrupaciones postuló encabezamiento femenino para la provincia de San José.
- PLN y ML solo encabezaron listas con mujeres en dos provincias.
- Ningún partido político de escala provincial encabezó sus listas con mujeres.
- En la provincia de Heredia, ninguna lista fue encabezada por mujer. Mientras que Alajuela, que escoge 11 escaños, solo tuvo un encabezamiento femenino (NG).
- En la provincia de San José, que es la que más escaños reparte a nivel nacional (19 curules), solo los partidos PN, FA y PT encabezaron su lista con mujeres.

Resulta evidente que el tratamiento y ubicación que al efecto hicieron los partidos políticos en los encabezamientos de sus listas, principalmente referido a no encabezar sus nóminas con mujeres, se diferencia de modo importante.

Lo observado ratifica que si bien una agrupación política puede cumplir con la paridad y la alternancia y legalmente acreditar la inscripción de sus candidaturas, en los encabezamientos pueden propiciarse juegos estratégicos que combina llevar a las mujeres a los segundos lugares en las provincias que escogen más diputados, o bien, ubicarlas en los primeros lugares en las provincias costeras que escogen un menor número de representantes, prácticas que distorsionan el espíritu de una participación política por género más equilibrada y equitativa. Ahora bien, tales conductas, conforme a las reglas del juego vigentes, deben de entenderse como de absoluta responsabilidad por parte de las propias agrupaciones políticas.

CONCLUSIONES GENERALES:

1. El principio de la paridad y el mecanismo de la alternancia ha resultado exitosos no solo respecto de la representación femenina lograda en cargos públicos sino también en cuanto a la integración de los órganos internos partidarios y respecto de las actividades de capacitación partidaria.
2. Los motivos que explican por qué en el 2014 se tienen menos mujeres en la Asamblea Legislativa obedecen a una suma de factores, no es un tema únicamente de encabezamiento de listas o la ausencia de la llamada paridad horizontal.
3. El anterior sistema de 40% de cuota femenina en realidad se comportó en la práctica como un sistema de paridad y alternancia.
4. La cuota femenina del 40% “infló” su alcance real de representación femenina en tanto los propios partidos políticos, en algunos casos, cuando no cumplieron con la alternancia lo hicieron en beneficio de más representación femenina.
5. El actual sistema de partidos costarricense es propio de un pluralismo limitado con una distribución más fragmentada del poder.
6. Por vez primera vez en la historia electoral costarricense (desde 1953) es más el número de escaños que se reparten por cifra residual que por cifra cociente, reflejo de una distribución más fragmentada del poder.
7. Hay un aumento importante en el número de partidos que en una provincia únicamente logra un escaño, o bien, logran un número “impar” de escaños. Factor que combinado con un encabezamiento prioritariamente masculino distorsiona el total de representación femenina.
8. Las reglas actuales depositan la responsabilidad de la representación femenina en las propias agrupaciones políticas.
9. Tanto en el periodo en que rigió la cuota femenina como bajo las actuales reglas de paridad y alternancia, la cuestión entorno a qué género encabezaba una lista quedó a la libre determinación de cada agrupación partidaria. De esta manera, no puede analizarse este factor como variable explicativa en el tiempo, aunque sí que es cierto que los partidos políticos asumieron el reto del encabezamiento femenino con diferentes grados de compromiso.
10. No hay un factor causal en la ausencia de una regla que obligue el encabezamiento femenino o la paridad horizontal, pero sí hay un comportamiento y diferenciación en el tratamiento que las diferentes agrupaciones asumieron al respecto, tratamiento que además beneficia a las cabezas de listas masculinas.

FUENTES CITADAS:

Referencias bibliográficas:

- Laakso, M. y Taagapera, S. (1979): "Effective number of parties: A measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*.
- Sartori, Giovanni (1980): *Partidos y sistemas políticos. Marco para un análisis*. (Madrid, Editorial Alianza).
- Torres García, Isabel (2013). Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica, pp.179-235. En "La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica". IDEA Internacional, Comisión Interamericana de Mujeres y Organización de Estados Americanos (OEA).

Resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones:

- N.º 1863-1999 de las 9:40 horas y del 23 de setiembre de 1999.
- N.º 2837-E-1999 de las 9:00 horas del 22 de diciembre de 1999.
- N.º 3671-E8-2010 de las 9:30 horas del 13 de mayo de 2010.
- N.º 4303-E8-2010 de las 12:25 horas del 11 de junio de 2010.
- N.º 6165-E8-2010 de las 13:15 horas del 23 de setiembre de 2010.
- N.º 0784-E8-2011 de las 9:30 horas del 2 de febrero de 2011.
- N.º 1677-E8-2012 de las 11:20 horas del 23 de febrero de 2012.

Resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:

- N.º 03419 del año 2001 de las 15:29 horas del 2 de mayo de 2001.
- N.º 2012 001966 de las 9:32 horas del 17 de febrero de 2012.

Siglas Partidarias:

- ADC: Partido Alianza Demócrata Cristiana
- FA: Partido Frente Amplio
- ML: Partido Movimiento Libertario
- NG: Partido Nueva Generación
- PAC: Partido Acción Ciudadana
- PASE: Partido Accesibilidad Sin Exclusión
- PAN: Partido Avance Nacional
- PIN: Partido Integración Nacional
- PLN: Partido Liberación Nacional
- PN: Partido Patria Nueva
- PT: Partido de los Trabajadores
- PUSC: Partido Unidad Social Cristiana
- RC: Partido Renovación Costarricense
- RN: Partido Restauración Nacional