

# Elecciones municipales en Costa Rica 2016: contribuciones para su estudio

María Amalia Amador Fournier  
Editora





# Elecciones municipales en Costa Rica 2016: contribuciones para su estudio

María Amalia Amador Fournier  
Editora



324.7286

A481e

**Amador, María Amalia**

Elecciones municipales Costa Rica 2016 :  
contribuciones para su estudio /  
María Amalia Amador. – 1ª. edición –  
San José, Costa Rica : FLACSO, 2017.  
123 páginas; 16 x 24 cm.

**ISBN 978-9977-68-296-9**

1. Elecciones – Municipios – Costa Rica.
2. Sufragio - Costa Rica.
- I. Título.

Directora de

FLACSO Costa Rica:

Editora:

Coordinadora editorial:

Producción editorial y portada:

Ilka Treminio Sánchez

María Amalia Amador Fournier

Rebeca Fonseca Quirós

Jorge Chávez-cruz



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Costa Rica.

Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica. Tel. (506) 2224-8059

[flacso.or.cr](http://flacso.or.cr)

## CONTENIDO

Prólogo .....	7
Mujeres y elecciones municipales 2016: democracia a medias .....	13
La observación internacional y la carencia de mecanismos de equidad en las elecciones municipales costarricenses de 2016	29
El contexto jurídico de la capacitación electoral frente a la labor municipal: un compromiso interinstitucional .....	41
Elecciones municipales en Costa Rica 2016: análisis de los sistemas de partidos subnacionales y su relación con la oferta partidaria .....	59
Participación política de las mujeres a nivel local desde la óptica de una exmunicipalista .....	85
Los desafíos del desarrollo humano en el nivel local .....	99
Autores .....	121



## PRÓLOGO

**E**ste libro es parte del Proyecto Diálogos del Bienestar (DsB), que durante más de una década FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer han impulsado como un espacio para la discusión sobre el desarrollo social, económico y político de la sociedad. En esta oportunidad, conscientes del valor que significa propiciar un espacio de este tipo en tiempos de marcada apatía hacia la política, se presenta esta obra titulada “*Elecciones municipales en Costa Rica 2016: contribuciones para su estudio*” con el objetivo de motivar la reflexión y el análisis en relación con el más reciente proceso electoral costarricense.

La presente es una publicación especial del programa, pues a diferencia de las publicaciones de los años anteriores, en ella no se compilan las voces de los foros, sino que se ha buscado reunir una serie de artículos inéditos, elaborados por destacados participantes de los foros, a partir de la reflexión sobre los pasados comicios municipales celebrados el domingo 7 de febrero de 2016, que fueron las primeras elecciones en reunir todos los cargos de elección local de manera no concurrente con las elecciones generales, celebradas dos años después de ellas.

La creación de esta nueva institución política de carácter local representa un hito en nuestra historia electoral y, sin duda, el logro de una larga pugna de los municipalistas que durante muchos años han buscado un papel más protagónico en la contienda política. De ahí que, desde DsB, hemos estimado que se requiere un minucioso examen del funcionamiento y de cómo este proceso electoral retrata la actual coyuntura multipartidista y su largo camino en la construcción de la gobernabilidad democrática.

En la reciente historia electoral-municipal, las elecciones de 2016 fueron la cuarta ocasión en que se eligió la figura del alcalde municipal y, las primeras en reunir todos los demás puestos de elección local: vicealcaldes, regidores, síndicos, concejales de distritos, intendentes, viceintendentes y concejales municipales de distrito. En total, los ciudadanos eligieron 6 069 representantes, la mayor cantidad de puestos populares que se ha sometido a votación en Costa Rica. Se inscribieron más de 31 000 candidaturas y participaron un total de 59 partidos políticos (13 más que en la última elección en diciembre de 2010), un número considerable si se considera que se inscribieron 12 agrupaciones para la elección de diputados y 17 para Presidente de la República en el 2014.

La participación ciudadana fue del 35,2% (7,3% mayor con respecto al 2010), un poco más de la mitad de la participación registrada para la votación presidencial. Indudablemente, este es uno de los rasgos centrales y más problemáticos de la elección municipal en Costa Rica; aunque es importante resaltar que existe una notable variabilidad entre los municipios en relación con la participación de los ciudadanos, algunos de ellos presentan tasas de abstencionismo cercanas a las nacionales. Por ello, es esencial considerar el factor territorial en la naturaleza de estos procesos que son locales, más allá del dato agregado que no permite visualizar esa dinámica.

Con respecto a los resultados, el panorama que se presentó, fue un oficialismo que no logró el predominio del ámbito municipal, puesto que el Partido Acción Ciudadana alcanzó solo seis alcaldías (el mismo número que en 2010), por otra parte, Liberación



Nacional consiguió el mayor número de alcaldías: 50 en total (nueve menos que en 2010 y 2006). La Unidad Social Cristiana aumentó con respecto a las elecciones pasadas, obtuvo 14 alcaldías (cinco más que en 2010) y los restantes 11 municipios se distribuyeron entre otras agrupaciones. En cuanto a los órganos colegiados, los concejos municipales, los resultados mostraron gran fragmentación en la mayoría de los cantones y, únicamente en diez, el alcalde cuenta con mayoría en el concejo, uno de esos es el caso del cantón de Curridabat donde el Partido Curridabat Siglo XXI, una agrupación de carácter local que ha ganado la alcaldía desde hace varios comicios.

Un examen profundo de los resultados y las condiciones institucionales que marcaron las elecciones municipales de 2016 se presenta en los seis capítulos de este libro y que esperamos que contribuyan a la discusión sobre la construcción democrática desde los territorios locales. A continuación se ofrece un esbozo de los contenidos de cada uno de esos seis capítulos.

El primero capítulo, *Mujeres y elecciones municipales 2016: democracia a medias*, escrito por Graciela Incer Brenes, muestra el deficiente balance en el cumplimiento de la paridad de género establecida por la Ley 8765 de Reforma al Código Electoral de 2009. Si bien el resultado fue insatisfactorio en el ámbito legislativo, en el municipal también la cantidad de mujeres en alcanzar una alcaldía superó apenas la decena. Los datos que brinda la autora demuestran un cumplimiento por la “vía baja” de la ley por parte de los partidos políticos, que optaron por colocar a los hombres en el primer lugar de todas sus listas municipales (esto si se entiende la distribución de alcaldía/vicealcaldía en clave de lista vertical) y como consecuencia de esta manera de designar los cargos, provocaron una notable subrepresentación de las mujeres, negándoles el derecho efectivo a ser elegidas en las mismas condiciones que los hombres.

El segundo capítulo: *La observación internacional y la carencia de mecanismos de equidad en las elecciones municipales costarricenses de 2016*, redactado por Hugo Picado León, presenta las

recomendaciones de la Misión de Observación Internacional de la Organización de Estados Americanos (MOE/OEA) sobre el funcionamiento del régimen electoral costarricense a partir de lo observado en los comicios municipales, particularmente en lo referente a la equidad en el acceso al financiamiento de los partidos políticos y la ausencia de franjas electorales.

El tercer capítulo tiene como autora a Maureen Godínez Chacón y se titula *El contexto jurídico de la capacitación electoral frente a la labor municipal: un compromiso interinstitucional*. Su objetivo es analizar la capacitación electoral como un elemento de fortalecimiento de la cultura política, de mejora de la participación ciudadana y de cumplimiento de los derechos políticos democráticos dentro del quehacer cotidiano de los partidos políticos.

El capítulo cuarto: *Elecciones municipales en Costa Rica 2016: análisis de los sistemas de partidos subnacionales y su relación con la oferta partidaria*, se encuentra escrito por dos autores: Gabriel Madriz Sojo y Ronald Sáenz Leandro. Este capítulo se concentra en analizar el proceso de fragmentación política en el espacio local a partir del índice del número efectivo de partidos (NEP) y en elaborar una clasificación que permite visualizar la variabilidad en la convivencia de distintos sistemas de partidos subnacionales en Costa Rica. En su modelo de análisis los autores encuentran un claro predominio multipartidista en la mayor parte de los llamados gobiernos subnacionales.

El capítulo quinto, *Participación de las mujeres a nivel local desde la óptica de una exmunicipalista*, escrito por Hilda Villalobos Palma, es un texto que sistematiza y reflexiona sobre el largo y sinuoso camino en el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en la política nacional y cómo se vive a nivel local. Desde la propia experiencia activista en la lucha por los derechos de las mujeres, la autora expone las principales barreras que enfrentamos para tener un acceso igualitario a los ámbitos de poder desde el territorio y los retos que supone en el desarrollo democrático.

El sexto capítulo es un aporte institucional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado *Los desafíos del desarrollo humano en el nivel local*. La perspectiva de abordaje coloca en el centro de la reflexión al individuo y la búsqueda por la ampliación social de las libertades y la dignidad humanas. El capítulo señala que los objetivos de la agenda 2030 para el desarrollo humano son un compromiso que debe reflejarse y promoverse desde el espacio local, por lo que contrasta esos objetivos con los resultados del *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica* de 2016. De tal forma que los hallazgos expuestos permiten observar avances importantes a través del tiempo, pero persisten también notorias desigualdades, así, por ejemplo, una mayoría de los cantones del país se concentran en la categoría de “medio bajo” de desarrollo humano, de los cuales la mayoría representa las zonas costeras y periféricas del país. En este sentido, se puede observar que la variable cantonal importa en términos de la búsqueda de la igualdad en el desarrollo humano y el bienestar.

Por último, quienes participamos en este proyecto esperamos que esta obra sea una motivación para la investigación, el análisis en profundidad desde la academia, pero también que sea una base para quienes desde los espacios locales tienen la potestad de tomar decisiones y mejorar los mecanismos democráticos de participación desde los territorios. Más importante aún es que sea útil para los ciudadanos que al leer el texto logren ganar interés por la política municipal y se conviertan en actores que presenten alternativas reales frente al encorsetamiento de un sistema restringido en cuanto a la participación equitativa. El compromiso social con la democracia, particularmente la local, es la única vía para mejorar la calidad de las instituciones municipales. Los invitamos a adentrarse en estas páginas con la expectativa de contribuir con un proyecto democrático socialmente inclusivo, participativo y conducente al bienestar de los ciudadanos.

*Ilka Treminio Sánchez*

*Directora*

*Sede Académica de FLACSO Costa Rica*



## Mujeres y elecciones municipales 2016: democracia a medias

*Graciela Incer Brenes*

**L**a sub-representación de las mujeres en puestos políticos no es un tema nuevo. Sin embargo, es un asunto grave, pues es la población más sub-representada en el sistema democrático, en el cual la mitad de la población mundial es excluida de la toma de decisiones. De acuerdo con datos de la Unión Interparlamentaria (2015), únicamente 10 de un total de 152 mujeres (equivalente al 6,6%) ocupan el cargo de “Jefas de Estado” y 14 de 193 (7,3%), el de “Jefas de Gobierno”. Apenas 15,8% de las presidencias y 26,7% de las vicepresidencias en parlamentos son ocupadas por mujeres.

El promedio mundial de mujeres diputadas es de 22%, dentro del cual América Latina y Norteamérica se posicionan como la segunda región con mayor representación parlamentaria, con apenas 26,5%. Solamente la región nórdica logra acercarse a un sistema paritario, con 41,5% de diputadas en sus parlamentos. En consecuencia, no existe la representación igualitaria en ninguna región del mundo, solamente en países aislados.

En Costa Rica, gracias a reformas en la legislación, sobre todo en

materia electoral, aumentó el número de mujeres diputadas para las elecciones de 2002, 2006 y 2010 con respecto a las anteriores, alcanzando su número máximo en 2010, con un 38% de mujeres en la Asamblea Legislativa y, de esta manera, se alcanzó uno de los niveles más altos en América Latina. Es importante señalar sin embargo, que nunca se ha logrado el 40% de representación popular parlamentaria. El principio de paridad se aplicó por primera vez en las elecciones nacionales de 2014-2018. A pesar de ello, la cantidad de mujeres diputadas disminuyó de 22 a 19, pasando de 38,5% a 33,3%. Esta baja se debe a la ausencia de la paridad horizontal, es decir, al encabezamiento de las papeletas por hombres únicamente. En el Poder Ejecutivo, la designación de las mujeres en los ministerios ha venido en aumento. En comparación con las administraciones anteriores, para el periodo 2010-2014 “se alcanza un máximo histórico de 45%, pues de un total de 20 ministerios 9 eran dirigidos por mujeres” (INAMU, 2015, pág. 236).

Sin embargo, a nivel de nuestros gobiernos locales, a pesar de reformas en la legislación, se muestra un constante rezago en representación femenina:

Para el puesto de la alcaldía, realizando una mirada a lo largo de tres periodos electorales, se observa que de un total 81 puestos, fueron electas 7 mujeres en el 2002, y 9 en el 2006. En las elecciones de 2010-2016 (por única vez se eligen por un período de 6 años), resultaron electas 10 alcaldesas (12,3%) frente a 71 alcaldes (87,7%) (INAMU, 2015, pág. 229).

En las elecciones municipales 2016, ese patrón se repitió, no solamente en los puestos de alcaldía, sino también en los de regiduría, intendencias sindicaturas y todas sus suplencias, es decir, en puestos uninominales (en estos puestos los partidos solo presentan una candidatura y solo se elige un escaño).

### **Mujeres, gobiernos locales y marco normativo**

Como la participación política engloba un concepto amplio que trasciende la representación de partidos políticos e incluye asuntos referidos al gobierno, las distintas estructuras y relaciones

sociales de dominio como ámbitos de la política y el “hacer política” como ciudadanas, el ejercicio de este derecho humano a nivel local cobra especial importancia. Es uno de los ámbitos en los cuales las mujeres participan de manera más activa y visible para las personas que están involucradas en los gobiernos locales, pero en los cuales, a la vez, no logran alcanzar puestos de altos mandos y por lo tanto, su trabajo termina siendo invisible.

La participación política de las mujeres en las dimensiones cuantitativa y cualitativa depende de los instrumentos del sistema político y los componentes de la democracia representativa que influyen de forma significativa en el acceso de las mujeres al poder. Según el Segundo Estado de los Derechos Humanos de las Mujeres en Costa Rica (INAMU, 2015):

Reconocer a las mujeres como sujetas políticas con un involucramiento activo en el ámbito público, con capacidad y legitimidad para participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad, requiere eliminar la discriminación y garantizar el acceso en igualdad a todos los derechos, oportunidades y beneficios que la sociedad dispone para sus integrantes (pág. 210).

A nivel nacional, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha emitido una serie de reformas al Código Electoral y dictado resoluciones directamente relacionadas con las elecciones municipales, las que se presentan a continuación:

- a. El paso fundamental hacia la paridad y alternancia en puestos de elección popular se dio con la **Ley No. 8765 de Reforma al Código Electoral (2009)**, en la que establece la paridad en las nóminas o listas con los nombres de las candidaturas a puestos de elección popular, delegaciones y órganos internos de los partidos bajo sanción, es decir, si los partidos políticos incumplen los requisitos de paridad o alternancia, se les excluye del proceso electoral. La ley también contempla una serie de reformas que abarcan 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. De manera más integral, esta ley establece que la participación política de hombres y mujeres debe ser un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, protegido por los principios de igualdad y no discriminación.

- b. **Ley No. 8611 que crea la figura de las vicealcaldías.** Esta ley modificó los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal (2007). Para efectos de este artículo, interesa la reforma al artículo 14, la cual sustituye la figura de alcaldía suplente por las figuras de las vicealcaldías primera y segunda. También se cambiaron sus funciones y el artículo señala que “El vicealcalde primero realizará las funciones administrativas u operativas que el alcalde titular le asigne; además, sustituirá de pleno derecho al alcalde municipal en sus ausencias temporales y definitivas, con las mismas responsabilidades y competencias de este durante el plazo de la sustitución”. En cuanto a la vicealcaldía segunda, se indica que asumirá funciones solamente para sustituir a la alcaldía en sus ausencias temporales o definitivas, cuando la vicealcaldía primera no pueda sustituirla. También se aclaran las funciones de la intendencia y la viceintendencia y se establece que las elecciones municipales se llevarán a cabo dos años después de las presidenciales. El artículo es importante en materia de género, porque aclara las funciones de las vicealcaldías, evitando abusos por parte de alcaldes hombres, pues ya se han interpuesto seis recursos de amparo electoral interpuestos contra alcaldes (Tribunal Supremo de Elecciones, 2016).
- c. La **resolución No. 3671-E8-2010** aclara que las nóminas a cargos de elección popular en circunscripciones uninominales, deben conformarse de la siguiente manera: (...)b).- 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. c).- Papeleta de síndico: esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo, pero la candidatura a suplente debe ocuparla el sexo opuesto. d).- Papeleta de intendente: La integración de esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo pero la candidatura a vice intendente debe corresponder a una persona del sexo opuesto (pág. 5). De esta forma se cumple con los principios de paridad y alternancia.

- d. **El Oficio TSE-2138-2010** (28 de julio del 2010) lo presentó el TSE ante la Sala Constitucional por un recurso de amparo interpuesto que alegaba que la alternancia va en contra del derecho a la igualdad y de los derechos de “las personas más capacitadas”. El TSE respondió que la alternancia es necesaria para asegurar la realización práctica del principio de paridad y que esta no lesiona el principio de igualdad, ya que no discrimina, limita o impide, de ninguna manera, a las personas -sean hombres o mujeres- “más capacitadas” su postulación o la posibilidad de resultar electos en cargos de elección popular.
  
- e. **Resolución No. 2037-E8-2011** (12 de abril de 2011):
  - a) No es posible que la persona titular de la alcaldía le asigne funciones operativas ni administrativas a quien ejerza la segunda vicealcaldía, pues la única función que le atribuye la normativa a ese puesto es sustituir al alcalde cuando no lo pueda hacer el primer vicealcalde.
  - b) El alcalde debe asignarle al primer vicealcalde las funciones administrativas u operativas que estime oportunas.
  - c) La negativa injustificada por parte del primer vicealcalde de asumir esas funciones asignadas por el alcalde, configura ausencia de sus labores que, de prolongarse por más de ocho días, constituye motivo para cancelar sus credenciales en los términos previstos en el artículo 18 inciso b) del Código Municipal.
  - d) El conflicto que pudiera surgir entre el alcalde y el primer vicealcalde, respecto de la

naturaleza de las funciones administrativas u operativas que correspondan al segundo, debe ser dilucidado por el Concejo Municipal respectivo (pág. 2).

### **Expectativas y resultados de las elecciones municipales 2016 por sexo**

A partir de las candidaturas inscritas ante el Tribunal Supremo de Elecciones, previo a las elecciones, se sabía que los resultados no serían favorecedores para las mujeres. De los 6 069 puestos elegidos, las mujeres aspiraron a únicamente 19% de las candidaturas para alguna alcaldía, 46% a regidurías, 36% a sindicaturas y 27% a intendencias (INAMU, s.f.). Debido a que el puesto para la II vicealcaldía no se acoge al principio de paridad, la propuesta electoral sólo postuló a una mujer por cada cuatro candidaturas.

En el cuadro que se muestra continuación, se presentan los resultados totales a nivel nacional, divididos por sexo, según los puestos electos en los comicios municipales en febrero de 2016 <sup>1</sup>:

#### **Cuadro 1. Resultados totales de las Elecciones Municipales de 2016, de acuerdo con el sexo de los puestos electos**

<b>Puestos a nivel nacional</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>	<b>% Mujeres</b>
Alcaldía	12	69	81	<b>14,8%</b>
Vicealcaldía	87	74	161	54,0%
Intendencia	3	5	8	<b>37,5%</b>
Viceintendencia	5	3	8	62,5%
Regiduría en Propiedad	205	299	504	<b>40,7%</b>
Regiduría en Suplencia	256	248	504	50,8%
Sindicatura en Propiedad	188	307	495	<b>38,0%</b>
Sindicatura en Suplencia	302	170	472	64,0%
Concejalía en Propiedad	927	993	1920	48,3%
Concejalía en Suplencia	918	962	1880	48,8%
Puestos no adjudicados <sup>2</sup>			36	
	<b>2903</b>	<b>3130</b>	<b>6069</b>	<b>47,8%</b>

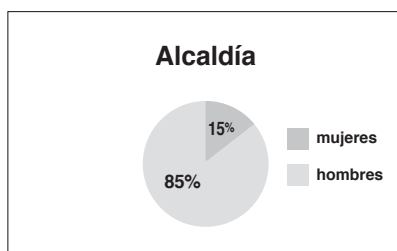
Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE

1. Los cuadros y gráficos fueron elaborados con la colaboración de Kay Westenberger y Thilo Schröder, pasantes de la Fundación Konrad Adenauer. La información fue tomada directamente de las declaratorias de elección. En los anexos se muestran los cuadros divididos por provincias y cantones.

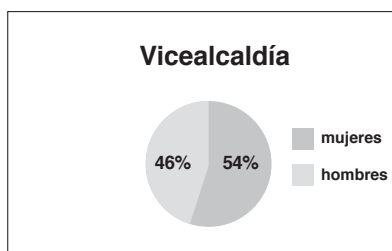
2. Estos puestos aparecen sin nombre en las declaratorias de elección. Se trata de puestos en suplencia (al parecer sindicaturas y concejalías) que no fueron adjudicados.

Como se puede leer en este cuadro, a pesar de que existe poca diferencia por sexo en la totalidad de puestos elegidos, se evidencia un porcentaje menor de mujeres en puestos en propiedad, especialmente en las alcaldías. Los puestos electos variaron un poco con respecto a las candidaturas y favorecieron a las mujeres en las intendencias y levemente en las sindicaturas. En los demás puestos en propiedad, fueron electas menos mujeres que las que se postularon.

Los resultados de la elección del 2016 se muestran divididos por puestos y por sexo en los siguientes gráficos:



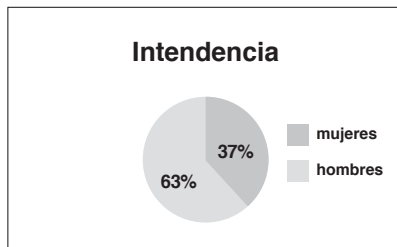
Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE



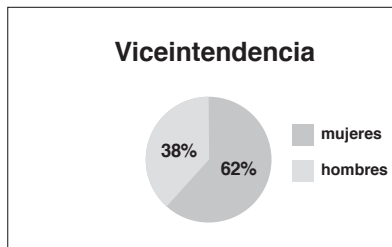
Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE

Una vez más, únicamente 12 mujeres resultaron electas como alcaldesas, lo que representa 14,8% de los elegidos. La variación en el porcentaje de las vicealcaldías se debe a que en el gráfico se incluyen las vicealcaldías primera y segunda.

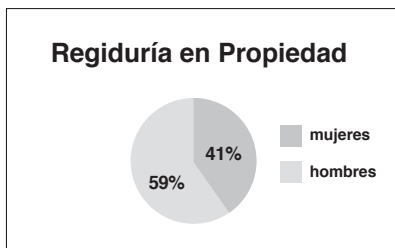
A continuación se muestran gráficos de los resultados para los puestos restantes:



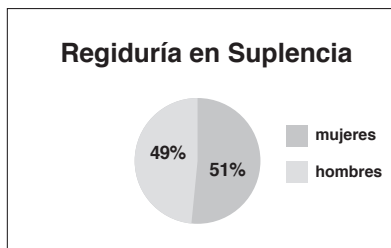
Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE



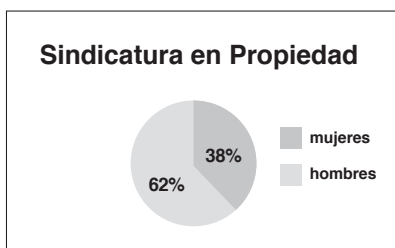
Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE



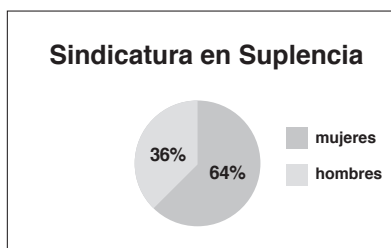
Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE



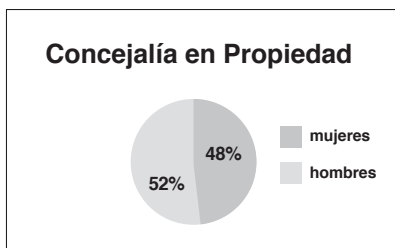
Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE



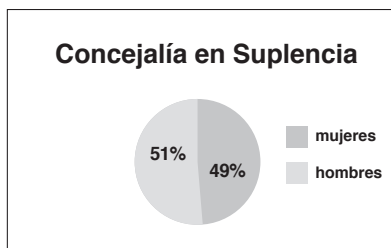
Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE

Los gráficos permiten apreciar claramente la predominancia de hombres en los puestos en propiedad. En las regidurías en propiedad, el porcentaje de hombres es visiblemente más alto que en las regidurías en suplencia, donde el valor se acerca a uno paritario, es decir, en las regidurías en suplencia aumenta el porcentaje de hombres con respecto a los puestos en propiedad.

Este dato llama la atención y podría deberse a la impugnación de nombres en las papeletas durante la inscripción. Las concejalías, por su parte, sí revelan resultados paritarios, con una diferencia mínima causada por los puestos en suplencia no adjudicados.

## **Discusión y recomendaciones**

La representación femenina en puestos de elección popular y su participación política es absolutamente necesaria para implementar las agendas de las mujeres y aspirar a una sociedad igualitaria. A pesar de los avances significativos en materia de género, los numerosos movimientos sociales y los esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil, el cambio cualitativo más significativo se alcanza por medio de líderes mujeres que construyan un aparato institucional y jurídico que dignifique sus derechos humanos.

En años recientes, la discusión se ha centrado en la relación entre democracia e igualdad, en otras palabras, en la capacidad de la democracia para representar las necesidades de poblaciones diversas de manera incluyente, “partiendo del hecho que la diferencia no debe suponer desigualdad” (Torres, 2010). La democracia es un sistema de gobierno en el cual la voluntad y necesidades del pueblo deben abordarse en un marco de igualdad, reconociendo su autonomía y su pluralidad. Sin democracia, no es posible el ejercicio de los derechos políticos. Así, una democracia en la cual las mujeres no tengan acceso real al poder, es una democracia excluyente.

Los resultados muestran un rezago enorme en los gobiernos locales. A pesar de la legislación existente, en Costa Rica aún no nos acercamos a una representación paritaria. Además, se puede deducir que es importante definir mecanismos para las circunscripciones uninominales que son los lugares donde las posibilidades para que las mujeres sean electas disminuyen. Para ello, se necesita una combinación de nuevas estrategias, el compromiso por parte de los partidos políticos y un cambio general en la cultura política con respecto a la participación de las mujeres.

El mecanismo por aplicar sería “la paridad horizontal” que se traduce en alternar el sexo de quien encabeza en el cantón para cada elección; así, si en una elección se postuló a un hombre como alcalde, en la próxima se debe postular a una mujer.

Los resultados también revelan que los partidos políticos están

eligiendo a hombres para que encabecen las papeletas, pues el artículo 148 del Código Electoral (TSE, 2009) establece que la selección del género que deberá encabezar las papeletas queda sujeta a la decisión de los partidos y señala que los encabezamientos de las papeletas pueden corresponder a cualquier género. Por lo tanto, es necesario que los partidos políticos incorporen la paridad horizontal en sus estatutos. El proyecto de ley “Reforma de varios artículos del Código Electoral para garantizar la paridad de género” (2013, Expediente No. 18.904) tiene este propósito. También se recomienda integrar la normativa y jurisprudencia existente en el tema de participación política de las mujeres, para facilitar su consulta y acceso a los partidos políticos y al público en general.

Finalmente, un punto central para analizar son las limitaciones que llevan a que pocas mujeres se postulen o sean postuladas por los partidos políticos, que pueden resumirse en los siguientes puntos:

Como elemento principal, la persistencia de una discriminación histórica de las mujeres y la subestimación de sus capacidades y su desempeño han provocado que ellas sean puestas a prueba una vez deciden ingresar a la vida pública. No solamente se les demanda llegar mejor calificadas que los hombres a los puestos de poder (Torres, 2010; CIDH, 2011; Fernández y Oliva, 2012), sino que se les exige y juzga con mayor dureza. El marco cultural machista se manifiesta de múltiples formas y en un sinnúmero de niveles. Esta primera limitante también repercute en mantener la brecha entre igualdad formal e igualdad sustantiva (también conocidas como *de jure* y *de facto*, Torres, 2010), pues compartir escaños, no necesariamente significa compartir poder.

Como segundo punto se debe mencionar el rol social impuesto a las mujeres de trabajadoras domésticas, madres y cuidadoras, que condiciona su autonomía y libertad. Su exclusividad para con las responsabilidades familiares tiene efectos importantes en el uso del tiempo, a tal grado que limita su acceso a oportunidades, o afecta su desempeño (Alta Consejería Presidencial para la

Equidad de la Mujer, 2011). A pesar de que la mujer ha logrado conquistar algunos espacios de dominio público, aún no supera las cargas de lo privado-doméstico, por lo que ha debido asumir jornadas dobles y triples.

La llamada “masculinización del ámbito político” (Torres, 2010, Fernández, 2008), también es otra limitante para la participación política de las mujeres. Un entorno dominado por hombres lleva a que ellos escojan a otros hombres como candidatos y a que prefieran las destrezas tradicionalmente masculinas, pues las consideran más competitivas. En consecuencia, muchas mujeres reproducen patrones políticos e ideológicos masculinos y dejan de lado las demandas de género. Por lo tanto, lo anterior representa un obstáculo para las mujeres en dos sentidos: para llegar al poder y para mantenerse en él.

Una limitante importante para acceder al poder es de índole monetaria, situación que se enlaza con otras manifestaciones de discriminación estructural hacia las mujeres en el campo económico, como las diferencias salariales, el trabajo doméstico no remunerado, el desempleo, y las limitaciones al acceso, uso y control de los recursos económicos (CIDH, 2011).

El acoso político y la violencia que sufren las mujeres una vez en el poder, también ha sido identificado como un factor restrictivo importante para la representación y participación política de las mujeres (Incer, 2014). Rojas (2012) identifica seis principales actos de violencia en contra de las mujeres: presión para que renuncien a sus cargos; actos de violencia sexual, física y psicológica y exceso en el uso de la autoridad; impedimento en el ejercicio de sus funciones; congelamiento ilegal de sus salarios; discriminación y calumnia.

Estas limitaciones requieren de acciones afirmativas totales, porque al estar correlacionadas, una limitante se convierte en accionante o potenciadora de otra. Al final, dichas acciones, la reforma de normativas y la acción de los partidos políticos debería llevar a una cultura política más equitativa y justa.

## **Fuentes de consulta**

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2011). *La participación política de las mujeres en Colombia: Avance, retos y análisis sobre la presencia y acceso de las mujeres a los espacios de decisión en el país*. En: Observatorio de Asuntos de Género. Colombia.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2013). *Proyecto de Ley. Reforma de varios artículos del Código Electoral para garantizar la paridad de género*. Departamento de Servicios Parlamentarios: Expediente No. 18.904

CIDH (2012). *Caso Artavia Murillo y otros (“fecundación in vitro”) vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos

Fernández, M. y Oliva, D. (2012). *Presidentas latinoamericanas e igualdad de género: un camino sinuoso*. En: Nueva Sociedad No. 240, pp. 119-133

INAMU (2015). *Segundo Estado de los Derechos Humanos de las Mujeres en Costa Rica*. San José: Instituto Nacional de las Mujeres, 2015. (Colección Estado de los Derechos de las Mujeres en Costa Rica; No. 6)

INAMU (s.f.). *INAMU cuestiona el avance de la democracia paritaria*. Noticias. Recuperado en <http://www.inamu.go.cr/hr/participacion-politica-municipales-2016>

Incer, G. (2014). *Gobernando como gatas panza arriba: Manifestaciones de acoso político en contra de mujeres costarricenses durante el acceso y el ejercicio del poder*. Costa Rica: Fundación Konrad Adenauer.

Rojas, M. (2012). “*Acoso y Violencia Política en Razón de Género*”: *afectan el trabajo político y gestión pública de las mujeres*. En: Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Eleccio-



nes de Costa Rica, No. 13, pp.. 248-258

Torres, I. (2010). *El sistema electoral de Costa Rica en la participación y representación política de las mujeres*. Costa Rica: UN-INSTRAW y UNIFEM

Tribunal Supremo de Elecciones (2007). *Código Municipal. Ley No. 7794 de 30 de abril de 1998*. Publicado (en su primera edición) en La Gaceta No. 94 de 18 de mayo de 1998

Tribunal Supremo de Elecciones (2009). *Código Electoral. Ley No. 8765*. Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta No. 171 de 02 de setiembre de 2009

Tribunal Supremo de Elecciones (2016). *Oficio TSE-2138-2010*. Recuperado de: [http://www.tse.go.cr/juris/inicio\\_juris.html](http://www.tse.go.cr/juris/inicio_juris.html)

Tribunal Supremo de Elecciones (2016). *Resoluciones No. 4203-EI-2011, No. 7582-EI-2011, No. 2037-E8-2011, No. 5446-EI-2012, No. 2178-EI-2013, No. 2382-EI-2013 y No. 2406-EI-2013*. Recuperado de: [http://www.tse.go.cr/juris/inicio\\_juris.html](http://www.tse.go.cr/juris/inicio_juris.html)

Unión Interparlamentaria (2015). *Mujeres en la Política: 2015*. ONU Mujeres

Anexos

Provincia	San José	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres
Cantón	San José Central	1	1	2	10,0%
Alcalde / Alcaldesa	1	1	1	2	50,0%
Vice	1	1	1	2	50,0%
Regidores Propietarios	3	8	16	24	33,3%
Regidores Suplentes	4	7	11	18	40,6%
Síndicos Propietarios	3	1	4	6	50,0%
Síndicos Suplentes	3	1	4	6	50,0%
Concejales Propietarios	19	25	44	64	29,7%
Concejales Suplentes	22	5	27	32	68,8%

Provincia	Alajuela	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres
Cantón	Alajuela	1	1	2	50,0%
Alcalde / Alcaldesa	1	1	1	2	50,0%
Vice	1	1	1	2	50,0%
Regidores Propietarios	6	5	11	16	31,3%
Regidores Suplentes	5	6	11	16	31,3%
Síndicos Propietarios	3	11	14	21	14,3%
Síndicos Suplentes	11	3	14	21	52,4%
Concejales Propietarios	29	27	56	83	33,7%
Concejales Suplentes	26	30	56	83	33,7%

Provincia	Heredia	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres
Cantón	Heredia Central	1	1	2	50,0%
Alcalde / Alcaldesa	1	1	1	2	50,0%
Vice	1	1	1	2	50,0%
Regidores Propietarios	4	4	8	12	33,3%
Regidores Suplentes	5	3	8	12	41,7%
Síndicos Propietarios	2	3	5	7	28,6%
Síndicos Suplentes	3	2	5	7	42,9%
Concejales Propietarios	10	12	22	32	31,3%
Concejales Suplentes	11	9	20	29	68,8%

Provincia	Cartago	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres
Cantón	Cartago Central	1	1	2	50,0%
Alcalde / Alcaldesa	1	1	1	2	50,0%
Vice	1	1	1	2	50,0%
Regidores Propietarios	3	6	9	12	25,0%
Regidores Suplentes	5	4	9	12	41,7%
Síndicos Propietarios	31	6	37	47	66,0%
Síndicos Suplentes	6	5	11	16	37,5%
Concejales Propietarios	17	27	44	61	27,9%
Concejales Suplentes	22	9	31	41	68,3%

Provincia	Guacacastle	Moyra	San Carlos	Espartero	Carrillo	Cajales	Atenas	Turkey	Nandayure	La Cruz	Herrera	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres				
Alcalde / Alcaldesa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	9	11	18.2%				
Vice	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	11	11	11	22	50.0%			
Regidores Proprietarios	3	4	3	4	3	4	3	3	4	3	3	4	21	40	61	34.4%			
Regidores Suplentes	4	3	4	3	2	4	3	3	2	3	2	3	32	29	61	52.5%			
Sindicatos Proprietarios	2	3	2	5	4	3	1	2	6	5	3	2	23	35	58	39.7%			
Sindicatos Suplentes	3	2	5	2	2	2	2	2	1	6	1	3	2	34	23	57	59.6%		
Concejales Proprietarios	9	11	13	15	14	22	8	6	10	12	8	5	7	14	10	118	45.3%		
Concejales Suplentes	9	11	13	15	17	18	8	9	7	8	12	5	7	8	11	118	48.2%		
																338	392	730	46.3%

Provincia	Puntarenas	Buenos Aires	Moravia	Oca	Quesos	Gocho	Costa Rica	Parrita	Coronado	Guabito	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres									
Alcalde / Alcaldesa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	11	9.1%							
Vice	2	2	1	2	1	1	2	1	2	1	1	1	1	14	8	22	63.6%						
Regidores Proprietarios	2	7	2	3	2	3	4	3	2	3	2	5	3	23	40	63	36.5%						
Regidores Suplentes	4	5	3	2	4	3	4	1	2	3	3	6	1	4	31	32	63	49.2%					
Sindicatos Proprietarios	3	8	4	2	7	2	1	5	1	2	2	0	6	1	1	16	39	55	29.1%				
Sindicatos Suplentes	8	3	2	4	2	1	2	5	1	2	6	0	1	0	4	1	39	15	54	72.2%			
Concejales Proprietarios	22	22	13	11	18	5	7	16	8	6	10	6	11	13	3	7	9	2	6	113	107	220	51.4%
Concejales Suplentes	20	24	11	13	17	6	11	13	5	7	9	7	10	14	2	7	9	3	5	101	117	218	46.3%
																				338	368	706	47.9%

Provincia	Limon	Provincias	Moravia	Guatama	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres								
Alcalde / Alcaldesa	1	1	1	1	1	1	5	6	16.7%							
Vice	1	2	1	1	1	1	5	7	41.7%							
Regidores Proprietarios	4	5	6	2	3	4	15	27	35.7%							
Regidores Suplentes	4	6	3	3	2	5	24	18	42.57%							
Sindicatos Proprietarios	0	4	0	7	5	1	4	10	19	29	34.5%					
Sindicatos Suplentes	4	0	7	0	4	2	2	4	1	18	9	27	66.7%			
Concejales Proprietarios	7	9	17	15	9	7	4	8	7	13	59	57	116	50.9%		
Concejales Suplentes	8	8	12	16	9	14	7	9	8	4	11	8	55	59	114	48.2%
											187	201	388	48.2%		

Provincia	Intendencias, sindicaturas y concejales municipales de distrito	Peñas Blancas	Turkey	Cenizas	Cocharo	Paquera	Monte Verde	Cobano	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres				
Intendente	0	1	0	1	0	1	0	1	0	3	5	8	37.5%			
Viceministro	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	5	3	8	62.5%		
Sindicatos Proprietarios	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	2	6	8	25.0%		
Sindicatos Suplentes	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	6	2	8	75.0%		
Concejales Proprietarios	3	1	3	2	2	2	3	2	2	2	14	18	32	43.8%		
Concejales Suplentes	3	1	2	3	1	3	2	2	2	1	3	2	16	16	32	50.0%
											46	50	96	47.9%		



## La observación internacional y la carencia de mecanismos de equidad en las elecciones municipales costarricenses de 2016

*Hugo Picado León*

### **Introducción**

**E**l 7 de febrero de 2016 se llevaron a cabo las elecciones municipales en Costa Rica, con el propósito de elegir a las autoridades locales de los 81 cantones del país. Esas fueron las primeras elecciones municipales concentradas y a mitad del período presidencial. En total se designaron 6 069 cargos entre alcaldes, regidores, síndicos, concejales e intendentes. La concentración de los comicios para elegir a todos esos funcionarios municipales simultáneamente pretendió activar las bases locales de los partidos y solucionar el traslape entre los períodos de los alcaldes y los concejos municipales.

La modificación del ciclo electoral, al ubicar las elecciones municipales en la mitad del período presidencial, permitió mejores circunstancias para el ejercicio del sufragio e incrementó su relevancia mediática en comparación con los comicios municipales anteriores que, en el caso de los regidores, se realizaban simultáneamente con las elecciones presidenciales y legislativas, mientras los demás cargos se elegían en el siguiente mes de diciembre<sup>3</sup>.

---

3. Las elecciones municipales de 2016 han sido estudiadas en sus antecedentes históricos (Zamora Chavarría, 2016), su trascendencia política (Retana Chinchilla, 2016; Echeverría Alfaro, 2016), el componente mediático (Alvarado Aguilar, 2016), la actividad jurisdiccional (Cambronero Torres, 2016) y sus resultados (Cascante Matamoras, 2016).

Este artículo se refiere a lo que la Misión de Observación Internacional de la Organización de Estados Americanos (MOE/OEA) ha señalado como el mayor defecto del régimen electoral costarricense en estos comicios, a saber, la carencia de mecanismos que garanticen la equidad para el acceso al financiamiento por parte de los partidos políticos y la ausencia de franjas electorales.

El texto se organiza en tres partes: en la primera se reseñan las principales recomendaciones de la MOE/OEA; en la segunda se explica el sistema de financiamiento vigente en Costa Rica; finalmente, se describe la propuesta que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha elaborado para mejorar las condiciones de equidad en las contiendas electorales.

### **La misión de observación electoral de la OEA en las elecciones municipales 2016**

La MOE/OEA desplegó 21 observadores y expertos de 12 nacionalidades diferentes en las siete provincias costarricenses. Durante la jornada electoral, el equipo de la misión visitó 152 centros de votación. En su informe, los observadores destacaron que las juntas receptoras de votos abrieron de manera puntual y contaron con todos los materiales para el ejercicio del sufragio. Asimismo, verificaron la presencia de fiscales de los partidos y de observadores nacionales en ellas<sup>4</sup>.

Entre otros aspectos positivos, la MOE/OEA reconoció la coordinación en materia de organización y logística electoral, la rápida y confiable transmisión de resultados preliminares, el profesionalismo del Tribunal Supremo de Elecciones en la organización de la elección, los avances en la promoción del voto informado

---

4. Aparte de la Misión de Observación de la OEA, las elecciones municipales contaron también con una Misión de Observación de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) compuesta por 26 magistrados y funcionarios de los organismos electorales de Antigua y Barbuda, Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana. Además, participaron funcionarios del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL) que asistió en condición de Secretaría Ejecutiva. Las recomendaciones de la Misión de UNIORE prestan particular atención a aspectos técnicos propios de la administración electoral.

y el respeto al secreto del voto y a la voluntad popular. También resaltó las medidas dirigidas a promover mayor inclusión y accesibilidad de los votantes mediante programas como el de acondicionamiento de recintos electorales o las herramientas para facilitar el voto de personas con discapacidad tales como las plantillas en braille.

Entre los defectos de los comicios, la MOE/OEA mencionó la baja presencia de representantes de partidos políticos fungiendo como miembros de mesa, cuyas funciones debieron ser asumidas por los auxiliares electorales, los altos niveles de abstencionismo y el bajo porcentaje de mujeres electas en el cargo de alcaldesa. Como correctivos recomendaron buscar alternativas para que las mesas se integren no con representantes partidarios, sino con ciudadanía nombrada por el organismo electoral y que la sociedad, los partidos, así como los líderes políticos asuman un compromiso para lograr una mayor movilización del electorado e implementar la aplicación de la paridad horizontal en las candidaturas.

En lo que al organismo electoral atañe, el impulso a la figura del auxiliar electoral desde los comicios municipales de 2002 permitió que en las elecciones de 2016 todas las juntas receptoras de votos funcionaran apropiadamente, a pesar de la carencia de miembros de mesa partidarios. Por otra parte, mediante resolución número 3603-E8-2016 de las diez horas del 23 de mayo de 2016, el TSE interpretó que en lo sucesivo se entenderá que la paridad debe aplicarse también de manera horizontal.

Ahora bien, los principales defectos del régimen electoral costarricense, según el informe de la MOE/OEA, tienen que ver con la carencia de mecanismos de equidad en la contienda en términos del financiamiento electoral y del acceso de los partidos a los medios de comunicación. En concreto, los observadores recibieron quejas de varios partidos políticos por carencia de financiamiento público adelantado para sus campañas.

La MOE/OEA recomendó incorporar a la legislación una contribución estatal anticipada de recursos destinados a los partidos

políticos para elecciones municipales y, en materia de financiamiento privado, establecer topes de gastos para las campañas de conformidad con los cargos que se vayan a elegir. Esas medidas contribuirían al fortalecimiento del sistema de partidos y a la dinamización de las campañas de información a la ciudadanía. Se recomienda, además, que los partidos realicen mayores esfuerzos en capacitar e impulsar nuevos liderazgos a nivel municipal.

Por otra parte, varios partidos manifestaron sentirse en desventaja por el acceso carente de equidad a los medios de comunicación. Ante la inexistencia de una ley que promueva mayor control para el acceso a medios, la MOE/OEA recomendó que de la mano con la propuesta de reforma electoral elaborada por el TSE se considerara la figura de financiamiento público indirecto a través de la franja electoral gratuita en radio y televisión, la cual otorgaría a los partidos un acceso equitativo a los medios a partir de los porcentajes de respaldo ciudadano y representatividad.

Como antecedente, la MOE/OEA designada para cubrir los comicios presidenciales y legislativos costarricenses de 2014, en su Informe ante la Comisión Permanente de la OEA había señalado lo siguiente:

El desembolso posterior de los recursos públicos para el financiamiento de las campañas, el monto insuficiente del anticipo al que pueden acceder los partidos, la exigencia de garantías líquidas, el uso de las encuestas electorales como base para determinar el financiamiento y la inexistencia de mecanismos de financiamiento público indirecto, tales como la Franja Electoral gratuita, conforman un esquema que no garantiza plenamente condiciones de equidad en la contienda. (...) La Misión recomienda analizar la posibilidad de que el financiamiento público se entregue a los partidos de forma anticipada, o que al menos se incremente el monto al que estos pueden acceder como anticipo y que, sin relevar el control gubernamental, se establezcan mecanismos que no exijan garantías líquidas. (...) Finalmente, se reitera la necesidad de incorporar en la legislación la figura del financiamiento



público indirecto, a través de la Franja Electoral gratuita en los medios de comunicación, que garantizaría un piso mínimo de acceso de forma equitativa a los participantes en la contienda electoral. (OEA, 2014, pág. 3) <sup>5</sup>.

### **El sistema de financiamiento de la política en Costa Rica**

El modelo costarricense de financiamiento político se cataloga como mixto, pues el patrimonio de los partidos políticos se nutre tanto de los aportes privados de simpatizantes u otras rentas lícitas previstas en los estatutos partidarios como de la contribución estatal cuando tengan derecho a ella.

El Código Electoral de 2009 colocó la transparencia como norte en materia de financiamiento privado (Sobrado González, 2014, pág. 27). Se prohibieron las donaciones por parte de personas extranjeras, así como las contribuciones provenientes de personas jurídicas. En consecuencia, solamente pueden realizar donaciones a partidos políticos las personas físicas costarricenses. Por otra parte, ese Código eliminó el límite al monto que podría donarse a un partido, siempre y cuando se realice de manera transparente <sup>6</sup>.

El financiamiento estatal opera como un reembolso postelectoral, pues los gastos efectuados por los partidos durante las campañas son reconocidos por el Estado una vez pasadas las elecciones. Los partidos que deseen acceder al financiamiento público deberán comprobar sus gastos ante el TSE atendiendo a las reglas contables establecidas por la ley electoral y sus reglamentos. El monto total por repartir entre los partidos equivale, según la Cons-

---

5. Estas recomendaciones hacen eco de la Carta Democrática Interamericana que, en su artículo 5, postula: “*El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.*”.

6. En cuanto a los controles, los partidos deben publicar anualmente sus estados auditados en diarios de circulación nacional. Además, deben presentar trimestralmente sus listas de contribuyentes ante el TSE; en época electoral deben hacerlo mensualmente. Cada partido debe recibir sus contribuciones en una cuenta única. El Código de 2009 encargó al TSE el control del financiamiento partidario y lo habilitó para ordenar auditorías.

titudin Polítca, a un 0,19% del producto interno bruto (PIB) del año trasanterior a las elecciones. Sin embargo, la Asamblea Legislativa por medio de una ley puede reducir ese porcentaje previo a cada proceso electoral <sup>7</sup>.

Los partidos pueden liquidar únicamente los gastos de campaña realizados en el período entre la convocatoria a elecciones y hasta 45 días después de los comicios, así como los gastos permanentes de capacitación y organización. Cada partido tiene derecho a recibir recursos en proporción a su fuerza electoral. Cuanta mayor votación obtenga, el partido podría recibir más recursos, siempre y cuando supere el umbral constitucional del 4% de votos válidos o haya elegido al menos un cargo legislativo o municipal <sup>8</sup>.

El Código Electoral del 2009 hizo extensivo el financiamiento estatal a los partidos que participen en las elecciones municipales y creó una reserva de fondos para capacitación y organización política según el porcentaje que cada partido disponga estatutariamente. Además, autorizó un adelanto parcial de recursos que permita a los partidos contar con dinero en el arranque de la campaña y no solo después de las votaciones.

El TSE puede adelantar hasta un 15% de la contribución estatal: un 80% para partidos a escala nacional y un 20% para partidos a escala provincial, siempre y cuando el partido interesado publique el estado auditado de sus finanzas y la lista de sus contribuyentes y rinda garantías líquidas que aseguren la eventual devolución de los recursos en caso de que el resultado electoral no le permita cubrir lo anticipado como contribución estatal. Esta

---

7. Entre 1956 y 1997 el financiamiento estatal alcanzó el 2% de los presupuestos ordinarios de la República de los tres años anteriores a la elección. En 1997 se aprobó una reforma constitucional que redujo el referido porcentaje al 0,19%. Mediante leyes específicas, en los comicios de 2009 y 2014, el porcentaje se redujo al 0,11% del PIB, mientras que en 2002 fue del 0,10%.

8. Desde 1956 y hasta 1972 la ley exigía obtener un 10% de los votos para acceder a financiamiento estatal. En 1972 se redujo al 5% y en 1997 se estableció en el 4%, o bien, en obtener al menos un escaño legislativo. A partir del Código del 2009 se admite el acceso a financiamiento aún a partidos a escala cantonal que obtengan ese 4% en los comicios municipales o cuando al menos elijan un escaño en el Concejo.

reforma supone un pequeño paso en la dirección correcta, pero es insuficiente <sup>9</sup>.

Sin embargo, el Código del 2009 mantuvo la autorización para que los partidos políticos cedieran a terceros su porción de aporte estatal mediante la emisión de los certificados de cesión de deuda política, conocidos popularmente como “bonos”. Desde febrero de 2001 el TSE ha recomendado reiteradamente suprimir esa práctica, pues dado que el valor real de colocación de los bonos termina dependiendo de encuestas preelectorales, introduce un sesgo de inequidad en la contienda <sup>10</sup>.

### **La reforma pendiente para una mayor equidad en la contienda**

El TSE, con base en el artículo 12 inciso m) del Código Electoral que le faculta para “*promover las reformas electorales que estime necesarias y colaborar en la tramitación legislativa de los proyectos relacionados con esa materia*”, en abril de 2013 sometió a consideración de la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma tramitado bajo expediente número 18 379, la cual para llegar a ser ley debe contar con el respaldo de una mayoría parlamentaria. A fin de no hacer más compleja su viabilidad política, en este caso, el TSE declinó proponer reformas constitucionales que estimaba necesarias y se circunscribió a reformas legislativas. Frente a algunas tendencias regresivas en lo que a control y transparencia se refiere, la propuesta del organismo electoral ha sido firme en no sacrificar los logros alcanzados por el Código del 2009 y avanzar hacia un modelo más equitativo.

---

9. En 1991 la Sala Constitucional había anulado las reglas del adelanto establecidas en el anterior Código Electoral al considerar, por una parte, que esos dineros se repartían considerando el pasado electoral de los partidos en disputa, lo cual, a su parecer, era inconstitucional e inequitativo y, por otra, que la regla legal solo obligaba a garantizar parcialmente el adelanto, por lo cual los fondos no se recuperaban después.

10. Una acción de inconstitucionalidad presentada ante la Sala Constitucional suspendió cautelarmente la aplicación de las normas sobre bonos durante varios meses en el 2013, oportunidad que fue aprovechada por el TSE para presentar su propuesta de reforma que, sin embargo, no ha contado con el impulso legislativo necesario durante las legislaturas de 2013-2014 ni 2014-2015. La referida acción fue declarada sin lugar por la Sala Constitucional en su voto número 15343-2013.

El objetivo expreso del proyecto de 2013 fue fortalecer el derecho a la información de los electores, democratizar el acceso a los medios para todos los partidos en la liza y reducir el costo de las campañas. Refiriéndose tanto a las elecciones nacionales como a las municipales, el TSE propuso siete medidas:

1. Eliminar los certificados de cesión (“bonos”) de deuda política como forma de financiamiento. Como se mencionó anteriormente, ese mecanismo genera inequidad en el acceso al aporte estatal, pues el valor de los bonos se asocia con las volátiles predicciones de las encuestas.
2. Fortalecer el sistema de financiamiento adelantado para las elecciones nacionales y municipales. El proyecto permite a los partidos utilizar antes de las votaciones hasta un 50% del monto que se determine como contribución estatal. Los partidos políticos a escala nacional tendrían acceso al 80% del financiamiento, mientras que entre los partidos a escala provincial se repartiría el 20% restante. En elecciones municipales, el financiamiento se repartiría según la cantidad de electores inscritos en cada cantón.
3. Establecer la gratuidad para los electores del transporte público a cargo de los concesionarios, a fin de promover la participación política, restar costos a los partidos y fortalecer la equidad entre los diferentes sectores socioeconómicos de la población.
4. Crear un incentivo fiscal para quienes realicen donaciones a los partidos políticos como mecanismo para incentivar pequeñas donaciones. Se propuso una reforma al artículo 10 de la Ley de Impuesto sobre la Renta para deducir de la renta bruta aquellas contribuciones hasta por un monto equivalente a diez salarios base.
5. Eliminar la obligada publicación impresa en diarios de circulación nacional de los informes financieros partidarios y de la lista de sus contribuyentes, y se coloquen en el sitio

*web* del TSE. De esa manera, se lograría un ahorro significativo para los partidos, a la vez que los informes quedarían permanentemente disponibles para la ciudadanía por medio de internet.

6. Ampliar las funciones del fiscal partidario para que corrobore la corrección en el manejo de las finanzas y el patrimonio partidarios. Esa propuesta incentiva la vocación de control interno de los partidos.
7. Establecer franjas electorales para que durante el período electoral los medios de comunicación deban ceder 30 minutos diarios a la difusión de propaganda electoral de los partidos, siendo responsabilidad del TSE distribuir equitativamente los espacios. Cada partido político podría pautar, por su cuenta, hasta un tanto más del que por concepto de franjas les corresponda. El acceso a los medios se distribuiría bajo los siguientes parámetros: en las elecciones nacionales el 80% sería asignado a partidos a escala nacional y el restante 20% a partidos a escala provincial; en los comicios municipales el 60% sería utilizado por partidos a escala nacional, mientras que 20% correspondería a partidos provinciales y otro 20% para los partidos a escala cantonal. En total, el 60% del tiempo sería distribuido por igual entre los partidos de cada escala, según corresponda, mientras que el 40% restante se repartiría tomando en cuenta la representación obtenida en comicios anteriores <sup>11</sup>.

Las franjas son una tendencia en las reformas electorales de la región con el fin de promover campañas más equitativas, austeras y afines al ideal de democracia inclusiva (Sobrado, 2014a, pág. 143). Entre dieciocho países latinoamericanos, únicamente dos no contemplan ningún tipo de norma que posibilite a los partidos acceder gratuitamente a los medios (Costa Rica y Honduras); de

---

11. Entre las siete propuestas, la creación de franjas electorales produjo más críticas, pues algunos medios de comunicación temen una disminución en sus ganancias comerciales, costo eventual que, sin embargo, se compensa con creces por el derecho de uso del espectro electromagnético del Estado (Matarrita, 2014, pág. 43).

los restantes, 40% establece ese acceso gratuito a medios públicos y 60% tanto a medios públicos como privados (Gutiérrez y Zovatto, 2011, pág. 567). En Argentina, Brasil, Chile y México se prohíbe la propaganda en televisión y radio pagada por los propios partidos, mientras que la mayoría de las democracias en Europa Occidental prohíbe la compra de publicidad electoral mediática y otorga espacios publicitarios gratuitos para los partidos (Dalla Vía, 2015, pág. 31).

### **A modo de síntesis**

En ocasión de las elecciones municipales del 2016, la Misión de Observación Internacional de la Organización de Estados Americanos (MOE/OEA) ha señalado como el mayor defecto del régimen electoral la carencia de mecanismos que garanticen la equidad en el acceso a financiamiento por parte de los partidos políticos y la ausencia de franjas electorales.

El régimen de financiamiento de los partidos constituyó un eje del Código Electoral costarricense de 2009. Respecto al financiamiento estatal, se adoptó un mecanismo eficaz de financiamiento permanente de las agrupaciones políticas, la subvención de las elecciones municipales y la simplificación de los trámites de comprobación de gastos. Además, propició mayor transparencia y control sobre las donaciones privadas, eliminando algunos vicios de la anterior legislación.

Sin embargo, al dejar por fuera el tema de las franjas electorales y mantener los certificados de cesión partidaria (bonos), la reforma de 2009 mantiene carencias en cuanto a transparencia y equidad en la contienda, defectos que inciden no solamente sobre las elecciones nacionales, sino también sobre las elecciones de escala municipal.

En 2013 el TSE sometió a consideración legislativa un proyecto de ley que, entre otros aspectos, propone establecer un sistema de franjas y propiciar un modelo más justo de financiamiento partidario, ello a tono con la tendencia latinoamericana y global de las reformas electorales. Pero la iniciativa no ha contado con el

apoyo necesario para corregir la inequidad señalada por la MOE/OEA.

### **Fuentes de consulta**

Alvarado, M.J. (2016). “Comportamiento mediático en las Elecciones Municipales de 2016”, *Revista Derecho Electoral*, número 22, julio-diciembre 2016, San José: Tribunal Supremo de Elecciones, pp. 205-221.

Cambronero, A. (2016). “El juez electoral y las elecciones municipales de 2016”, *Revista Derecho Electoral*, número 22, julio-diciembre 2016, San José: Tribunal Supremo de Elecciones, pp. 245-274.

Cascante, M. J. (2016) “Elecciones municipales 2016: datos para el análisis de cambios a favor de los gobiernos locales”, *Revista Derecho Electoral*, número 22, julio-diciembre 2016, San José: Tribunal Supremo de Elecciones, pp. 222-244.

Dalla Vía, A. (2014) “Integridad y equidad electoral: El uso de las franjas en los medios de comunicación durante las campañas electorales”, en *Revista de Derecho Electoral*, número 19, Primer Semestre 2015, San José: Tribunal Supremo de Elecciones.

Echeverría, J.J. (2016). “Transcendencia política de las elecciones municipales”, *Revista Derecho Electoral*, número 21, enero-junio 2016, San José: Tribunal Supremo de Elecciones, pp. 1-21.

Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coords.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México: IDEA, OEA y UNAM.

IDEA Internacional. (2015). *Base de datos de financiamiento electoral*. Recuperado de: [www.idea.int/es/political-finance](http://www.idea.int/es/political-finance).

Matarrita, M. A. (2014). “Franjas electorales, una variable en la ecuación”, en *Revista de Derecho Electoral*, número 17, Primer Semestre 2014, San José: Tribunal Supremo de Elecciones.

OEA (2014). *Informe de MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL-COSTA RICA 2014*, presentado ante el Consejo Permanente de la OEA. Recuperado de: [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr) .

OEA (2016). *Informe de MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL-COSTA RICA 2016*, presentado ante el Consejo Permanente de la OEA. Recuperado de: [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr) .

Retana, L. (2016). “Elecciones municipales 2016: una breve aproximación”, *Revista Derecho Electoral*, número 22, julio-diciembre 2016, San José: Tribunal Supremo de Elecciones, pp. 182-204.

Sobrado, L. A. (2014a). *Elecciones y Democracia*, San José: IFED y Fundación Konrad Adenauer.

Sobrado, L. A. (2014b). “El control del financiamiento político en Costa Rica: normas y mejores prácticas”, en *Revista de Derecho Electoral*, número 17, Primer Semestre 2014, San José: Tribunal Supremo de Elecciones.

Sobrado, L. A. y Picado, H. (2009). “El nuevo Código Electoral Costarricense”, En: Zovatto y Aguilar (Coords.), *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*, San José: IDEA Internacional.

Zamora, E. M. (2016). “De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales”, *Revista Derecho Electoral*, número 21, enero-junio 2016, San José: Tribunal Supremo de Elecciones, pp. 36-71.

Zovatto, D. (2014). *El estado de las democracias en América Latina*, Perú: JNE y EEG, Serie Cátedra Democracia No. 1.



## El contexto jurídico de la capacitación electoral frente a la labor municipal: un compromiso interinstitucional

*Maureen Godínez Chacón*

### **Elementos introductorios**

**L**a democracia costarricense se ha sometido a un proceso de evolución que desde una óptica darwinista ha tenido que adaptarse a los cambios del entorno para poder sobrevivir, el ambiente que la circunscribe se encuentra plagado de un mar de desconfianza y apatía política, pero algunos autores señalan que este no es per se el problema, sino que se trata de un déficit democrático en el que los partidos políticos no brindan las respuestas necesarias y suficientes para satisfacer la ciudadanía (Lissidini, Welp, & Zovatto, 2014, pág. 5).

Algunos autores como Alcántara y Zovatto señalan en diferentes textos la necesidad urgente de instaurar correcciones que asienten la confianza institucional y legitimen la política que allí se desarrolla, aunado a incentivar una verdadera cultura política que consolide la democracia (Zovatto, 2002, pp. 51-52), pues en coincidencia con Alcántara, en el plano internacional los cambios económicos, tecnológicos y sociales han repercutido en el modo en que se entiende la democracia, pero no en prescindir de ella (Alcántara, 1994, pág. 6).

Y es que considerar la democracia desde la restringida visión del rol electoral, específicamente, desde las elecciones, sesga y limita el verdadero papel que desempeña, así como las interacciones internas que engloba. Puesto que eso implicaría que se desconoce:

(...) lo que sucede entre ciudadanos y representantes durante el ejercicio mismo de la representación y dejando de lado el papel que cumplen los ciudadanos asociados, ya sea de la sociedad civil, los partidos políticos o cualquier otro tipo de institución de intermediación política (Lissidini, Welp, & Zovatto, 2014).

Resulta claro, por tanto, reconocer la importancia que ostenta cada sector de nuestro sistema político, pues en el mosaico de una democracia dinámica y cambiante es necesario recordar que cada pieza cumple una función única e irrepetible, necesaria para que la composición en su conjunto tome forma y se complemente; es decir, lo que se genera en un fragmento de nuestra sociedad termina paulatinamente afectando al resto del andamiaje institucional.

Es precisamente desde la visión de querer fortalecer la democracia en aras de reducir sus limitaciones y, por ende, satisfacer a la ciudadanía que se han gestado diversos mecanismos e instrumentos para dotar a los diversos sectores del sistema político de los recursos necesarios para vigorizar los pilares democráticos y, a la vez, generar respuestas eficientes y efectivas para la población.

Es clave en este proceso no despersonalizar la política, porque cada esfera se compone de individuos cuyo conglomerado afecta el desarrollo y fortalecimiento de la democracia. Esta visión humana hace imprescindible que aquellos que ejercen roles determinados en el sistema institucional cuenten con conocimientos mínimos para que su papel sea desempeñado de modo oportuno en procura de una mejora continua. Pues bien, “hay que tener presente que la participación no es un sustituto de la democracia representativa. Es el complemento o refuerzo de esa democracia” (Curruchiche & Linares, 2007).

Siguiendo esta línea, Weyland postula que: “Las instituciones no pueden realmente «hacer la diferencia» si son un epifenómeno de los intereses y de las capacidades de los agentes racionales” (Weyland, 2011, pág. 117). Es decir, no se alcanzará la gobernabilidad a partir de la legitimidad y el fortalecimiento institucional, puesto que el andamiaje institucional responde al comportamiento de quienes lo dirigen; por tal motivo, no basta con que se incorporen modelos internacionales en búsqueda de maximizar la eficiencia de los procesos internos, sino que es necesario un cambio significativo en quienes se encargan de dichos entes, para así generar un efecto colateral que repercuta en la institucionalidad (Weyland, 2011, pág. 118).

Es por ello que los espacios de participación ciudadana se vuelven invaluable en la constante lucha por el bien común. Sin embargo, la participación por sí sola no puede generar iniciativas vinculantes si las personas que se inmiscuyen en estos procesos no poseen los conocimientos y las herramientas esenciales para comprender el papel que desempeñan y su importancia. Pero allende este hecho, los espacios de participación locales suscritos a una pequeña región determinada cuentan con una cuota de valor adicional en el tanto se trata de decisiones y labores que repercuten de inmediato en la cotidianidad y vivencia personal de quienes componen una comunidad.

Es entonces cuando surge como herramienta la capacitación electoral, en primera instancia para quienes componen los partidos políticos y en segundo lugar para las personas ya han sido electas para ejercer puestos de elección popular. Dado el desinterés y el desconocimiento que rodea este tema en este artículo se abordan los principales elementos jurídicos que se han incorporado en la normativa costarricense para definir la capacitación electoral y el modo en que debería brindarse especialmente desde el ámbito local por ser el que repercute en la vivencia inmediata de cada individuo.

## **Contexto jurídico de la capacitación electoral**

Si se observa la capacitación electoral desde una perspectiva que busca fortalecer la cultura política para enriquecer la participación ciudadana y dotarla de insumos que les permitan incorporarse a la esfera política, se está ante la búsqueda de vigorizar los derechos políticos y enriquecer la democracia, al tener mayor comprensión de los procesos que la integran e involucrarse en ella de una forma más activa.

Este proceso de dotar de derechos y atribuciones no ha sido simple, además que siempre será inconcluso, por cuanto existirán de modo cotidiano nuevos aspectos emergentes que impacten la ciudadanía y la vida política de una nación. Por ello, a pesar de los reiterados esfuerzos por incorporar reformas sustanciosas al contexto jurídico electoral, siempre quedan espacios vacíos y temáticas insatisfechas, variables que no se dan únicamente en Costa Rica.

En América Latina, la configuración del derecho político no es para nada el resultado de un proceso lineal libre de contradicciones; por el contrario, el ejercicio de la libertad política ha sido un proceso sumamente accidentado, con múltiples rupturas y retrocesos. (Assies, Calderón, & Salman, 2002).

A partir de la aclaración anterior, se infiere que si bien se han hecho ciertos avances en maximizar el derecho político, este proceso no es simple; las reformas no siempre cubren las necesidades ni responden adecuadamente a ellas. Además, la voluntad política de quienes legislan tiene una injerencia directa en las modificaciones que se aprueban y las que, por conveniencia política, no logran ser aceptadas e incorporadas al ordenamiento jurídico.

Autores como Aguilar y Picado (2012, pp. 117-120) señalan que la capacitación es entendida como respuesta a la necesidad de generar legitimidad y confianza en los procesos electorales. Por ello, el incentivar la democratización de los partidos y motivar la participación ciudadana permite fortalecer la cultura política de la ciudadanía. Además, es importante contemplar que los diálogos

internacionales sobre el particular han favorecido el intercambio de insumos para alcanzar subsanar dicha insuficiencia.

Ante este contexto que promueve la formación, otros textos recalcan la importancia de considerar cómo el fondo y la forma de esta pedagogía incidirán en el ambiente político y la convivencia social. Por ello, muchos actores desde décadas atrás han aportado al área de la capacitación: ONG, medios de comunicación, centros educativos, universidades y muchos otros sectores que paulatinamente han generado una plataforma pedagógica (Thompson, 2012, pág. 17).

Como efecto unísono al postular la temática de capacitación en la agenda electoral latinoamericana, se ha incorporado esta función para ser abordada por los organismos electorales, en algunos casos dirigidos a procesos de formación ciudadana o promueven programas educativos de amplio alcance (Thompson, 2012, pp. 17-20). De esa manera, se han originado instituciones específicas que atienden dicha tarea, lo que ha favorecido el diálogo e intercambio de experiencias, e influye en el fortalecimiento democrático tanto a lo interno de las naciones como en toda la región latinoamericana (Thompson, 2012, pp. 25-26).

Sobrado (2008), al igual que Thompson, considera que la autonomía de la que gozan los organismos electorales favorece la democratización y permite extenderla, al implementar labores formativas tanto en los sectores políticos como en la ciudadanía en general. A su vez, explica que para el caso de Costa Rica y la mayoría latinoamericana, la capacitación institucional de funcionarios y actores en las elecciones ha sido predominante. La capacitación electoral (esfera política y social en general) es significativamente menor y muchas veces concatenada a una coyuntura electoral. Por lo tanto, esta formación debe fortalecerse, empleando los nuevos recursos tecnológicos, lazos interinstitucionales y un plan general que dé coherencia y continuidad a la formación (Thompson, 2012, pp. 11-12, 19).

Dirigiendo la mirada a la última reforma del Código Electoral del

2009, sin la intención de evaluar la efectividad o sus alcances, sino señalar los elementos que se incorporaron en materia de capacitación, se desarrolló el siguiente cuadro comparativo para poner en perspectiva los elementos añadidos respecto al ordenamiento vigente previo a la reforma, Los cuales se detallan en ella.

**Cuadro 1. Normativa comparada**

<b>Código Electoral con reformas de 1996</b>		<b>Código Electoral con reformas del 2009</b>	
<b>Artículo preliminar</b>	<b>Temática</b>	<b>Artículo actual</b>	<b>Texto modificado o incorporado</b>
19	Funciones del TSE	12 inciso l	Atribuciones del TSE, se añade el deber de capacitación.
58	Estatutos de los partidos	52 inciso ñ, o, p, r	Deberá contener equidad de género, mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad. La obligación de capacitación y mecanismos para la participación efectiva de la juventud.
No existía	Derechos de los miembros de los partidos	53 inciso f	Derecho a la capacitación y al adiestramiento político.
No existía	Deberes de los miembros de los partidos	54 b	Respetar la orientación ideológica y doctrinaria del partido, y contribuir a su definición y actualización frente a los cambios sociales, culturales y económicos de la realidad nacional.
177 y 178	Gastos Justificables	92 b	Los destinados a los gastos permanentes de capacitación y organización
No existía	Gastos de las reservas	93	Detalle de los gastos de capacitación y organización política justificables dentro de la contribución estatal.
No existía	Control contable de la contribución estatal	103	Los partidos políticos garantizarán, que los gastos que realicen sobre capacitación durante el período no electoral están siendo destinados a la formación y promoción de ambos géneros, según el inciso p del art. 52
No existía	Organizaciones Internacionales que brindan capacitación	124	Papel de las organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo de la cultura, participación política y defensa de los valores democráticos, siempre que respeten el orden constitucional y se acrediten ante el TSE.
No existía	Instituto de Formación y Estudios en Democracia	309	Se asigna al IFED como encargado de formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica, atendiendo criterios de regionalización.

Fuente: Elaboración propia con base en Código Electoral (2009) y Base de Datos de las Américas (2005)

A partir del cuadro anterior, se deduce lo siguiente:

En la normativa anterior, el artículo 19 planteaba las funciones que se le atribuían al TSE; tras la reforma del 2009 se incorporaron otras atribuciones que deberá desempeñar, entre ellas se destaca en el inciso l la capacitación como una labor que el organismo deberá asumir.

Del mismo modo, el artículo 58 del antiguo código describía lo correspondiente a los estatutos de los partidos políticos; actualmente, este acápite está en el numeral 52, en el que se destacan los incisos ñ, o, p y r que anexan temáticas claves que deben asumirse desde las capacitaciones acatadas como una obligación, junto con la equidad de género y la participación de la juventud, por lo que para los partidos brindar espacios de formación no debería ser algo aislado, sino un proceso continuo en respuesta al compromiso adquirido vía normativa.

Respecto al eje de los derechos de los miembros de los partidos, anteriormente no habían sido planteados como tales, por lo que no se habían incorporado en la normativa anterior, aspecto que se corrigió en el código vigente, específicamente en el artículo 53, en el que se plantean, en el inciso f, la capacitación y el adiestramiento como derechos del militante, por lo que se debe garantizar el acceso oportuno a esa instrucción.

De igual forma ocurre con los deberes de los miembros de los partidos, ya que también es hasta la normativa actual que se incorporan. Se destaca el deber de contribuir con la actualización ideológica y doctrinaria frente a las transformaciones sociales que van emergiendo. Esta contribución implica una constante formación de los cuadros políticos para poder garantizar la adaptación a los cambios sociales y, por consiguiente, la atención oportuna de las necesidades que emergen así como a las modificaciones ideológicas que se gestan en cada nación.

En cuanto a los gastos justificables de los cuales los partidos podrían percibir reembolso por parte del Estado para sufragarlos,

se regulaban por los artículos 177 y 178, actualmente, el tema se contempla en el número 92, al cual se añaden como justificables los gastos en materia de capacitación y organización política lo que implica que esta labor posee un respaldo económico para la mayor parte de las agrupaciones en aras de facilitar los procesos de capacitación. Por lo tanto, se incorpora la figura de gastos de capacitación y organización que anteriormente no se consideraba, por lo que en el numeral 93 se detallan dichos gastos para que sean cubiertos por la contribución estatal.

Con el fin de que las capacitaciones se extiendan a circunstancias no electorales, se establece un control contable que busca sustentar los gastos en esta materia en períodos no electivos; así como también se pretende garantizar que los partidos políticos cumplan lo establecido en el código y en sus propios estatutos, para que generen procesos formativos constantes sin dejar de lado las poblaciones marginadas y los temas sociales más vulnerables y obviados por las figuras políticas, todo esto se condensa en el artículo 103 de la nueva normativa.

Adicionalmente, al no existir en un inicio la materia de capacitación como deber y derecho, tampoco se había contemplado la participación de organizaciones internacionales en tal labor. Por ello, se plasman en el número 124 los aspectos por considerar para desarrollar las capacitaciones por parte de tales organismos al contribuir con esta labor política y de resguardo democrático.

El tema de las capacitaciones se cierra en el código vigente con la creación del IFED, el instituto que debe responder a las necesidades partidarias y de la ciudadanía en general respecto a la contribución con la cultura y el adiestramiento político. Es importante rescatar que el IFED brindará acompañamiento y formación en temas de interés electoral, pero no sustituye la obligación de capacitar que ostentan los propios partidos, así como tampoco puede impartir formación en aspectos ideológicos.

Al respecto de los artículos anteriormente citados, la jurisprudencia que se ha desarrollado hasta la fecha en torno a las capacita-



ciones se concentra en los siguientes pronunciamientos:

- Interpretación del inciso r) del artículo 52 del Código Electoral No.5150-E8-2012

En esta resolución se aclara a personeros del Partido Liberación Nacional que la participación de la juventud debe constituir una meta por alcanzar de modo paulatino, pero efectivo de manera tal que se establezca como una “posibilidad real de concretar una mayor y más activa intervención de los jóvenes en el entramado de los partidos y, en consecuencia, en la política” (Tribunal Supremo de Elecciones, 2012).

Es decir, se deben desarrollar mecanismos que incorporen a la población juvenil dentro de las líneas de acción del partido y de la capacitación, para así otorgarles un papel relevante que les permita formar parte de la vivencia cotidiana del partido y se vinculen al ejercicio de futuros puestos de elección popular.

- Resolución No. 4877-E8-2010. Consulta sobre el proceso de liquidación de gastos de capacitación y organización política (Tribunal Supremo de Elecciones, 2010).

En la jurisprudencia citada, se explica y justifica la liquidación de gastos, específicamente los de reserva, y el modo en que se devengan, ya que las personas que tramitan la consulta no consideran adecuada ni constitucional la mecánica actualmente empleada para obtener tales recursos, por lo que en alusión al numeral 95 de la Constitución Política y su posterior reglamentación en el Código Electoral, se respaldan los procedimientos a los que se deben someter los partidos a partir de la norma escrita.

Por tanto, no se aplican correcciones al marco jurídico que impliquen un cambio en los procesos, sino únicamente se explican de manera exhaustiva tales procedimientos con el fin de que los partidos políticos utilicen, del modo más óptimo, los recursos y lo comprendan a la luz de lo establecido por el sistema de fuentes del derecho que rige a Costa Rica.

- Resolución No. 5078-E8-2012. Consulta sobre diversos aspectos relativos a la liquidación de gastos por concepto de capacitación y organización política (Tribunal Supremo de Elecciones, 2012).

Los integrantes de Liberación Nacional desglosan una amplia gama de preguntas en torno a esta materia para poder diferenciarla de la reserva de organización. Constituye jurisprudencia relevante para la comprensión de lo que implica la capacitación y el modo en que se entiende desde los partidos políticos. Se incorpora, a la vez, un desglose detallado de los gastos redimibles en cada reserva y los requerimientos minuciosos para poder percibir los montos invertidos en estos procesos. Por lo cual se convierte en conocimiento obligatorio de las agrupaciones políticas para su apropiada labor formativa a lo interno de su club.

- Interpretación del artículo 52 inciso p del Código Electoral No. 1677-E8-2012 (Tribunal Supremo de Elecciones, 2012).

En esta resolución se analiza el procedimiento por seguir en la convocatoria a las actividades de capacitación con el fin de garantizar el cumplimiento del principio de paridad, a partir de dudas que surgieron entre integrantes del Partido Acción Ciudadana. Es por ello que se procede a explicar que la convocatoria debe dirigirse tanto a hombres como a mujeres, aspecto que le debe constar al contador público autorizado que avala la documentación financiera del partido, con este respaldo no afecta que se presenten a la capacitación más hombres que mujeres (Tribunal Supremo de Elecciones, 2012).

- Interpretación del recurso de apelación electoral No. 3646-E3- 2013 (Tribunal Supremo de Elecciones, 2013).

Por último, hay un recurso de apelación electoral que fue interpuesto contra la resolución No. DGRE-076- DRPP-2013, es así como en numeral 3646-E3- 2013. El Tribunal Supremo de Elecciones avala que los partidos políticos transfieran sus fondos de

reserva de capacitación a organización o viceversa. Esta facultad se brinda siempre y cuando sea acordada por la Asamblea Superior del partido, así como también que no se destinen por completo los recursos de una reserva hacia otra dejando a una sin fondos (Tribunal Supremo de Elecciones, 2013).

Esta resolución si bien blindo los presupuestos de cada reserva para que no se despojen por completo, sí es un precedente que faculta a los partidos a reorganizar sus recursos en función de sus gastos más no de sus necesidades, ya que si bien la formación político-electoral es una necesidad latente, no compite contra los gastos ordinarios a los que se encuentran sujetos los partidos políticos desde una visión institucional; lo cual en lugar de motivar a que los fondos de capacitación se dinamicen, más bien promueve que se trasladen paulatinamente a la organización.

Como se aprecia de la descripción anterior, el tema de las capacitaciones obtuvo mayor preponderancia después de la reforma del 2009, pues algunos aspectos constituyeron una novedad al inscribirse dentro del ordenamiento, otros fueron renovados y algunos han debido ajustarse con el paso de los años. No obstante, desde el establecimiento de las capacitaciones como derecho y obligación, el financiamiento que se debe implementar para desarrollarlas y la creación del IFED como institución encargada de apoyar en tal labor a los partidos y fomentar la educación democrática, se puede inferir una atención prevaleciente, pero aún insuficiente para la formación electoral.

### **Organismos nacionales e internacionales que facilitan capacitación electoral en el ámbito local**

El Código Municipal establece en su artículo 142 que para atender la labor de formación y capacitación se crea el Sistema Nacional de Capacitación Municipal con los siguientes propósitos:

- a) Contribuir a modernizar las instituciones municipales en consonancia con el cumplimiento de su misión.
- b) Integrar y coordinar los recursos y la experiencia existentes en el campo de la capacitación municipal.
- c) Contribuir al fortalecimiento de la democracia costarricense.

cense, propiciando la capacitación para una adecuada y mayor participación ciudadana.

- d) Propiciar la congruencia entre la oferta y la demanda de la capacitación municipal.
- e) Propiciar la participación igualitaria y equitativa de mujeres y hombres, en los procesos de capacitación municipal, e incluir en ésta temas nacionales de interés comunitarios con enfoque de género. (Código Municipal, 2013, pág. 151)

Tal como se define, el papel de la capacitación en el ámbito legal se destaca en este numeral, pues se considera una herramienta tanto para dotar de conocimientos como para fortalecer y propiciar la democracia a través de la injerencia activa de las y los municipios.

Para atender dicha responsabilidad se designó al Sistema Nacional de Capacitación Municipal como lo detalla el artículo 143, que a la vez será conducido por el Consejo Nacional de Capacitación Municipal, el cual lo conformarán representantes del sector de educación superior pública así como también un representante del poder Ejecutivo y dos de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Si bien la intención de incluir estas diversas posturas es válida, la posibilidad de llevar estas instancias de la teoría a la práctica es limitada ya que “el CONACAM fue creado sin estructura administrativa y sin recursos, además de que carece de personalidad jurídica, por lo que no tiene capacidad para adquirir derechos o contraer obligaciones” (Código Municipal, 2013, pág. 153).

Al margen del CONACAM ya existía otro ente cuya función engloba cada municipio y buscaba configurar el desarrollo de cada uno de sus integrantes:

La Unión Nacional de Gobiernos Locales se creó como una entidad de derecho público, representativa de carácter nacional, con personería jurídica otorgada por la Ley No. 5119 del 20 de noviembre de 1972, con plena capacidad

para ejercer derechos y contraer obligaciones de acuerdo con la legislación vigente; con patrimonio propio y libre administración de sus bienes e integrada por las Municipalidades y Federaciones de Municipalidades de Costa Rica (sic). (Unión Nacional de Gobiernos Locales, 2016).

Es así como mediante la designación presupuestaria que se otorgó en el 2004 a la Unión Nacional de Gobiernos Locales y de las capacidades desarrolladas desde su creación, sus vínculos interinstitucionales y su propia facilidad para incorporar nuevas funciones, esta figura lleva a la práctica programas de capacitación con especial énfasis a las personas que se desempeñan en puestos de elección popular según los esquemas de planificación gestados desde el CONACAM.

Eso ha permitido la generación de espacios de capacitación a autoridades electas por medio de convenios interinstitucionales, lo que ha permitido acceder a diferentes zonas del país y así dotar de conocimientos claves a quienes se incorporan en la labor pública.

Por otra parte, hay otras instancias que también colaboran con los procesos de capacitación abordando diversas perspectivas, pero siempre sobresale la apertura de estos espacios destinados primordialmente a quienes fueron electos para asumir cargos en sus municipalidades. Entre ellas está el Tribunal Supremo de Elecciones, como se detallaba al inicio de este artículo, que brindó espacios de formación a la ciudadanía en general para la inscripción de partidos de cara al proceso electoral del 2016 y, posteriormente, procuró dotar a las figuras electas de conocimientos básicos para el buen ejercicio de sus funciones.

Estos espacios se gestaron desde el Instituto de Formación y Estudios en Democracia en diversas zonas del país con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer lo que permitió brindar herramientas e insumos para atender a las autoridades electas en todo el país con un taller por mes. Este despliegue logístico y operativo

ha permitido acercarse a un importante número de personas y, a la vez, crear un acompañamiento para el proceso de incorporación a la labor municipal.

Otra institución que ha brindado capacitación a munícipes desde su creación es el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), creado por la Ley 4716 del 9 de febrero de 1971; su finalidad es brindar soporte, económico, técnico y formativo a las municipalidades y poder así activar la dinámica de los gobiernos locales en su rol de descentralización.

Este organismo entra en una fase de debilitamiento institucional, a partir de 1994, debido a un proceso de reestructuración, de movilización de su personal y la presentación de un proyecto de ley para cerrarlo como parte de la reforma del estado que es finalmente archivado (2004, pág. 55).

En cuanto al tema tratado en este artículo, el instituto ha desarrollado un área de capacitación que ha originado procesos de acompañamiento formativo en diversas áreas. Para las pasadas elecciones municipales, se empleó en todo del país el programa llamado Voto Informado para difundir las propuestas de los proponentes que aspiraban a acceder a cada uno de los 6 069 puestos que se encontraban es espera de ser electos popularmente (Rojas Aguilar, 2016).

Adicional, el IFAM ha desarrollado durante este año, 2016, procesos de capacitación para las nuevas autoridades municipales especialmente atendiendo la temática de legislación y finanzas. Pero al margen de estos espacios la capacitación ha sido permanente, según un esquema de programación estipulado para un período de cuatro años en el que se han brindado temáticas socio-políticas como un esfuerzo por empoderar a la ciudadanía en los procesos locales así como también se han atendido ejes técnicos con el fin de generar y potenciar conocimientos dentro de cada municipio (Rojas Aguilar, 2016).

Desde temas como la gobernanza hasta la elaboración de proyec-

tos, han facultado que no solo los funcionarios públicos que se encuentran en los diversos gobiernos locales, sino también que la ciudadanía activa que reside en una comunidad específica participe de las actividades al capacitar a quienes conforman los consejos municipales de distrito con aspectos tan importantes como nociones jurídicas sobre leyes de vital importancia en el ámbito local como lo es la Ley 8114.

Estos esquemas de capacitación se constituyen a través de dos vías: en primera instancia, los que emergen tras el análisis y diagnóstico oportuno de las necesidades intrínsecas en el seno comunal y municipal, y, en segunda, los que se gestan en el interior del sector local, de los que emana la petitoria de ser abordados por el instituto. Para ello se ha contado con el apoyo de diversas entidades como lo es el CICAP y el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local de la UNED.

### **Reflexiones generales**

En síntesis, el contexto jurídico señalado se vincula directamente con el tema de las capacitaciones que deben impartir los partidos políticos, incorporando a las poblaciones históricamente marginadas, pero, sobre todo, tratando de dotar de conocimientos y destrezas claves para cohesionar los cuadros políticos y, a la vez, mejorar la gestión pública.

No obstante, si bien se ha trazado a lo largo de la historia todo un camino de capacitación interna de los partidos políticos, esta ha venido decantando en una suerte de olvidada tradición que ha perdido su razón de ser. No hay un afán palpable por instruir a los militantes ni de generar aportes académicos y pragmáticos que fortalezcan la ideología y repercutan en la participación ciudadana.

Por esa razón, se puede evidenciar que esta nueva visión pedagógica que comienza a plasmarse en la nueva normativa es novedosa dentro de las agrupaciones políticas, ante tales reformas jurídicas, únicamente se está a la espera de observar cambios conductuales que motiven nuevamente a los partidos políticos a

impartir formaciones, pero esta vez no de modo aislado, sino que enlazados con el propio órgano fiscalizador. No para ser supervisados como sería lo propio de esta índole, sino, más bien, para ser acompañados en la gran labor de hacer democracia (si se puede referir de este modo). Solamente un trabajo conjunto entre partidos políticos y tribunal electoral podrá desencadenar repercusiones directas en el imaginario sociopolítico de la ciudadanía.

No obstante, no siendo suficiente el apoyo del IFED en este caso, resulta primordial acentuar los programas de capacitación dirigidos a cada cantón de nuestro país; atender los problemas desde una visión local así como dotar de las herramientas claves focalizadas en subsanar o, al menos, atender tales contrariedades tendrán un impacto inmediato en la vida de la población cantonal; eso hará visible la labor que se esté implementando y, por ende, acrecentará la confianza de los representados en quienes han elegido para desempeñarse en puestos públicos.

Es así como el trabajo de capacitación electoral entendido, no sólo desde la visión política, sino de manera que trascienda los umbrales de la administración pública y con el propósito de mejora permanente, se constituye en una ardua tarea que únicamente podrá ser desarrollada a través de la labor interinstitucional e interdisciplinaria, por lo que se recalca la importancia de generar esfuerzos conjuntos y no meras labores aisladas y hasta cierto punto reiteradas por diversos entes encargados de implementarla.

Desde los sectores educativos, las instituciones estatales pensadas para la labor local y las propias organizaciones que se gestan en el seno comunal, debe existir una coherencia que divida los esfuerzos y multiplique los resultados, siempre con el apoyo municipal, pero especialmente con el interés de las y los habitantes de cada distrito costarricense.



### **Fuentes de consulta**

Aguilar, I., & Picado, H. (2012). La formación en democracia: nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos. *Derecho Electoral*, 14(2).

Alcántara, M. (1994). *Gobernabilidad y Democracia*. América Latina Hoy(8), 7-14.

Asamblea Legislativa. (2013). *Código Municipal*. San José: Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Asociación Internacional para la Administración de Ciudades y Condados. (Junio de 2004). *Tendencias en la Descentralización, el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en América Central, 1995–2003*. Recuperado el 23 de Agosto de 2016, de ICMA: <https://icma.org/Documents/Document/Document/302519>

Assies, W., Calderón, M. A., & Salman, T. (2002). Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado. *América Latina Hoy*, 32, 55-90.

Base de Datos Políticos de las Américas. (7 de Febrero de 2005). *Base de Datos Políticos de las Américas*. Recuperado el 13 de Mayo de 2014, de Código Electoral: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Costa/codigo01.html>

Curruchiche, J., & Linares, L. (2007). *Manual para un municipio participativo*. Guatemala: Konrad Adenauer Stiftung.

Lissidini, A., Welp, Y., & Zovatto, D. (2014). *Democracias en movimiento: Mecanismos de Democracia Directa y participativa en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Rojas Aguilar, V. (31 de Agosto de 2016). Sección de Capacitación. (M. Godínez Chacón, Entrevistador)

Sobrado, L. (2008). Educación cívico-democrática y su abordaje a través del IFED. *Derecho Electoral*, 5.

Sobrado, L. (2009). *Código Electoral*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2010). Resolución No. 4877-E8-2010. Doce horas treinta minutos del trece de julio de dos mil diez.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución No. 5078-E8-2012. Once horas dos minutos del cuatro de julio de dos mil doce.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución No. 1677-E8-2012. Once horas, veinte minutos del veintitrés de febrero de dos mil doce.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución No. 5150-E8-2012. Once horas y cinco minutos del seis de julio de dos mil doce.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución No. 3646-E3-2013. Quince horas diez minutos del nueve de agosto de dos mil trece.

Unión Nacional de Gobiernos Locales. (2016). *Conózcamos: Historia*. Recuperado el 19 de agosto de 2016, de Unión Nacional de Gobiernos Locales: <http://ungl.or.cr/historia>

Weyland, K. (2011). Cambio institucional en América Latina: Modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina Hoy*, 57, 117-143.

Zovatto, D. (2002). Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada Latinoamericana 1996-2002. *América Latina Hoy*, 32, 29-53.

## Elecciones municipales en Costa Rica 2016: análisis de los sistemas de partidos subnacionales y su relación con la oferta partidaria

*Gabriel Madriz-Sojo  
Ronald Sáenz, Leandro*

### **Introducción**

**L**a excepcionalidad de las elecciones municipales de 2016 en Costa Rica se ha convertido en lugar común sobre todo por su carácter inaugural (Retana, 2016). Como antecedente normativo de estos comicios destaca la reforma al Código Electoral (Ley 8765) en el 2009, que estableció la escogencia conjunta y simultánea de la totalidad de los cargos de elección popular en los gobiernos locales (regidores, síndicos, alcaldes e intendentes, miembros de concejos de distrito y de los concejos municipales de distrito, con sus respectivos suplentes) dos años después de la elección para presidente, vicepresidentes y diputados(as) a la Asamblea Legislativa; eso despertó gran cantidad de interrogantes para el análisis a raíz de lo inédito del proceso.

### Cuadro 1. Elementos de la ingeniería electoral municipal costarricense

Elemento	Característica
Tipo de elección	Elección municipal separada <i>pura</i> <sup>1</sup>
Distribución de las circunscripciones	81 cantones
Representantes a elegir	Todos los cargos de elección popular en los gobiernos locales
Forma de las candidaturas	Listas bloqueadas y cerradas
Fórmula para la asignación de puestos	Mayoría <i>relativa</i> <sup>2</sup> / Sistema de cociente y <i>subcociente</i> <sup>3</sup>
Duración del mandato	4 años

Notas:

1. Para DEMUCA (2011, pág. 117) “corresponden a aquellas en las cuales los comicios municipales son totalmente separados de otro tipo de elección, ya sean presidenciales o de carácter parlamentario”.
2. En el caso del alcalde municipal, los(as) intendentes, los(as) síndicos y sus suplentes.
3. En el caso de regidores, de los miembros de los concejos municipales de distrito y miembros de los concejos de distrito.

Fuente: Elaboración propia a partir del Código Electoral (Ley 8765)

En Costa Rica, por disposición constitucional (Art. 169) el gobierno municipal es el encargado de la administración de los intereses y servicios de cada cantón, siendo este último la unidad geográfica de administración subnacional. El gobierno municipal, de conformidad con el Código Municipal (Ley 7794), se encuentra compuesto por un funcionario ejecutivo y un cuerpo deliberativo, a saber, el alcalde y el concejo municipal respectivamente.

Según lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley No. 7794, el concejo municipal constituye un órgano colegiado e integrado por funcionarios de elección popular (los regidores municipales), quienes, en términos generales, se encargan de manifestar la voluntad propia del órgano por medio de la toma de acuerdos municipales que crean, modifican o extinguen otros que tienen que ver con la administración propia de los intereses locales.

Como parte del resultado electoral de los comicios municipales, el 7 de febrero de 2016 se eligió un total de 1 010 personas para

los cargos de regidor municipal (505 propietarios y 505 suplentes) en los 81 distritos electorales correspondientes a la división político-administrativa del país en cantones.

La elección de dichos cargos resultó de una dinámica consolidada en el sistema electoral costarricense<sup>12</sup>. Los regidores municipales son elegidos conforme a un sistema de listas bloqueadas y cerradas, las cuales son presentadas por los partidos políticos<sup>13</sup> o coaliciones, según alcancen los votos suficientes para superar los cocientes electorales de cada circunscripción<sup>14</sup>. El número de escaños o plazas en el Concejo Municipal de cada cantón depende del tamaño de la población de cada uno de acuerdo con las disposiciones establecidas en el artículo 21 del Código Municipal<sup>15</sup>.

Lo anterior es muestra de la dinámica político-electoral que también subyace en el sistema político costarricense a nivel subnacional, es decir, este nivel también presenta configuraciones de disputa por el poder político en torno a la administración territorial, pero a menor escala: esto no significa que la competencia política local replique necesariamente la nacional, en lugar de ello se parte de desmentir la premisa que afirma que la dinámica de un sistema de partidos es necesariamente homogénea y surge con mayor importancia el estudio de esta particularidad a lo largo del territorio (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014).

---

12. Se entenderá por sistema electoral el conjunto de “reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno” (Nohlen, 2012, pág. 3).

13. Se entenderá por los partidos políticos como “aquellas organizaciones políticas de carácter regional o nacional –permanentes o temporales– que, cuando se les permite, presentan candidatos a puestos de elección pública para obtener cuotas de poder que les posibiliten incidir en el funcionamiento del sistema político de acuerdo a los intereses que representan” (Artiga, 2000, pág. 14).

14. En el sistema electoral costarricense, la adjudicación de escaños para el Concejo Municipal (al igual que para la Asamblea Legislativa o una eventual constituyente) se distribuye entre los candidatos al puesto de regidor municipal conforme al sistema de cuota por cociente, residuo mayor y subcociente, según dispone el Código Electoral en el artículo 201.

15. La distribución se asigna de la siguiente manera: a) Cantones con menos del uno por ciento (1%) de la población total del país, cinco regidores. b) Cantones con un uno por ciento (1%) pero menos del dos por ciento (2%) de la población total del país, siete regidores. c) Cantones con un dos por ciento (2%), pero menos del cuatro por ciento (4%) de la población total del país, nueve regidores. d) Cantones con un cuatro por ciento (4%) pero menos de un ocho por ciento (8%) de la población total del país, once regidores. e) Cantones con un ocho por ciento (8%) o más de la población total del país, trece regidores.

Partiendo de esa línea, a la fecha se han realizado varios estudios que proponen analizar las elecciones municipales desde diversas aristas que bordean las temáticas desde el comportamiento mediático (Alvarado, 2016), el rol del juez electoral (Cambronero, 2016) y la particularidad de los comicios (Retana, 2016) hasta los estudios que entran a analizar la configuración de las fuerzas políticas a lo largo del territorio (Alfaro y Gómez, 2016; Cascante 2016).

Los dos últimas temáticas mencionadas resultan de especial importancia para este trabajo en tanto que la primera ahonda en “la tendencia al desalineamiento político de la ciudadanía, la volatilidad electoral y el repunte de fuerzas políticas alternativas incluyendo agrupaciones locales” (Cascante, 2016, pág. 91) y porque ya plantea algunas de las interrogantes de las que parte este trabajo (la oferta partidaria y la composición del sistema de partidos), mientras que la segunda destaca la importancia de estudiar los sistemas de partidos en el nivel subnacional de competencia (Cascante, 2016, pág. 188)<sup>16</sup>.

Este trabajo parte de la línea de estudio sobre “lo electoral municipal en Costa Rica” (Alfaro, 2002) y su objetivo camina por dos vías. Por una, se propone establecer la composición de los 81 sistemas de partidos<sup>17</sup> subnacionales tras los resultados de las elecciones municipales 2016 y a la vez dilucidar la relación entre la oferta partidaria y la fragmentación de los partidos<sup>18</sup>. Es decir, parte de las siguientes preguntas: ¿cuál es la composición de los sistemas de partidos subnacionales en Costa Rica tras los resul-

---

16. Cascante (2016) realiza una revisión del sistema de partidos en Costa Rica, no obstante, lo hace desde una perspectiva multinivel, lo que implica el estudio de la estructuración de la competencia partidaria tanto en el nivel nacional como subnacional, así como la respectiva congruencia entre los mismos.

17. Se entenderá por sistema de partidos al conjunto “de interacciones que son resultado de la competencia inter-partidaria” (Sartori, 2005, pág. 39). En adelante, la alusión a los sistemas de partidos subnacionales se referirá a la competencia por la conformación de los Concejos Municipales en Costa Rica.

18. Se advierte que, aun partiendo de su discusión, este estudio no pretende hacer un recuento longitudinal de las elecciones municipales en Costa Rica, sino que por el contrario se centra en las últimas elecciones para dar cuenta de las características y de las tendencias suscitadas a nivel de sistema de partidos en los 81 cantones del país.

tados de las elecciones municipales 2016?, y ¿cuál es la relación entre la oferta partidaria y la fragmentación de los sistemas de partidos a nivel subnacional?

En torno a la primera pregunta se parte de hipótesis ya trabajadas para procesos electorales anteriores (Alfaro, 2008; Brenes, 2010) en tanto que los resultados de las elecciones municipales reafirman la consolidación del multipartidismo en el país. Mientras que para la segunda y siguiendo algunos atisbos ya planteados por Alfaro y Gómez (2016), se parte de la existencia de una correlación lineal y positiva entre el incremento de la oferta partidaria –nacional, cantonal y provincial– y la fragmentación a lo interno de los Concejos Municipales.

Este artículo se estructura de la siguiente manera: una sección dedicada a los métodos y materiales de los cuales se parte para la prueba de las hipótesis, dos siguientes dedicadas al desarrollo de las pruebas y una última sobre reflexiones en torno a los resultados. De esa manera se pretende funcionar como punto de partida y de decisión metodológica en torno a futuras aproximaciones que busquen dar cuenta de las dinámicas internas de los órganos deliberativos municipales en los que los respectivos niveles de fragmentación sugieran una relativa dificultad para la formación de mayorías.

### **Metodología**

Para ejecutar el análisis propuesto, se emplearon los datos suministrados por el Tribunal Supremo de Elecciones (2016) correspondientes a los resultados electorales obtenidos por los partidos políticos (incluidas las coaliciones partidarias) que compitieron en los comicios municipales del 2016 para los cargos de regidores o concejales municipales en cada uno de los 81 cantones. Las unidades de análisis o casos seleccionados para el estudio son los 81 sistemas de partidos estructurados tras dichas elecciones. Como se seleccionó gran cantidad de casos de estudio (*N-grande*), es posible hacer un uso eficiente de técnicas estadísticas para describir las regularidades y el comportamiento de dichos casos respecto a una serie de variables.

Estas variables o características de los casos corresponden al *índice de fragmentación de Rae*, al *número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp)* y al número de partidos en competencia electoral para las elecciones referidas. Las primeras dos variables son medidas o indicadores de los sistemas de partidos seleccionados que se construyen a partir del modelaje de otros datos (en este caso: el número total de escaños de un sistema electoral y la cantidad de regidores por partido representado en el concejo municipal<sup>19</sup>) en fórmulas matemáticas capaces de determinar algunas características compositivas o estructurales de los sistemas. Cabe señalar que las tres variables explicitadas son de tipo métricas o cuantitativas.

Seguidamente, una vez que se han obtenido dichos índices y/o medidas cuantitativas, se procede a correr una *correlación bivariada R de Pearson* para observar cuán fuerte es la asociación entre la oferta electoral (es decir, la cantidad de partidos que compiten para las elecciones municipales del 2016) y la fraccionación de los sistemas de partidos subnacionales de Costa Rica (es decir, su índice de fragmentación) tras el proceso electoral del 2016. Esto para determinar si el hecho de que a mayor cantidad partidos políticos que compiten por las regidurías en los cantones costarricenses se asocia con una composición de sistemas de partidos más fragmentados. Para ofrecer una mejor interpretación del resultado de dicha correlación (es decir, el coeficiente R de Pearson) y visualizar cuán lineal es el comportamiento de las observaciones, se construirá posteriormente un *gráfico de dispersión*.

Adicionalmente en este estudio se presentan cuadros y gráficos para describir la información calculada según provincias y categorías analíticas de los tipos de sistemas de partidos propuestas por Chasqueti (2001). Esta información se explicita en datos porcentuales, absolutos y en promedios o medias.

---

19. Estos datos se extraen de las estadísticas electorales del TSE (2016); así como los datos de la última variable o indicador señalado que operacionaliza el concepto de *oferta partidaria u oferta electoral*.



Cada uno de los elementos metodológicos recién expuestos se definirá a continuación con el fin de ofrecer mayor claridad:

**Índice de fragmentación de Rae.** Esta medición numérica construida por Rae (1967), revela la fraccionalización o fragmentación de un sistema de partidos, es decir, la cantidad o el número de partidos políticos que operan y/o compiten en un determinado sistema de partidos; por tanto, es una medida aproximada del grado de (des)concentración de poder político entre partidos representados en un sistema de partidos (Ruiz y Otero, 2013). El índice de fragmentación ignora la faccionalización de dichos partidos políticos representados en el sistema en cuestión, o bien, no denota si existen corrientes, facciones o divisiones a lo interno de los partidos políticos<sup>20</sup>; entonces, el trabajo asume el supuesto de que los representantes de estos partidos gozan de disciplina parlamentaria o cohesión en su actuación legislativa conforme a una línea de partido (Ruiz y Otero, 2013; Vargas, 2007).

Así, de acuerdo con Bartolini (1995), el *índice de fragmentación de Rae* es útil para determinar la fragmentación del sistema partidista teniendo en cuenta en conjunto: “el número de sus componentes y su fuerza electoral” (pág. 26). En ese sentido dicho índice no operacionaliza la fraccionalización mediante un indicador tal como el número de partidos representados en determinado sistema, sino que también da cuenta del peso o de la fuerza (poder político) que tiene determinada fracción partidaria dentro de dicho sistema de partidos.

Asimismo, tal índice, de acuerdo con Bartolini

(...) resume en una medida única que varía de 0 a 1 estas dos dimensiones (...). [Éste] posee el valor de 0 en la situación de que todos los escaños (...) van a un solo

---

20. De hecho, desde un punto de vista metodológico, resulta complejo acceder al conocimiento de la faccionalización partidaria, en tanto es un fenómeno dinámico, cambiante y dependiente de la contingencia del contexto intrapartidario y de los temas o proyectos legislativos en cuestión dentro del órgano colegiado estudiado.

partido, y posee el valor de 1 si cada uno de los parlamentarios<sup>21</sup> representa a un partido distinto. Dicho índice representa, en definitiva, la posibilidad de que cada pareja de parlamentarios (...) elegida al azar se encuentre en partidos distintos en cada elección concreta (Bartolini, 1995, pp. 226-227).

La fórmula para obtener dicha medida o índice creada por Rae (1967) para un sistema de partidos determinado es la siguiente:

$$F = 1 - \sum_{i=1}^n P_i^2$$

Donde F es el *coeficiente de Rae* que va de 0 a 1 y es igual a 1 menos la sumatoria de la proporción de escaños que consigue cada partido político al cuadrado (Rae, 1967).

Según Ruiz y Otero (2013), existe otra forma de interpretar el anterior coeficiente y es la siguiente:

Un valor cercano a 0 se interpreta como la existencia de un bajo número de partidos políticos y un valor de 1 indicaría un gran número de partidos políticos. Un valor de 0,5 sería una situación de bipartidismo perfecto (pág. 123).

**Número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp).** Otro mecanismo numérico para operacionalizar la fraccionalización o fragmentación de un sistema de partidos, pero que pone más énfasis en el componente de la fuerza electoral o el peso de los partidos a lo interno de éste sistema, es el *número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp)* de Laakso y Taagapera. Las unidades de esta medida cuantitativa “indica[n] el número de agrupaciones políticas que obtienen una proporción importante de (...) escaños” (Ruiz y Otero, 2013, pág. 123). O bien, en términos de Bartolini (1995), señalan el número de partidos políticos que “poseen un impacto relevante sobre las funciones desempeñadas por el sistema de partidos (...) [como la] formación de mayorías” (pág. 227) o de coaliciones ganadoras. Aquellas décimas de la medición del *NEPp* indican, por tanto, la relevancia que tienen

---

21. Regidores o concejales municipales para el presente análisis.

otros partidos políticos en el sistema de partidos (Ruiz y Otero, 2013), o sea, proveen una medida de los partidos a los que Bartolini (1995) denomina “irrelevantes”, “menores” o “superfluos en el tiempo”, que no son “necesario[s] para la puesta en marcha de cualquier coalición gubernamental<sup>22</sup>” (pág. 227).

Así, por ejemplo, un *NEPp* de 1,7 muestra una condición del sistema de partidos marcada por la presencia un partido con una fuerza o peso destacable, consolidado y dominante, y, otro, con un peso emergente, lo cual puede denotar un “bipartidismo imperfecto”<sup>23</sup>. Asimismo, un *NEPp* de 7,2 reflejaría un sistema de partidos atomizado o extremo con siete partidos relevantes y una fuerza electoral semejante; aunado a un partido marginal o irrelevante para dicho sistema.

La fórmula para obtener el *NEPp* de un sistema de partidos dado se muestra a continuación:

$$NEPp = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2} = \frac{1}{(1 - F)}$$

Donde el *NEPp* es el número de partidos “relevantes” en un sistema de partidos y esto es igual a la inversa de la sumatoria de la proporción de escaños que consigue cada partido político al cuadrado, es decir, la inversa de 1 menos el *coeficiente de Rae* (Ruiz y Otero, 2013).

Cuanto más se acerque el *NEPp* a 1, refleja menor fraccionación y teóricamente mejor gobernabilidad debido a que a lo interno del sistema de partidos habrá más facilidad para hacer acuerdos “al ser más probable que un solo partido tenga una mayoría funcional para gobernar” (Ruiz y Otero, 2013, pág. 125). Así que, contrariamente a que las unidades del *NEPp* sean más altas (v.g. 4 o 5 partidos importantes), se pueden dificultar los consensos y los partidos tienen mayores costos de transacción para generar mayorías.

---

22. Para el presente análisis correspondería a una coalición para el gobierno local costarricense de cada uno de los 81 cantones.

23. Un bipartidismo perfecto corresponde a aquel sistema de partidos en el que únicamente dos partidos importantes y con una fuerza electoral similar (cercana a ser igual) lo componen.

**Coefficiente de correlación lineal de Pearson.** Por medio de este coeficiente es posible realizar un análisis de correlación, cuyo objetivo principal es “medir la fuerza o el grado de asociación lineal entre dos variables” (Gujarati y Porter, 2010, pág. 20). El índice de correlación fue construido por Karl Pearson específicamente para establecer la relación entre dos variables métricas, cuantitativas o continuas y se representa con el símbolo  $r$  (Pignataro, 2016). Así, para observar cuán fuerte es la relación entre una variable A (p.ej. ingresos) y otra variable B (calificación al gobierno) de unidades de análisis determinadas (v.g. ciudadanos costarricenses) se realiza el siguiente cálculo<sup>24</sup> de acuerdo con Pignataro (2016, pág. 60):

$$r_{AB} = \frac{\text{covarianza}_{AB}}{S_A * S_B}$$

Donde  $r$  es igual a la covarianza de las variables A y B entre la multiplicación de la desviación estándar de A por la desviación estándar de B<sup>25</sup>.

De acuerdo con Anduiza, Crespo y Méndez (2009), “el coeficiente oscila entre -1, cuando existe una correlación positiva perfecta, y 1, cuando ésta es una correlación positiva perfecta. El coeficiente toma un valor 0 cuando no existe relación entre las partes” (pág. 117). Sobre esto, es relevante primero realizar una interpretación respecto a la dirección de la relación lineal entre las variables, la cual puede ser nula, positiva o negativa. Así entonces, valores positivos mayores a 0 significan que entre mayor sea la variable A, mayor es B (y viceversa: entre mayor sea B, mayor A). Por ejemplo, si el coeficiente es 0,97 (positivo) se establece que a mayor ingreso, mayor es la calificación otorgada al gobierno por parte de los ciudadanos costarricenses. En este sentido, la relación entre las variables tiene una dirección positiva. Inversamente, valores negativos menores a 0 implican que a mayor A menor B y

---

24. Para facilitar la obtención del coeficiente en éste estudio se utilizará el paquete estadístico SPSS.

25. Según Pignataro (2016) la covarianza determina la dependencia lineal de las variables. Para una mayor clarificación véase Gujarati y Porter (2010). Asimismo, el efecto de las desviaciones estándar consiste en que “estandarizan o eliminan el efecto de escalas de medición de las variables” (Pignataro, 2016, pág. 60).

viceversa. Por tanto, a manera de ejemplo: un coeficiente de  $-0,45$  indica que a mayores ingresos de los ciudadanos costarricenses, menor es la calificación al gobierno.

También es necesario interpretar la fuerza de la relación entre las variables y para lo cual se requiere observar que: (1) cuanto más cercano esté el valor del coeficiente a 1 o  $-1$  (a la correlación positiva perfecta o a la correlación negativa perfecta, respectivamente), más fuerte es la relación entre A y B; y (2) cuanto más cercano a 0 (o a la relación nula entre variables) sea el valor del coeficiente, más débil es la relación entre A y B. Así, retomando los anteriores ejemplos: si  $r = 0,97$ , la relación positiva entre la variable ingreso y la variable calificación al gobierno sería muy fuerte; y si  $r = -0,45$ , la relación negativa entre las variables mencionadas sería moderadamente débil.

La siguiente sección intenta realizar un análisis de la conformación de los sistemas de partidos subnacionales a la luz de los resultados de las elecciones municipales 2016 valiéndose de las estrategias expuestas.

### **Los sistemas de partidos subnacionales en Costa Rica: aproximaciones para su estudio**

En la introducción de este estudio se hace referencia a la dinámica política que subyace en el nivel subnacional de la competencia interpartidaria. Esta afirmación no es baladí, ya que como afirman Suárez-Cao y Freidenberg (2014, pág. 12), la incorporación del estudio de lo subnacional en sistemas unitarios permite determinar las variaciones políticas en términos de la competencia desde una aproximación local. Lo anterior adquiere mayor importancia en tanto supone que existe una relación meramente política en términos de la distribución del poder a lo interno de los gobiernos municipales. Una vertiente de estudio que ha pretendido avanzar en esta dirección es la que analiza la relación del partido de gobierno con la bancada parlamentaria-municipal en los concejos municipales. En este sentido:

los partidos políticos se establecen para ser el canal entre las demandas ciudadanas y el ejercicio del poder [el cual]

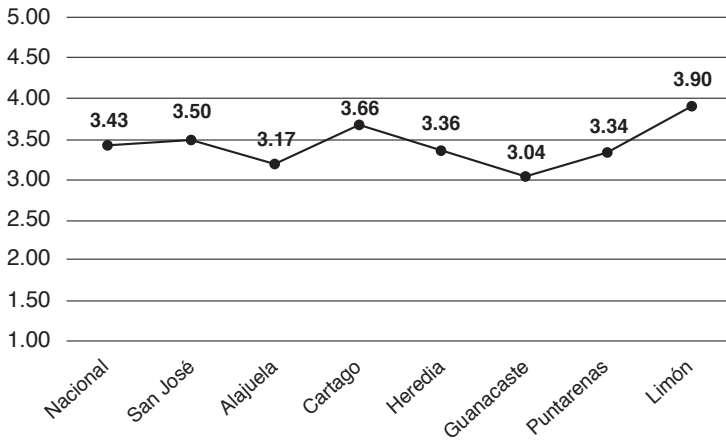
se estructura no solo en el control del Ejecutivo, sino también desde la dimensión parlamentaria e incluso municipal (...) El ejercicio estratégico de su cuota de poder le permitirá canalizar intereses y demandas de la sociedad y, a través de acciones reactivas o propositivas, podrá racionalizar el conflicto social con posturas específicas sobre una política pública (DEMUCA, 2011, pág. 35).

Ahora bien, una estrategia preliminar para comprender las interacciones mencionadas se estructura en la dirección de entenderlas desde sus características sistémicas. El punto de partida clásico para ello lo constituye el criterio numérico, el cual para Sartori (2005) se resume en la importancia del número de partidos en un sistema, sin embargo, establece la salvedad de que en la búsqueda de normas para contar sobresale la pregunta ¿qué partidos importan?: “Es verdad que el cuántos son tiene que ver con el qué fuerza tienen. Pero persiste la cuestión de cuánta fuerza tienen hace que un partido sea importante y cuánta debilidad hace que un partido no tenga importancia” (pág. 152). La respuesta del autor, en suma, pretende establecer un criterio valorativo que trascienda la fuerza en escaños por sí sola y que permita dilucidar los partidos que importan a lo interno de un determinado sistema.

De lo anterior se sigue que un partido importa en tanto es capaz de formar coaliciones ganadoras y, por el contrario, dejan de importar –en estos términos– aquellos que no son capaces ni de formarlas ni ejercer la posibilidad del chantaje.

En suma, partiendo de que los procesos electorales municipales en Costa Rica en realidad constituyen 81 procesos diferenciados, resulta pertinente observar la variación del *NEPp* en cada uno de ellos para caracterizar las tendencias del sistema de partidos en un proceso inédito como el de 2016 (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1. Promedio del *NEPp* a nivel nacional y provincial. Elecciones Municipales Costa Rica, 2016**



Fuente: Elaboración propia

Los resultados de las elecciones municipales en Costa Rica confirman una tendencia divisada para los sistemas de partidos subnacionales desde la elección del 2002: la consolidación del pluralismo en la representación partidaria a lo largo del territorio nacional (Cascante, 2014). Para el caso específico, el promedio del *NEPp* subnacional apunta un 3,43, es decir, en términos generales, en los 81 concejos municipales del país existen al menos tres partidos relevantes para la toma de decisiones. Si se observa desagregado entre provincias, el *NEPp* oscila entre el 3,04 (el más bajo en Guanacaste) y el 3,90 (el más alto en Limón).

Por otra parte, y a manera de empatar las consideraciones teóricas de Sartori con la elaboración del NEP propuesta por Laakso y Taagepera para la clasificación de los sistemas de partidos subnacionales, se utiliza la reelaboración desarrollada por Chasquetti (2001) para la clasificación de los sistemas de partidos en América Latina (ver Cuadro 2).

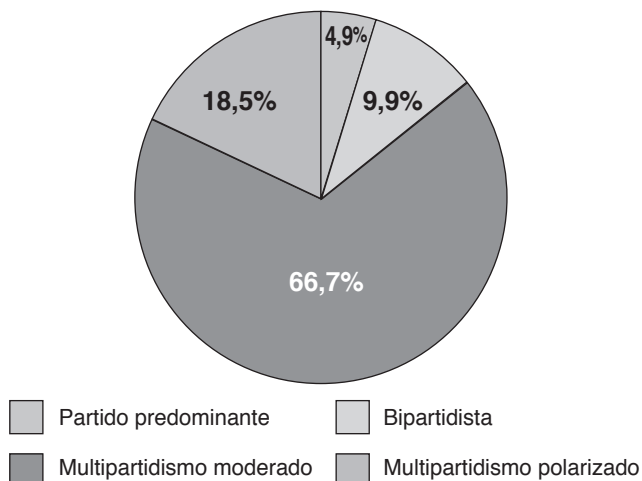
## Cuadro 2. Clasificación de los sistemas de partidos

Clasificación	NEP sugerido
Partido predominante	NEP < 1,7
Bipartidista	1,8 > NEP < 2,4
Multipartidismo moderado	2,5 > NEP < 3,9
Multipartidismo polarizado	NEP > 4,0

Fuente: Elaboración propia con base en Chasqueti (2001)

Como se observa en el Cuadro 2, el autor realiza una adaptación de la tipología propuesta por Sartori para los sistemas competitivos<sup>26</sup> y parte del indicador del número efectivo de partidos en la medida en que trascienden las tradicionales reglas para contar. De esta manera, Chasqueti toma cuatro de las categorías que corresponden a los sistemas competitivos (exceptuando el de atomización) y las reelabora para el estudio de los sistemas de partidos en América Latina. Atendiendo a esta tipología, es posible observar la variación de la clasificación en torno a los indicadores del *NEPp*.

## Gráfico 2. Distribución de los sistemas de partidos subnacionales en Costa Rica, 2016



Fuente: Elaboración propia

26. A saber: a) sistema de partido predominante, b) bipartidista, c) de pluralismo limitado, d) de pluralismo extremo y e) de atomización (Sartori, 2005, pág. 158).



El Gráfico 2 confirma las reflexiones generales efectuadas a raíz de la observación del promedio del *NEPp* a nivel nacional: más del 65% de los sistemas de partidos subnacionales se encuentra dentro de la categoría de multipartidismo moderado. También se muestra que 18,5% de sistemas pueden clasificarse como de multipartidismo polarizado y, por último, en menos medida sistemas bipartidistas o de partido predominante.

Esto confirma, por un lado, una mayor tendencia al multipartidismo y, por otro, la existencia de pocos casos con menos de tres partidos relevantes en sus sistemas, los que no llegan a alcanzar el 15% del total unidades de observación.

### Cuadro 3. Clasificación de los sistemas de partidos subnacionales en Costa Rica, 2016 según provincia (Absolutos)

Provincia	Clasificación				Total
	Partido predominante	Bipartidista	Multipartidismo moderado	Multipartidismo polarizado	
San José	2	1	11	6	20
Alajuela	1	2	11	1	15
Cartago	0	2	4	2	8
Heredia	0	1	8	1	10
Guanacaste	1	2	7	1	11
Puntarenas	0	0	9	2	11
Limón	0	0	4	2	6
<b>Totales</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>54</b>	<b>15</b>	<b>81</b>

Fuente: Elaboración propia

Si se analizan los casos de manera desagregada y por provincia, resulta interesante la distribución de los sistemas de partidos. Si bien en el Cuadro 3 puede apreciarse la manera en que los datos absolutos arrojan mayor cantidad de sistemas multipartidistas moderados en las provincias de San José y Alajuela, estas no superan de manera abrumadora a las demás provincias que se configuran dentro de esta clasificación. Además, la mayoría de los sistemas multipartidistas polarizados se encuentra en la provincia de San José, mientras que en las provincias restantes no alcanzan a superar los dos casos.

El Cuadro 3 evidencia la dificultad de dilucidar tendencias más allá del claro predominio del multipartidismo moderado a lo largo del territorio. Los sistemas de partidos restantes no parecen apuntar hacia direcciones específicas cuando se les examina en detalle y por provincia, ya que se encuentran en mayor medida disgregados.

En este punto, podría surgir la duda en cuanto a la capacidad abarcadora de la provincia como criterio unificador. Partiendo de ese concepto y en la búsqueda de otro criterio, se ordenan las clasificaciones atendiendo a criterios de ordenamiento territorial intentando encontrar propensiones mediante la agrupación de unidades que presenten características similares para el entorno global del desarrollo económico, político y social. Se acude, entonces, a la delimitación a partir de lo que se conoce como la Gran Área Metropolitana de Costa Rica (GAM)<sup>27</sup>.

**Cuadro 4. Clasificación de los sistemas de partidos subnacionales en Costa Rica, 2016 según su pertenencia a la GAM (absolutos y porcentajes)**

Clasificación	GAM		Fuera de la GAM	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Partido predominante	0	0,0 %	4	8,0 %
Bipartidista	3	9,7 %	5	10,0 %
Multipartidismo moderado	20	64,5 %	34	68,0 %
Multipartidismo polarizado	8	25,8 %	7	14,0 %
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100 %</b>	<b>50</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Elaboración propia

El filtro que se establece en el Cuadro 4 no arroja mayores cambios en torno a la distribución de los sistemas de partidos; únicamente se recalca la ausencia total de sistemas de partido predo-

27. La GAM fue delimitada por el Plan GAM del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en el año 1982 a través del Decreto Ejecutivo 13.583. Esta se encuentra conformada por 3 cantones de Alajuela, 6 de Cartago, 9 de Heredia y 13 de San José, para un total de 31 cantones, que incluyen parcial o totalmente 152 distritos a lo largo de la Región Central del país (INVU, 2012).

minante en cantones de la GAM. Por lo tanto, no puede afirmarse la existencia de una diferenciación tajante en la conformación de los concejos municipales dentro y fuera de ese territorio.

En consecuencia, para un abordaje más a fondo, se abre una segunda vía de aproximación, pero ahora a partir del estudio de la oferta partidaria en relación con la fragmentación.

### **Asociación entre la oferta partidaria municipal y la fraccionización de los sistemas de partidos subnacionales**

Uno de los factores que distingue la competencia electoral del 2016, para la designación de los puestos del concejo municipal respecto a los comicios electorales del 2010, consiste en el aumento de 13 partidos políticos (incluyendo coaliciones) en el escenario político local de diversos cantones costarricenses. Según los datos del TSE (2016), la oferta partidaria aumentó de 46 partidos políticos participantes en el 2010, a 59 (incluyendo coaliciones) para los comicios del 2016. Así, en promedio para el 2016, en cada cantón compitieron al menos 8 partidos políticos por regidurías. Esto implica para los munícipes de dichos distritos electorales una amplitud y un pluralismo mayor de propuestas programáticas y de opciones políticas (candidaturas) que pudieron representar sus intereses y preferencias en torno a cuestiones del ámbito local.

De acuerdo con Rosales (2015), la coyuntura política-institucional y la situación sistémica de la democracia representativa del país, caracterizada por pérdida o debilitación de la representación política (relación problemática entre la ciudadanía y sus representantes, en tanto estos últimos no representan a los primeros), tiene como efectos generales la lucha entre nuevos y viejos actores sociopolíticos (reflejándose inclusive en el ámbito electoral local, aunque con nuevos partidos no institucionalizados<sup>28</sup>) y las manifestaciones de demandas de participación, inclusión y pluralidad de nuevos grupos sociales. En este sentido, el incremento

---

28. Para una reflexión sobre el tema institucionalización de los partidos políticos en Costa Rica, véase: Rosales (2009).

de la oferta electoral municipal permite mejorar la representatividad de los sistemas de partidos, al disputarse puestos de elección popular (v.g. regidurías) otrora concentrados por partidos tradicionales, incorporando a la competencia alternativas políticas que reflejan los cambios sociales, la pluralización social, los cambios de valores, las reconfiguraciones de identidades, el derrumbe de la cohesión social y otros factores enmarcados en el diagnóstico de Rosales (2015) sobre la democracia representativa y la coyuntura previas a las elecciones del 2016. Siguiendo esta línea causal, Ruiz y Otero (2013) plantean, desde un punto de vista teórico, que una mejor representatividad puede mejorar la estabilidad a largo plazo de los sistemas de partidos y, por ende, de la gobernabilidad.

La persistencia de partidos políticos con un nivel organizacional e institucional más depurado que otros a lo largo del territorio nacional, con presencia de estructuras y procesos internos desarrollados en la mayoría de los cantones como es el caso de los partidos Liberación Nacional (primordialmente) y Unidad Social Cristiana (en menor medida) (Alfaro y Gómez, 2016, Rosales, 2009); el mantenimiento de otros partidos en “vías” o procesos de institucionalización como el Partido Acción Ciudadana y otros que compiten de forma multinivel; así como el advenimiento de nuevos partidos políticos alternativos y la competencia estable de partidos provinciales y cantonales que reflejan desafiliación partidaria respecto a los partidos tradicionales, nuevas demandas sociales locales y otros casos son condiciones que auguran una fragmentación considerable en los sistemas de partidos subnacionales (Alfaro y Gómez, 2016; Rosales, 2015) y cuanto más competencia haya en los distintos distritos electorales, la posibilidad de que se fragmente más su concejo municipal aumenta.

De acuerdo con la correlación bivariada de Pearson ejecutada, hay una relación positiva entre la variada oferta electoral y fraccionalización del sistema de partidos ( $r=0,49$ )<sup>29</sup>, puesto que

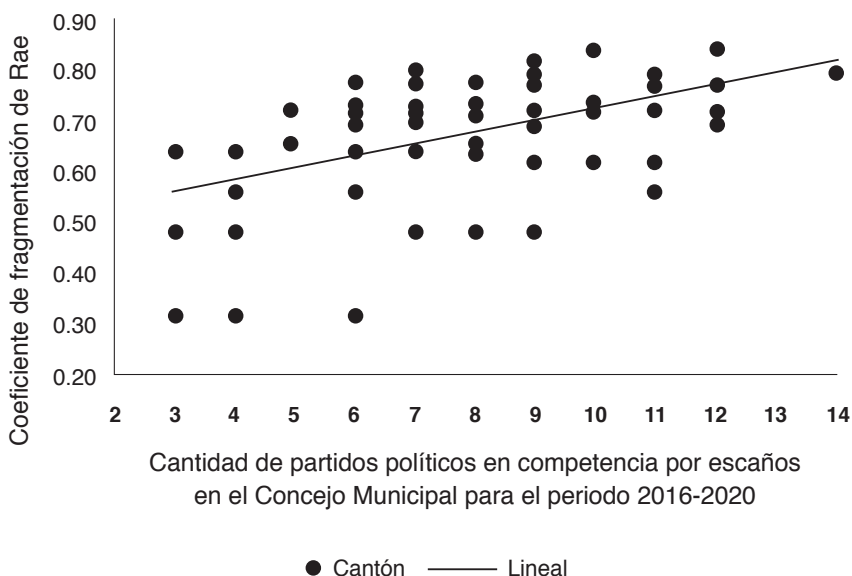
---

29. Se obtiene un nivel de significancia  $r=0,00$  que indica la probabilidad de rechazar la hipótesis nula de que la correlación sea cero en los cantones.

cuantos más partidos compitieron en las unidades subnacionales costarricenses, más fragmentado se configuró su sistema de partidos; aunque esta relación es apenas moderada y no fuerte. Así, en el Gráfico 3 se observa la dispersión de los 81 cantones según las variables correlacionadas cuando  $r=0,49$ .

En el Gráfico 3 se puede visualizar además un comportamiento moderado de los cantones respecto a la tendencia lineal de la correlación. Algunos de ellos como La Cruz y León Cortés muestran ser efectivamente los que menos partidos políticos tuvieron en la competencia electoral del 2016 (tres en total) y, efectivamente, en los que menos fragmentado estuvo el sistema partidario ( $F=0,30$  aprox.). De manera contraria, cantones como La Unión, Alajuela y Cartago muestran una oferta partidaria por encima de la media con 12 partidos en competencia y, además, son los cantones con los sistemas de partidos más fragmentados del país ( $F=0,75$ ).

**Gráfico 3. Representación de los 81 cantones de Costa Rica por oferta partidaria para las elecciones municipales 2016 según fragmentación del sistema de partidos vigente**



Fuente: Elaboración propia

Como se observaba en el acápite anterior, la tónica en la composición o en la estructura de los sistemas de partidos subnacionales costarricenses tras las elecciones del 2016, corresponde a multipartidismos (tanto polarizados o extremos, pero principalmente moderados)<sup>30</sup>; de acuerdo con Alfaro y Gómez (2016), esto es consecuencia tanto de una reafirmación del “desalineamiento político de la ciudadanía, la volatilidad electoral y el repunte de fuerzas políticas alternativas incluyendo agrupaciones locales” (pág. 91). Precisamente el multipartidismo subnacional (es decir, la oferta partidaria de partidos locales en ciertos cantones) aumentó en comparación con las elecciones del 2010: así en el 2016 participaron 43 partidos cantonales, ocho más que en los comicios municipales anteriores (Tribunal Supremo de Elecciones, 2016).

Lo cierto es que el estudio de Alfaro y Gómez (2016) no realiza una prueba empírica para establecer si ciertamente hay efectos de la participación de partidos políticos alternativos (particularmente los locales) en la competencia electoral del 2016 sobre la fragmentación de los sistemas de partidos subnacionales (a pesar de mencionarlo). Es por ello que, aprovechando el establecimiento de esta hipótesis de trabajo, se ejecutó una correlación lineal de Pearson para determinar el grado de asociación entre estas dos variables, filtrando las unidades de análisis en las que la competencia por las regidurías incluyera partidos locales (cantonales, provinciales y coaliciones).

Los resultados atenúan las premisas de Alfaro y Gómez (2016) a pesar de que hay una relación positiva entre la oferta partidaria con partidos locales y la fragmentación de los cantones filtrados ( $n=41$ ), la fuerza de dicha asociación es baja ( $r=0,33$ ). Incluso en aquellos cantones en los que no compiten partidos locales ( $n=40$ ) se encuentra una relación positiva entre la oferta partidaria y la fragmentación, cuya fuerza de asociación es más alta ( $r=0,54$ ). En este sentido, cuantos más partidos compitan en un

---

30. O bien, como lo llaman Alfaro y Gómez (2016): “instancias pluripartidistas sin mayorías políticas” (pág. 91).

distrito electoral con y sin partidos locales, mayor es la fragmentación del sistema de partidos.

No obstante, en los cantones con partidos locales en competencia, la fuerza de la relación es baja y sin ellos, la fuerza es más moderada. Lo cual implica un mejor comportamiento de las observaciones respecto a su dependencia lineal bivariable en cantones donde no compiten partidos locales. Esto a pesar de que en promedio entre aquellos distritos electorales donde partidos cantonales luchan electoralmente por escaños. Un partido local estuvo relegado a competir con al menos ocho partidos más; mientras que en los distritos donde no compiten partidos locales, un partido debe competir con por lo menos cinco más.

### **Reflexiones finales**

En síntesis, habiendo repasado las cifras que arrojan los resultados de las elecciones municipales 2016, se confirma la preponderancia del multipartidismo moderado en proporciones que superan el 60% en todo el territorio. Además, el estudio correlacional ahonda en las diferencias entre la competencia con y sin partidos locales para las elecciones municipales costarricenses del 2016.

Se puede concluir a manera de reflexión final que, a pesar de que se puedan considerar los partidos locales como “agrupaciones políticas alternativas”, los cantones con presencia de su competencia para las elecciones municipales tienen una relación débil con respecto a la fragmentación del sistema de partidos vigente.

La evidencia sugiere, por consiguiente, que aún queda por estudiarse si la participación de otros partidos políticos “nuevos” o “emergentes” y alternativos a los partidos políticos tradicionales (PLN y PUSC) y aquellos que han estructurado los sistemas partidarios subnacionales con alguna cuota de poder en los últimos procesos electorales municipales de siglo (v.g. PAC y otros), como los tres partidos nacionales y los dos provinciales que se integraron en el 2016, se caracteriza por una competencia en relación con los demás partidos concerniente (o no) a la fragmentación de los sistemas de partido para continuar con el debate

sobre cuáles otras agrupaciones políticas alternativas precisas (no locales como las ya estudiadas) en competencia generan mayores fraccionamientos intrapartidarios.

La correlación positiva entre la variable de oferta partidaria y la de fragmentación, aunque sea moderada, permite considerar a la primera como posible predictor del fraccionamiento intrapartidario subnacional, en futuras investigaciones para explicar por qué los sistemas de partidos subnacionales son en su mayoría multipartidistas; aunado a otras variables no exploradas en este estudio descriptivo (como aquellas que son parte del sistema electoral; p.ej. tamaño de la circunscripción, la fórmula electoral, entre otras).

Este es apenas un primer esfuerzo por adentrarse en las diversas interrogantes que ha suscitado un proceso electoral inédito como el de febrero del 2016.

### **Fuentes de consulta**

Alfaro, R. (2002). Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica. Periodo 1986-2002. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 28, pp. 89-135.

Alfaro, R. (2008). Elecciones de alcaldes municipales 2006 en Costa Rica: muchos los llamados, pocos los concurridos. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 1, pp. 169-203.

Alfaro, R., y Gómez, S. (2016). Elecciones municipales 2016 en Costa Rica: consolidación del multipartidismo y baja concurrencia a las urnas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25, pp. 91-114.

Alvarado, M. J. (2016). Comportamiento mediático en las Elecciones Municipales de 2016. *Revista de Derecho Electoral*, 22, 205-221.

Anduiza, E., Crespo, I., Méndez, M. (2009). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.



Artiga, A. (2000). *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. El Salvador: FUNDAUNGO.

Bartolini, S. (1995). Partidos y Sistemas de Partidos. En Bartolini, S., Cotta, M., Morlino, L., Panebianco, A., Pasquino, G., *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.

Brenes, D. (2010). Elecciones 2010: Transformaciones inconclusas del sistema de partidos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, 10, 1-20.

Cambronero, A. (2016). El Juez Electoral y las elecciones municipales de 2016. *Revista de Derecho Electoral*, 22, pp. 190-214.

Cascante, M. J. (2014). «Cantos de sirenas» anuncios de cambio en un sistema multinivel incongruente pero tradicional: el caso de Costa Rica (1998-2010). En F. Freidenberg, & J. Suárez-Cao, *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 125-146). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Cascante, M. J. (2016). Elecciones municipales 2016: Datos para el análisis del sistema de partidos multinivel. *Revista de Derecho Electoral*, 22, 222-244.

Chasqueti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 319-359). Buenos Aires: CLACSO.

Fundación DEMUCA. (2012). *Partidos y territorio: institucionalización del sistema de partidos políticos en Costa Rica*. San José: DEMUCA.

Gujarati, D. y Porter, D. (2010). *Econometría*. México D.F: McGill.

Lakkso, M. y Taagapera, R. (1979). Effective number of parties:

A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27.

Nohlen, D. (2012). *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito: Instituto de la Democracia.

Pignataro, A. (2016). *Manual para el Análisis Político Cuantitativo*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Rae, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

Retana, L. (2016). Elecciones municipales 2016: una breve aproximación. *Revista de Derecho Electoral*, 22, pp. 182-204.

Rosales, R. (2009). *Los Partidos Políticos: institucionalización, democratización y transparencia*. San José: Educatex, IIDH/CA-PEL.

Rosales, R. (2015). Problemas de la representación y de los partidos políticos en Costa Rica: Oportunidad para un diálogo social reconstitutivo. En *Revista de Derecho Electoral*, 20, pp. 237-275.

Ruiz, L. y Otero, P. (2013). *Indicadores de Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Sartori, G. (2005). *Parties and party systems: a framework for analysis*. Colchester: ECPR Press.

Suárez-Cao, J., y Freidenberg, F. (2014). Sistemas de partidos multinivel en América Latina: una nueva tipología de partidos y sistemas de partidos. En F. Freidenberg, y J. Suárez-Cao, *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). *Elecciones Municipales en Cifras 2002-2016*. San José: Centro de Documentación IFED.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). *Cómputo de votos elecciones municipales febrero 2016*. San José: Centro de Documentación IFED.

Vargas, J. (2007). *El Ocaso del Presidencialismo Costarricense*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.



## Participación política de las mujeres a nivel local desde la óptica de una exmunicipalista

*Hilda Villalobos Palma*

**A**ntes de presentar la situación de la participación de la mujer costarricense en las 81 municipalidades de Costa Rica, es importante esbozar sobre algunos antecedentes relevantes y enunciar el marco legal que actualmente nos regula.

La participación política de las mujeres se refiere a su participación y representación en partidos políticos, procesos electorales, organizaciones y movimientos sociales, en la administración pública y en todas aquellas actividades que influyen o inciden en la gestión gubernamental o en las relaciones de poder que se presentan en una determinada sociedad.

Algo que en la actualidad se podría valorar, con una alta dosis de normalidad en nuestro país, fue el producto del esfuerzo, sacrificio y entrega de muchos compatriotas, especialmente mujeres, que dejaron un legado que ha contribuido considerablemente en la construcción de una sociedad políticamente más igualitaria y por lo mismo, más justa y equilibrada.

Costa Rica siempre se ha preciado de ser un país con un sentimiento democrático muy entronizado en la ciudadanía y en cada una de las instituciones que conforman el Estado. Sin embargo, no fue sino a partir de esas grandes y largas luchas, emprendidas por costarricenses comprometidos con los principios democráticos que, en 1949, se incluyó en la nueva Constitución Política el derecho de las mujeres de elegir y ser electas.

De esta manera, la mujer costarricense por primera vez emitió su voto en las elecciones nacionales de 1953, para elegir presidente, diputadas y diputados y miembros de los Concejos Municipales. En esa ocasión resultaron electas las tres primeras mujeres diputadas en Costa Rica, Estela Quesada Hernández, María Teresa Obregón Zamora y Ana Rosa Chacón González.

No obstante, transcurridos más de 30 años después del reconocimiento constitucional de estos derechos políticos, la realidad política demostraba una escasa participación de la mujer en los puestos de elección popular; no escapaba de esta realidad la representación femenina en las municipalidades del país. Esta crítica situación favoreció el surgimiento de nuevas voces de lucha y de protesta, que demandaban más espacios para la mujer en la institucionalidad política nacional.

Uno de los objetivos primordiales de esos movimientos era incluir en la legislación, fundamentalmente en el Código Electoral, de manera expresa y definitiva la necesidad de dar a la mujer una representación porcentual en los puestos de elección popular.

De esta manera, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley de Promoción de Igualdad Social de la Mujer, Ley No. 7142 del 8 de marzo de 1990, que se convirtió en un instrumento jurídico nacional que ha marcado un hito de trascendencia histórica para avanzar y garantizar los derechos humanos de las mujeres. Dicha normativa tiene 34 artículos, relacionados con la protección de los derechos humanos de las mujeres contemplados en diferentes instrumentos internacionales que regulan también, aunque de una manera incipiente, los derechos políticos de las mujeres.

En efecto, el artículo 5 de la citada ley establece:

Los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales (...) Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, oficialías mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas.

Por otra parte, el artículo 6 dispone que de los gastos de los partidos políticos, que se obtienen de la deuda pública (que es la ayuda monetaria que el Estado da a los partidos políticos), se deberá destinar un porcentaje para promover la formación y la participación política de las mujeres.

Si bien es cierto, estas disposiciones fueron de obligatorio acatamiento para las elecciones de 1994, los partidos políticos renuentes a reconocer espacios políticos para la mujer, no definieron ni interpretaron correctamente lo que debía entenderse por “mecanismos eficaces”, lo que ocasionó que en las elecciones nacionales de ese año, existiera una escasa participación de mujeres en los puestos de elección popular, pues por ejemplo, en el caso del Congreso, las diputadas electas alcanzaron apenas un 15,8% (9 diputadas).

Esta situación se vio favorecida por cuanto el Tribunal Supremo de Elecciones, en un principio, no emitió normativa alguna para garantizar y obligar a los partidos políticos a establecer cuáles deberían ser esos mecanismos eficaces y los partidos tampoco fueron eficientes a la hora de modificar sus estatutos, por razones de conveniencia o ceguera histórica.

Otro peldaño legal que hubo que superar, en este camino de luchas por los derechos de las mujeres, ocurrió en 1996 con la entrada en vigencia de la Ley 7653, que estableció la obligación de

los partidos políticos de incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para asegurar la participación de las mujeres en un porcentaje del 40% en la estructura partidaria, en las distintas papeletas para los puestos de elección popular y en la conformación de las asambleas distritales, cantonales y provinciales.

No obstante, de nuevo, los portillos que la ley dejaba, fueron aprovechados por la mayoría de los partidos políticos para no cumplir a cabalidad con el espíritu de la norma; así lo que hicieron fue cumplir con ese 40% de participación femenina, pero ubicando a las mujeres candidatas en puestos no elegibles; de esa manera el avance real del acceso de la mujer a puestos políticos no fue el que se esperaba con la reforma de 1996.

Por eso, es que el Tribunal Supremo de Elecciones en 1999, dictó una resolución que establecía lo siguiente:

- El 40% mínimo de participación de las mujeres en las papeletas para los puestos de elección popular debe ser en puestos elegibles.
- El 40% mínimo de la cuota femenina, debe respetarse en la designación de los delegados(as) en cada asamblea, distrital, cantonal y provincial.
- Lo partidos políticos están obligados a acatar estas disposiciones y el Registro Civil no inscribirá las papeletas que no se ajusten a esos nuevos parámetros.

Sin duda alguna, esa y otras resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones, vinieron a fortalecer, la participación de la mujer en las instituciones formales de la política nacional; pero aun así, se estimaba necesaria una reforma en la ley electoral que instituyera de una manera indubitable la reafirmación de esos derechos fundamentales para la mujer costarricense.

Así, el legislador nacional, respondiendo a una tendencia inequívoca de la sociedad costarricense, plasmó en la Ley No. 8765 del 2 de setiembre del 2009, esas ansias de igualdad y verdadero reconocimiento de un derecho, del que estuvieron ajenas varias generaciones de mujeres.



En esa importante ley se estipuló lo siguiente:

- Consagra el principio “la participación política por género 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.” (Art. 2).
- La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, 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. (Art. 2).
- Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer –hombre u hombre-mujer), de forma tal que dos personas del mismo sexo no pueden estar en forma consecutiva en una nómina. (Art. 2).
- Los estatutos de los partidos políticos deben contener normas sobre el respeto a la equidad por género, tanto en la estructura partidaria, como en las papeletas de elección popular y 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 de elección (Art. 52).
- De lo que el partido político disponga 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. (Art 52).
- 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. (Art 60).

- Todas las delegaciones de las asambleas cantonales, provinciales y nacionales de los partidos políticos y todos los órganos de dirección y representación política estarán conformados en forma paritaria, de conformidad con los principios, mecanismos y criterios establecidos en este código electoral. (Art. 61).
- Todas las nóminas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política estarán integradas en forma paritaria y alterna. En el primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político. (Art 148).
- La sanción establecida ante el incumplimiento de la paridad es denegar la inscripción de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito de los partidos políticos. (Art 148).
- El plazo otorgado para que los partidos políticos cumplieran con los principios de paridad y alternancia de género quedó establecido para las elecciones nacionales del año 2014. Antes de esa fecha los partidos políticos observarán, como mínimo, la regla del cuarenta por ciento (40%) de participación femenina. (TRANSITORIO II).

Como se observa, aunque el camino del reconocimiento de los derechos políticos a las mujeres costarricenses ha sido largo y, en no pocas ocasiones, tortuoso y difícil, con la entrada en vigencia de la Ley No. 8765, se sientan las bases de un equitativo y real acceso a los puestos de elección popular para la mujer costarricense, al punto de que en las elecciones nacionales del año 2014, se cumplió la regla de que el 50% de los puestos elegibles debían ser ocupados por mujeres, lo cual puso a Costa Rica en los primeros lugares a nivel mundial en cuanto al reconocimiento efectivo de los derechos políticos de las mujeres, logro importante, que ha permitido demostrarlas condiciones y capacidades que poseen las mujeres para ejercer el poder.

Dicho sea de paso, el pináculo de este proceso histórico de luchas y búsqueda de mayores espacios de participación femenina en Costa Rica, encuentra un punto de referencia, evidente y manifiesto, en la elección de la primera mujer presidenta en nuestra historia, cargo con el que los costarricenses designamos Presidenta de la República a Laura Chinchilla Miranda para el periodo constitucional 2010-2014.

Este devenir histórico de la participación política de la mujer, sustenta lo que hoy día hemos alcanzado en materia electoral, en relación con la participación de las mujeres.

Aunque nuestro país ha avanzado en esta materia, falta mucho camino por recorrer, basta con hacer una breve comparación entre las elecciones locales de 2010 y las del 2016.

### **Cuadro 1. Porcentaje de mujeres electas en Elecciones Municipales 2010 y 2016**

<b>2010</b>	<b>2016</b>
Alcaldías 10%	Alcaldías 14,81%
Vicealcaldías primeras 90%	Vicealcaldías primeras 82,71%
Regidurías propietarias 39%	Regidurías propietarias 39,2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE

Como se observa en el cuadro comparativo, entre los puestos de alcaldías, vicealcaldías y regidurías, alcanzadas en esos dos periodos, se muestra la cruda realidad en cuanto a la participación política de las mujeres en el ámbito local, demostrándose así que el cambio no ha sido beneficioso para que las mujeres asuman realmente puestos de toma de decisiones.

Esta situación causa preocupación, ya que es un tema que debe ser abordado, concienzudamente, por autoridades de gobierno y por las instituciones y organizaciones relacionadas con la promo-

ción de la participación de las mujeres. Sin embargo, ese abordaje no debería consistir en la creación de más leyes para exigir el derecho que ya poseemos, sino que se debe exigir un consenso entre las estructuras partidarias, de manera que a través de la formación educativa, el cambio a nivel interno de los partidos políticos y con el impulso de políticas públicas, se ayude a superar el rezago participativo de las mujeres, y se pueda revertir esta situación nada halagadora para un país que ha llevado la vanguardia en temas de derecho.

Una vez más, esta situación permite afirmar que el sufragio universal no ha conseguido apartar el carácter masculino de las instituciones que conforman el Estado, lo que limita que las mujeres logren influenciar en la estructura, los procedimientos y la dinámica del quehacer político, así como en la conformación de la agenda pública.

La relevancia de equiparar las opciones del hombre y de la mujer, en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos, ha sido establecida por la comunidad internacional en convenciones, declaraciones y documentos como la Convención de “Belém do Pará”, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y otros instrumentos de consenso internacional como los Objetivos del Desarrollo del Milenio, la Conferencia Internacional de la Mujer (“Conferencia de Beijing”) y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, entre otras actividades. De estos instrumentos se puede rescatar que la participación política de las mujeres está dirigida en dos líneas: la incorporación plena de las mujeres en los cargos públicos y la necesidad de que las preferencias de las mujeres se vean representadas en la agenda pública, considerando una condición necesaria que tanto hombres como mujeres se involucren para alcanzar estos fines.

Así, según un diagnóstico realizado en el 2013, por la Red Costarricense de Mujeres Municipalistas (RECOMM), la cual presidí durante el periodo 2012-2016, se logró determinar que las actua-

las barreras se extienden desde lo social hacia lo político, en escenarios de exclusión política, sumisión social y discriminación económica, en donde las mujeres aún están sujetas a un orden patriarcal cristalizado y reproducido.

Al respecto, se estableció que en el orden político las mujeres somos utilizadas para que ocupemos los segundos lugares o en muchos casos ser “relleno” en las papeletas y que, los prejuicios y estereotipos de género, que son recursos de discriminación presentes en nuestras sociedades, limitan el real acceso a los puestos de poder y limitan la posibilidad de incursionar en el ámbito político y el desempeño exitoso en sus cargos.

Además, se estableció una serie de desventajas socioeconómicas, como el acceso restringido de las mujeres al financiamiento para las campañas y en la contienda a cargos públicos y se observó un mayor desconocimiento de las mujeres de sus derechos políticos, especialmente en áreas rurales y marginadas; así como una restricción en la participación de las mujeres, al interior de los partidos políticos y la situación particularmente grave de las mujeres indígenas y afrodescendientes.

Asimismo, se apuntaron como obstáculos la fijación de reuniones políticas en horarios nocturnos y en espacios masculinizados, lo cual excluye drásticamente la participación de las mujeres, dado los deberes y responsabilidades que deben asumir en su calidad de madre, esposas y trabajadoras remuneradas.

En el ámbito político, se logró establecer también que el liderazgo es perversamente mal visto, por lo tanto, comúnmente las mujeres son cuestionadas en su accionar cotidiano con la comunidad.

Este diagnóstico concluyó que las distintas formas de violencia y acoso político disfrazado, anulan e impiden el ejercicio de los derechos humanos por parte de las mujeres, incluyendo su derecho a incursionar en la vida política y a ejercer su derecho al voto.

Así las cosas, este panorama demuestra una vez más que, a pesar

de contar con la ley, en la práctica realmente sucede lo contrario, por lo que resulta necesario trabajar desde las bases de los partidos políticos y de la sociedad misma, haciendo un frente común de lucha contra la erradicación de prácticas excluyentes que se encuentran arraigadas a la cultura política; impulsando reformas estructurales para lograr la paridad real y luchando contra los actores no comprometidos con la igualdad de género; acciones que se encaminarían para lograr una participación en los cargos de elección popular igualitaria con los hombres, procurando crear las condiciones necesarias que permitan remover los obstáculos estructurales y formales que impiden a las mujeres acceder a los puestos de toma de decisión y de participación en la esfera pública, garantizando así la prevención, la sanción y la erradicación de la violencia de género y de todas aquellas acciones que vayan en detrimento de los derechos a la representación y a la participación política de las mujeres.

Además, no se puede dejar de lado la necesidad de diseñar políticas públicas dirigidas específicamente a mujeres indígenas y afrodescendientes, que se consideren sus necesidades particulares y las barreras materiales que circunscriben el ejercicio de sus derechos políticos; optimizando los registros de información estadística electoral, disgregada por sexo, etnia y raza; y además que se promuevan los derechos civiles y políticos de las mujeres en las zonas de mayor marginación y miseria, lo que se lograría con la unión de esfuerzos y recursos económicos institucionales, para que se tomen acciones afirmativas en este proceso.

Ineludiblemente, la participación de mujeres en todos los ámbitos de la vida política es necesaria para garantizar una sociedad más igualitaria y asegurar la democracia, lo que generará un efecto multiplicador en la protección de los derechos humanos en varias esferas más allá de la política.

En los partidos políticos se deberán adoptar medidas adicionales para incorporar plenamente a los sectores de la sociedad civil, incluidas las mujeres, en los procesos de desarrollo e implementación de políticas y programas.

### **Perspectiva de género a nivel local**

Ahora bien, para lograr una gestión municipal y un desarrollo local más democráticos, inclusivos y equitativos, la municipalidad como institución debe ser generadora del ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres que puedan incidir políticamente. La política de género municipal no debería pensarse como un asunto más del abanico de competencias locales, sino como una verdadera innovación de la propia gestión pública local.

No es suficiente que las mujeres estén organizadas en sus espacios colectivos, sino que resulta esencial su vinculación con el municipio, a fin de que las políticas de género establecidas sean efectivas y se pueda participar activamente en su seguimiento y evaluación.

Las políticas públicas de género son un asunto de todos y requieren necesariamente la asignación de recursos especiales (económicos, materiales, cognitivos, tiempo y atención) para su fortalecimiento y su organización. Más allá de esta visión, quizás optimista y ambiciosa, la realidad es que las mujeres, además de la jornada laboral y las tareas domésticas, deben atender procesos participativos demandantes, en los que, generalmente, han participado como gestoras sociales, formando parte de asociaciones de desarrollo, Club de Leones, Juntas de Educación, patronato escolar u otros, logrando resolver carencias de bienes y servicios básicos, lo cual, simultáneamente, ha reproducido cierta división sexual de la esfera pública.

El hecho de trabajar las políticas públicas con la incorporación del tema de género, como criterio constitutivo de la acción municipal, ha implicado prácticas horizontales de relación con la sociedad civil, la activa participación ciudadana en el seguimiento de las medidas y sus logros, así como una mayor coordinación y comunicación al interior del propio gobierno local. Este arduo trabajo significa realizar esfuerzos para coordinar, articular y fundamentalmente, demanda un trabajo transversal a lo interno de la estructura municipal. Las acciones de género deberían estar implícitas en el conjunto de las políticas del gobierno local

e inclusive, en el plan de gobierno de las alcaldías, ya que las medidas públicas vienen a influir directa o indirectamente, en las oportunidades de hombres y mujeres, respecto del ejercicio de derechos y el acceso a bienes y servicios.

Para institucionalizar las políticas de género, debe existir un gran compromiso político, lo que se traduce en la concesión de recursos materiales, de manera que se ofrezca un marco formal para la ejecución de acciones que puedan ser obstruidas por las relaciones de poder, relaciones que, por lo general, no benefician el establecimiento de condiciones de mayor equidad.

Lamentablemente en el gobierno local, a la hora de poner en práctica o de impulsar medidas orientadas hacia una mayor igualdad de género, se afrontan problemas de comprensión e implementación en los niveles organizacionales intermedios, asimismo si esto no se contempla dentro de las prioridades de las máximas autoridades, no se logrará avanzar.

Los esfuerzos desplegados y las numerosas iniciativas en marcha para la participación política de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito local siguen siendo significativa e injustificadamente inferiores. Al mismo tiempo, los intereses y necesidades de ellas no están siendo adecuadamente considerados en la planificación y gestión local. Es sabido que el diseño de políticas para favorecer la participación de las mujeres y la inclusión del enfoque de género en los procesos de gobernabilidad en el ámbito local a fin de que aseguren que las necesidades e intereses de género sean contemplados requiere de instrumentos, mecanismos, implementación y voluntad política adecuada.

Costa Rica debe asegurar que las mujeres tengan una representación apropiada en todos los niveles de gobierno, en el orden local, provincial o nacional. Con el aporte de hombres y mujeres en los asuntos públicos se debe dar un salto de calidad, requiriéndose el análisis de los procesos por medio de estudios e investigaciones, que den cuenta de los obstáculos por enfrentar y de las estrategias más apropiadas para superarlos.



### **Fuentes de consulta**

Asamblea General de las Naciones Unidas (1979). *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*. Nueva York, Estados Unidos.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1953). *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*. Nueva York, Estados Unidos.

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. “Conferencia de Beijing”. Beijing, China.

Ley No. 7142 (1990). *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*. 8 de marzo de 1990.

Ley No. 7653 (1996). *Reforma Código Electoral y Ley Orgánica de Tribunal Supremo de Elecciones*. 23 de diciembre de 1996.

OEA (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”* Belem Do Pará, Brasil.

Organización de las Naciones Unidas (1994). *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. El Cairo, Egipto.

Organización de las Naciones Unidas (2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de: <http://www.cinu.mx/minisitiio/ODM8/docs/Declaraci%C3%B3n%20del%20Milenio.pdf>

Tribunal Supremo de Elecciones (2009). *Código Electoral*. Ley No. 8765. Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 de 02 de setiembre de 2009

Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución 1863-1999 de las nueve horas y cuarenta minutos del veintitrés de setiembre de mil novecientos noventa y nueve.



## Los desafíos del desarrollo humano en el nivel local

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

### **L**a relevancia del desarrollo humano como enfoque para promover acción tanto a nivel nacional como local

El enfoque de desarrollo humano es una forma de abordaje del desarrollo centrada fundamentalmente en las personas y en la posibilidad de estas de ampliar sus libertades y vivir con dignidad. Desde la década de los noventa en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se intenta incidir profundamente en las políticas de desarrollo no solo a nivel nacional, sino también a nivel local. Durante estos años, cada uno de nuestros informes posicionaba una forma de medir y entender el desarrollo, “pero tal vez lo más importante es que esta visión del desarrollo humano ha tenido efectos profundos en una generación de autoridades responsables de la elaboración de políticas públicas y de expertos del desarrollo” (Clark, PNUD).

El enfoque de desarrollo humano nace como una crítica a visiones tradicionales sobre el desarrollo cuyo foco prioritario de atención es el crecimiento económico. Se trata de una crítica basada en una concepción robusta acerca del ser humano, según la cual, por ser cada persona un fin en sí mismo, el desarrollo debe estar

volcado hacia la expansión de las libertades de las personas. Privilegia entonces el aumento de las capacidades de las personas, es decir, el incremento de las posibilidades para ser o hacer algo que consideren valioso para sus vidas.

El énfasis en las capacidades no significa que se considere de poca importancia el que una persona cuente o no con un ingreso, salud, vivienda o alimentos, por citar algunos de los bienes que cualquier persona requiere para vivir con dignidad. El enfoque de desarrollo humano clama porque se reconozca que esos bienes son valiosos, pues constituyen medios al servicio para los fines que las personas se tracen.

Por esta razón, garantizar una educación de calidad y suficiente para desempeñarse socialmente y llevar a cabo una actividad productiva o brindar servicios para que las personas tengan niveles de salud adecuados para prevenir una muerte prematura y garantizar condiciones saludables de desarrollo son, entre otros, ejemplos de los esfuerzos que los países y los gobiernos locales deben realizar.

Por otro lado, este enfoque refuerza la idea de que tanto el Estado como las personas comparten la responsabilidad en la realización última del desarrollo. El desarrollo humano requiere que las personas sean agentes del destino propio y del destino de su sociedad. La agencia de las personas depende de su habilidad para velar por el cumplimiento de sus propios objetivos y fortalecer su poder de negociación frente a otros. Ello implica creer en la validez e importancia de sus fines y buscar formas para asegurar su legitimidad en el entorno más amplio en el que actúan (Sen, 1990, 1999; Gasper y van Staveren, 2003).

Sin embargo, el contexto social puede crear obstáculos para que las personas ejerzan sus libertades y desarrollen capacidades. El desarrollo de capacidades es un desafío aún mayor en vista de la falta de reconocimiento y respeto de los derechos humanos y la existencia de desigualdades de toda índole, como aquellas que tienen su origen en el ingreso, el género, la edad o la nacionali-

dad. Aun cuando las personas cuenten con capacidades, eso no garantiza la oportunidad para ejercerlas en beneficio propio. En una sociedad que discrimina por razones étnicas, los miembros de la etnia discriminada probablemente tendrán mayores dificultades para encontrar un trabajo, aun aquellos que cuenten con una excelente educación. Por esta razón, el enfoque de desarrollo humano también hace un llamado a remover los obstáculos –en especial las prácticas discriminatorias– que impiden a las personas practicarse libertad.

Costa Rica ha logrado importantes avances en materia de desarrollo humano que han garantizado muy buenas condiciones de vida para una parte de su población, sin embargo, persisten brechas de desarrollo en territorios y en poblaciones que ven limitadas sus oportunidades por la simple condición de ser o estar en lugares no privilegiados.

En el país no sólo se han transformado los escenarios políticos y sociales, sino también el mundo institucional. El número de instituciones públicas creció en décadas recientes con la finalidad de responder a diversas necesidades de la población. No obstante, los recursos destinados a dichas instituciones no crecieron en forma proporcional. Por eso, al contar con recursos limitados y mandatos ambiciosos, algunas de las instituciones creadas enfrentan problemas para lograr sus objetivos. Además, el aumento de entidades institucionales provoca problemas relacionados con la dispersión de esfuerzos y aumenta las dificultades para coordinar entre sectores. A pesar de eso, hay instituciones importantes para el desarrollo humano porque proporcionan servicios básicos a amplios sectores de la población.

Los gobiernos locales son un actor relevante para promover el desarrollo humano. Sin embargo, no siempre se ha visualizado su aporte y su potencial, especialmente porque por muchos años la apuesta por un Estado centralizado limitó sus posibilidades de incidencia y de intervención en la vida política y social de sus cantones. La mayoría de sus intervenciones se había concretado en la atención de aspectos básicos de saneamiento e infraestructura,

encadenándose así la política local a respuestas reactivas ante las demandas ciudadanas en lugar de fortalecer espacios de integración y participación activa de la ciudadanía en su desarrollo.

Desde una perspectiva local, el desarrollo humano ha ido recuperando la dimensión geográfica, ampliando la discusión sobre cómo impulsar la consolidación de diferentes actores y distintas realidades. Estos espacios locales ofrecen una riqueza todavía no entendida para la construcción de la ciudadanía local, de manera que las personas reconozcan el ámbito cantonal como una dimensión más concreta de su vida cotidiana, un espacio en el cual se cuente con la posibilidad de ejercer influencia y control ciudadano.

El enfoque de desarrollo humano es necesario para comprender el mundo y el contexto en que se vive y encontrar nuevas formas para aumentar el bienestar de todos. De hecho, “el desarrollo humano no se trata de un conjunto de preceptos fijos y estáticos, sino de un concepto en constante evolución, cuyas herramientas analíticas se adaptan a los cambios que ocurren en el mundo” (PNUD, 2016)<sup>31</sup>. Este enfoque además ha influenciado la nueva agenda global de desarrollo que plantea los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

### **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y Pacto Nacional por los ODS**

En 2015 una nueva agenda global de desarrollo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta agenda fue planteada y promovida por gobiernos, sociedad civil y sector privado. Con esta ella, se adoptó un conjunto de objetivos y metas universales transformativas de gran alcance centradas en las personas. Los sectores se comprometieron en la implementación de las metas para el año 2030. De manera específica se aprobaron 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que se desagregan en 169 metas. Tanto los ODS como sus metas estimularán durante los próximos 15

---

31. Para mayor información visitar la página web: <http://hdr.undp.org/es/content/sobre-el-desarrollo-humano>

años la acción de los Estados firmantes en esferas de importancia crítica para la humanidad, tales como las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas (ver Cuadro 1).

### **Cuadro 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible**

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo;
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible;
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades;
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos;
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas;
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos;
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos,
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos,
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación;
10. Reducir la desigualdad en y entre los países;
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles;
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles;
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos,
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible;
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica;
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles,
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Costa Rica fue uno de los 193 Estados firmantes de la Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por la que se compromete a movilizar los medios necesarios para implementar esa agenda a nivel nacional mediante una alianza país revitalizada para el desarrollo sostenible, que se basa en un espíritu de mayor solidaridad y se centra particularmente en las necesidades de los grupos más pobres y en la condición de exclusión para cumplir con el principio de “no dejar a nadie atrás” con la participación y colaboración de todas las partes interesadas.

El país consolidó su compromiso en un hito histórico con la firma de un pacto nacional por los ODS (siendo Costa Rica el primer país en el mundo en firmar un pacto de esta naturaleza), en el cual los diferentes sectores nacionales se comprometen a acompañar y desarrollar acciones para lograr estas ambiciosas metas. En este pacto nacional los sectores reconocen tres condiciones fundamentales:

a. Que las metas y los objetivos establecidos en la Agenda 2030, son universales, indivisibles e interdependientes y buscan promover la igualdad de oportunidades en concordancia con los derechos humanos.

b. Que no es posible lograr plenamente el potencial humano y alcanzar un desarrollo sostenible en el país mientras persistan las brechas de desigualdad económica, social y ambiental, y las brechas entre hombres y mujeres, incluyendo aquellas discriminaciones, exclusiones, violencias institucionales y sociales basadas en la orientación sexual, identidad de género o expresión de género, condición de discapacidad, identidad étnica, entre otros, cuya tendencia se acentúa según los informes del Programa del Estado de la Nación y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Informe Regional de Desarrollo Humano, 2016).

c. Que los procesos de seguimiento y evaluación de la implementación de la Agenda 2030 deben basarse en principios que sean abiertos, incluyentes, participativos y transparentes para todas las personas, pues es un compromiso que convoca a la ciudadanía.



Además, se adoptaron los siguientes compromisos resumidos en el Cuadro 2.

<b>CUADRO 2. PRINCIPALES ACUERDOS Y COMPROMISOS ASUMIDOS EN EL PACTO</b>
1. Contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo sostenible comprometidos por el país en la Agenda 2030, promoviendo en la institucionalidad pública, en el sector privado, en la sociedad civil, las organizaciones basadas en la fe, en la comunidad académica, los <b>gobiernos locales</b> y en el Sistema de las Naciones Unidas, el trabajo conjunto que permita coadyuvar a mejorar la calidad de vida de la población.
2. Propiciar la movilización de recursos disponibles para la consecución de los objetivos y metas de desarrollo sostenible comprometidos por el país en la Agenda 2030.
3. Incorporar los objetivos y metas del desarrollo sostenible comprometidos por el país en la Agenda 2030 en los instrumentos de planificación y de presupuesto de las instituciones y organizaciones.
4. Fortalecer las capacidades institucionales para el desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos en el marco de la implementación y el seguimiento de las metas de desarrollo sostenible comprometidas por el país en la Agenda 2030.
5. Promover una visión de futuro para Costa Rica tomando como insumo y fundamento los objetivos y metas de desarrollo sostenible comprometidos por el país en la Agenda 2030.
6. Participar activamente en grupos de trabajo convocados por la Secretaría Técnica de los ODS, para la implementación de la Agenda 2030 en Costa Rica.
7. Participar activamente en la implementación de la estrategia nacional de seguimiento de los ODS, de tal forma que se refleje el aporte del Estado, los <b>gobiernos locales</b> , la sociedad civil y del sector privado.
8. Rendir cuentas a la ciudadanía sobre los avances y las brechas en la implementación de las metas relacionadas con los ODS.

Tanto la aprobación de la Agenda 2030 como el pacto nacional marcan importantes referencias para el trabajo local porque esa acción es fundamental para lograr las nuevas metas, de ahí que cada vez sea más claro el rol de promotor de desarrollo en todas sus dimensiones que tienen los gobiernos locales.

### **Desafíos del desarrollo humano y breves reflexiones sobre la gobernabilidad local**

En 1990, con el lanzamiento del primer *Informe sobre Desarrollo Humano*, el PNUD introdujo el índice de desarrollo humano (IDH) como un indicador compuesto para medir los avances promedios de un país en “tres componentes esenciales de la vida humana: longevidad, conocimientos e ingreso básico para lograr un nivel de vida decente” (PNUD, 1990)<sup>32</sup>.

Según los resultados del IDH publicados en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2015*, que se basan en datos del 2014, Costa Rica ocupa la posición número 69 de 188 países, con un índice de 0,766 y se ubica en la categoría de Alto Desarrollo Humano. A nivel de América Latina y el Caribe, el país ocupa el décimo lugar, superado en posiciones por Argentina (40), Chile (42), Uruguay (52), Bahamas (55), Barbados (57), Antigua y Barbuda (58), Panamá (60), Trinidad y Tobago (64) y Cuba (67). Si no se consideran los países del Caribe, Costa Rica ocupa el quinto lugar.

A nivel general, estos resultados son relativamente favorables. No obstante, hay desigualdades importantes en los logros por áreas. La esperanza de vida en el país se ubica dentro de los estándares para países desarrollados con una estimación de 79,4 años; en este indicador, el país ocupa la posición 33, cercana a Japón, país con el resultado más alto con 83,5 años. En la región latinoamericana, solamente Chile supera este logro con 81,7

---

32. Desde su introducción el IDH ha experimentado cambios metodológicos. En especial, el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano* del 2010, enfocado en la conmemoración de los 20 años del desarrollo humano, trajo consigo una serie de modificaciones metodológicas significativas en la “familia” de índices de desarrollo humano. Para mayores detalles metodológicos se recomienda consultar el *Anexo Estadístico del Informe Mundial* del 2010 y del 2015.

años. Por otro lado, existen desafíos importantes en educación; esta dimensión se mide por medio de dos indicadores: los años esperados de educación y los años promedio de educación que tiene la población con 25 años o más. En términos de los años esperados de educación, para el 2014 el país presentó un valor de 13,9 años, lo cual lo ubica en el puesto número 70 – el país en la primera posición es Australia con 20,2 años. En cuanto a los años promedio de educación, Costa Rica tiene un valor de 8,4 años, lo cual lo ubica en la posición 97 –en la primera posición se encuentran Alemania y Reino Unido con 13,1 años. Finalmente, según el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita, el país ocupa la posición 79 entre todos los países, con un valor en términos de paridad de poder adquisitivo de US\$ 13 413.

Además, por ser un promedio, el IDH oculta desigualdades de logros en desarrollo humano a nivel territorial. Por eso, PNUD Costa Rica junto con la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica adecuaron la metodología que se usa a nivel internacional para medir el desarrollo humano a nivel cantonal y así identificar la existencia de brechas en el territorio nacional.

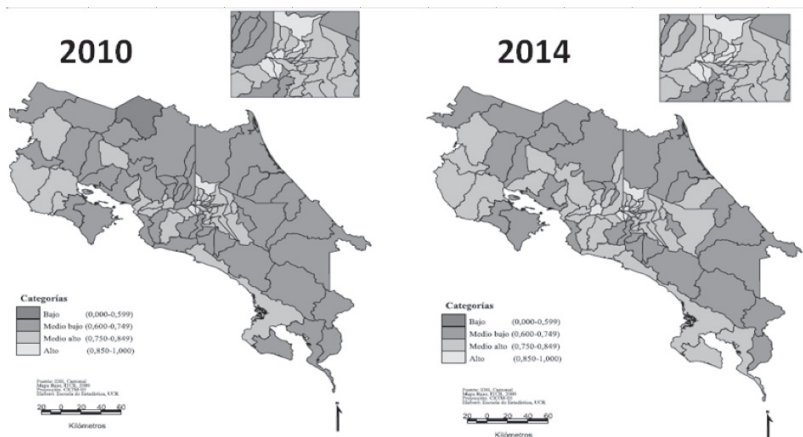
El IDH cantonal tiene las mismas tres dimensiones que el IDH que se calcula a nivel internacional, pero utiliza otros indicadores que se encuentran en este nivel de desagregación<sup>33</sup>. De esta forma, la dimensión de vida larga y saludable es medida por la esperanza de vida al nacer, la de educación utiliza la tasa de alfabetización de personas adultas y la tasa bruta de matriculación en primaria y secundaria y la dimensión de gozar de un nivel de vida digno es medido por el índice de bienestar material, que emplea el consumo eléctrico residencial por cliente como variable “proxy” del ingreso per cápita cantonal. En resumen, el IDH cantonal combina, para cada uno de los cantones del país, los subíndices de esperanza de vida (IEV), de conocimiento (IC) y de bienestar material (IBM).

---

33. Debido a que se utilizan diferentes indicadores los resultados del IDH calculado para los países y del IDH cantonal no son comparables.

Según el *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2016*, que utiliza datos del 2014, en los últimos años se han dado avances en el desarrollo humano cantonal, pero aún persisten desigualdades importantes. Por ejemplo, al comparar los resultados del 2010 con los del 2014, utilizando una clasificación de los cantones en cuatro niveles de desarrollo humano, se puede apreciar que en el 2010 se presentó una concentración mayor de cantones en la categoría de desarrollo humano “medio bajo” (42 de 81 cantones se ubicaron en esa categoría) y la presencia de un solo cantón en la categoría de “bajo”: Los Chiles, cantón fronterizo con Nicaragua (Mapa 1). En cambio, en el 2014 solo 32 cantones fueron clasificados en el nivel “medio bajo”, 10 menos que en el 2010. Además, ningún cantón se ubicó en la categoría de “bajo”. Adicionalmente, la categoría de “alto” desarrollo humano pasó de tener cinco cantones en el 2010 a siete en el 2014.

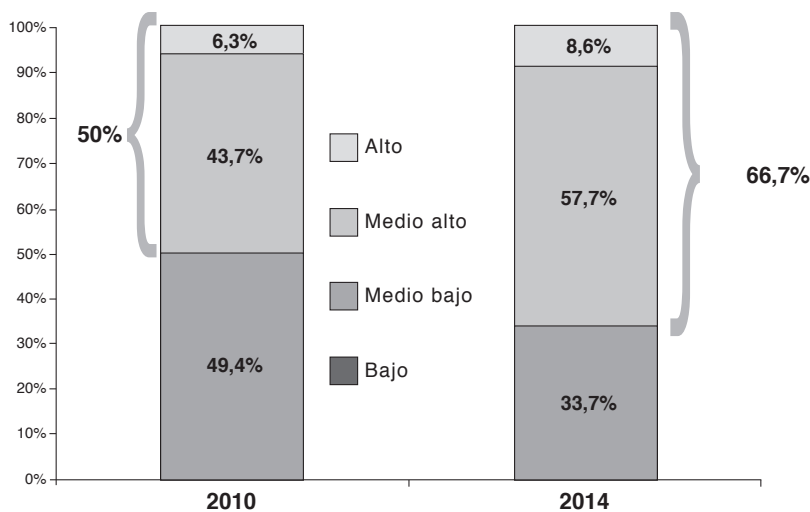
**Mapa 1. Clasificación de los cantones según categorías del IDH. 2010, 2014**



Fuente: PNUD y UCR. *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2016*. Recuperado de: <http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/>

Esto se traduce en que la población que reside en cantones con un nivel de desarrollo humano “medio alto” y “alto” aumentó significativamente entre el 2010 y el 2014, al pasar de la mitad de la población total a dos terceras partes (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Distribución porcentual de la población según categorías del IDH. Años 2010 y 2014**



Fuente: PNUD y UCR. *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2016*. En: <http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/>

Sin embargo, a pesar de las mejoras, los cantones de la Región Atlántica y las zonas fronterizas muestran un rezago respecto al resto del país, mientras la mayoría de los cantones que ocupan los primeros puestos se ubican en la Gran Área Metropolitana (GAM), como se puede ver en el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Ranking de cantones según el IDH cantonal 2014**

Cantón	IDH	Cantón	IDH	Cantón	IDH	Cantón	IDH
1 Santa Ana	0,944	21 Osa	0,803	41 Carrillo	0,765	61 Nandayure	0,733
2 Escazú	0,930	22 Montes de Oca	0,802	42 Aguirre	0,764	62 Corredores	0,727
3 Belén	0,920	23 Flores	0,801	43 Naranjo	0,762	63 Limón	0,726
4 San Isidro	0,891	24 Coronado	0,798	44 Turrialba	0,761	64 Pococí	0,725
5 Heredia	0,860	25 Santa Bárbara	0,795	45 Parrita	0,756	65 Jiménez	0,717
6 Atenas	0,856	26 Tilarán	0,793	46 Grecia	0,756	66 Valverde Vega	0,712
7 Santo Domingo	0,851	27 Paraíso	0,791	47 Montes de Oro	0,756	67 Tibás	0,712
8 Moravia	0,850	28 Nicoya	0,790	48 Golfito	0,755	68 Dota	0,701
9 La Unión	0,845	29 Orotina	0,788	49 Desamparados	0,753	69 Tarrazú	0,693
10 San Mateo	0,835	30 Alvarado	0,788	50 Siquirres	0,753	70 Buenos Aires	0,693
11 San Rafael	0,829	31 Santa Cruz	0,785	51 San Carlos	0,749	71 León Cortes	0,690
12 San Pablo	0,827	32 San Ramón	0,777	52 Aserri	0,749	72 Sarapiquí	0,679
13 Mora	0,826	33 Goicoechea	0,774	53 Garabito	0,747	73 Alajuelita	0,676
14 Oreamuno	0,826	34 Alajuela	0,773	54 Zarcero	0,745	74 Guatuso	0,670
15 El Guarco	0,825	35 Esparza	0,771	55 Acosta	0,744	75 Guácimo	0,670
16 Barva	0,821	36 Palmares	0,770	56 Poás	0,742	76 Coto Brus	0,669
17 Cartago	0,819	37 Abangares	0,770	57 Bagaces	0,740	77 La Cruz	0,651
18 Hojancha	0,808	38 San José	0,769	58 Cañas	0,739	78 Upala	0,651
19 Curridabat	0,807	39 Liberia	0,768	59 Puntarenas	0,738	79 Matina	0,645
20 Turrubares	0,805	40 Puriscal	0,767	60 Pérez Zeledón	0,736	80 Talamanca	0,634
				81 Los Chiles			0,617

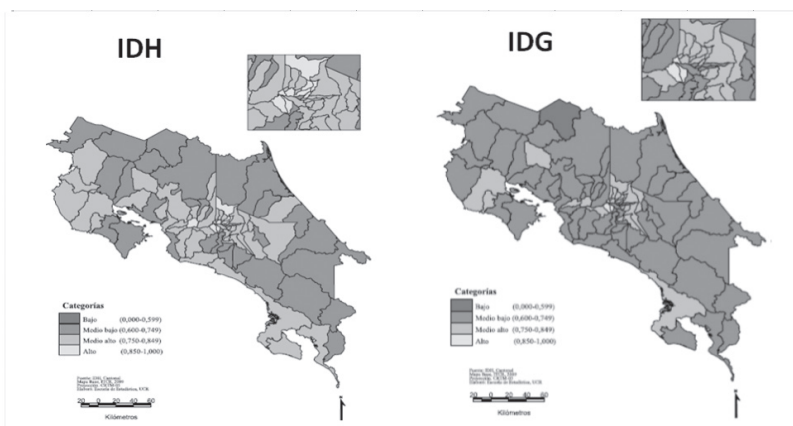
Fuente: PNUD y UCR. *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2016*. Recuperado de: <http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/>

Además del IDH, se han diseñado índices complementarios que permiten obtener mayor información sobre la distribución de las oportunidades del desarrollo humano. Como resultado se originó una “familia” de índices, que incluye el índice de desarrollo relativo al género (IDG), el índice de potenciación de género (IPG) y el índice de pobreza humana (IPH).

El IDG valora el impacto producido por las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el desarrollo humano por ser una medida del desarrollo humano ajustado al penalizar las desigualdades entre hombres y mujeres en las tres dimensiones (educación, salud y nivel de vida).

Debido a que las mujeres enfrentan desigualdades que afectan su desarrollo humano, los resultados del IDG son inferiores al IDH. Por ejemplo, el IDH cantonal promedio del 2014 fue de 0,766, mientras que el IDG cantonal promedio de ese mismo año fue de 0,726. Si no existiera desigualdad entre hombres y mujeres, al contrastar el IDH con el IDG en un mismo cantón deberían ser iguales. Sin embargo, como se puede apreciar en el Mapa 2, al comparar ambos índices para el 2014, se nota que las desigualdades que enfrentan las mujeres son tan grandes que muchos cantones ocupan una categoría más baja en el IDG que en el IDH.

## Mapa 2. Comparación entre el IDH y el IDG 2014



Fuente: PNUD y UCR. *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2016*. En: <http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/>

El IDG cantonal revela que las brechas más grandes que enfrentan las mujeres se concentran en el acceso a oportunidades económicas. Este resultado también se obtiene al calcular el índice de potenciación de género (IPG) cantonal. El IPG se enfoca en las oportunidades y refleja la desigualdad existente entre hombres y mujeres en tres dimensiones claves: participación política y poder de decisión (porcentajes de participación de mujeres y de hombres regidores en cada cantón), participación económica y poder de decisión (porcentaje de hombres y de mujeres que ocupan puestos de dirección), y control de los recursos económicos (bienestar material estimado tanto para los hombres como para las mujeres). La tercera dimensión es la que muestra mayores desigualdades entre hombres y mujeres en los cantones.

Por último, el índice de pobreza humana (IPH) cantonal utilizan las tres dimensiones básicas del desarrollo humano que considera el IDH, pero planteadas como privaciones y añade otra dimensión relacionada con la exclusión social. El componente de longevidad se mide con la probabilidad de morir a una edad relativamente temprana (60 años). El componente de conocimiento se mide con el porcentaje de personas adultas mayores de 18 años que tienen un nivel académico aprobado menor al tercer grado de educación primaria. El componente de vida digna incluye el porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos; y el de exclusión social utiliza la tasa de desempleo a largo plazo (cuatro meses o más de desempleo). A diferencia de los otros índices, la cifra resultante del IPH se presenta en porcentajes. El valor más bajo y deseable del IPH es 0%, conforme se aleja de este valor, las privaciones que se observan son mayores.

Para ver si un mayor desarrollo humano en los cantones también está asociado a un menor nivel de privaciones, se conformaron cuatro grupos de cantones:

- Cantones con desarrollo humano consolidado: aquellos que registran logros altos (alto o medio alto) en desarrollo humano con bajas (baja o medio bajas) privaciones sociales.
- Cantones con desarrollo humano vulnerable: aquellos que muestran logros altos (alto o medio alto) en desarrollo hu-



mano, pero también altas (altas o medio altas) privaciones sociales.

- Cantones con desarrollo humano debilitado: aquellos que sin tener altas privaciones (bajas o medias bajas) exhiben logros bajos (bajos o medios bajos) en desarrollo humano.
- Cantones con desarrollo humano rezagado: aquellos que presentan logros bajos (bajos o medios bajos) en desarrollo humano y altas privaciones sociales (altas o medio altas).

Para el 2014, el grupo de cantones con un desarrollo humano consolidado estuvo constituido por 40 cantones (de un total de 81) (Cuadro 3). Esto revela que el 49,4% de los cantones del país ha obtenido grandes logros en desarrollo humano con privaciones sociales bajas. Sin embargo, debe resaltarse, que solo hay diez cantones con una situación óptima, es decir, que registran los índices más altos de desarrollo humano y los más bajos de pobreza humana: Escazú, Santa Ana, Moravia, Belén, Heredia, La Unión, San Isidro, San Pablo, San Rafael, Santo Domingo.

Por otro lado 21 cantones (26%) se ubican en el grupo de vulnerables, lo cual indica que, aunque denotan avances en desarrollo humano, también tienen privaciones relativamente altas. En el grupo correspondiente a los cantones con desarrollo humano debilitado –aquellos en que predominan bajos niveles de privaciones sociales, pero no alcanzan logros importantes en desarrollo humano – se encuentran nueve (11,1%).

Los cantones situados en la categoría de desarrollo humano rezagado fueron 11 (13,6%) en el 2014, caracterizados por condiciones de bajos logros en desarrollo humano y privaciones sociales clasificadas como “altas” o “medio altas”. Estos cantones presentan las condiciones más desfavorables en términos de desarrollo humano y de pobreza humana. En este grupo se incluye Guácimo, Guatuso, Limón, Matina, Pococí, Sarapiquí, Talamanca, Buenos Aires, Coto Brus, Corredores, La Cruz (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Clasificación de los cantones según los logros alcanzados en desarrollo humano y privaciones sociales para el año 2014**

LOGROS EN DESARROLLO HUMANO						
		Bajos	Medio Bajos	Medio altos		Altos
<b>PRIVACIONES SOCIALES</b>	<b>Bajas</b>	<b>D E B I L I T A D O</b>	Tarrazú	San José	Atenas	Escazú
			Alajuelita	Desamparados	Naranjo	Santa Ana
	Tibás		Puriscal	Alvarado	Moravia	
	Dota		Aserri	Barva	Belén	
	León Cortes	Mora	Cartago	Heredia		
	Jiménez	Goicoechea	El Guarco	La Unión		
	Valverde Vega	Vázquez de Coronado	Flores	San Isidro		
		Acosta	Oreamuno	San Pablo		
		Montes de Oca	Palmares	San Rafael		
		Turrubares	Paraíso	Santo Domingo		
		Curridabat	Poás			
		Alajuela	Santa Bárbara			
		San Ramón	Turrialba			
		Grecia	Zarcelero			
	<b>Medio Bajas</b>					
			Esparza			
		Los Chiles	San Carlos			
		Upala				
	<b>Medio altas</b>					
		Guácimo	San Mateo	Nicoya		
		Guatuso	Aguirre	Orotina		
		Limón	Bagaces	Parrita		
		Matina	Cañas	Puntarenas		
		Pococí	Carrillo	Santa Cruz		
		Sarapiquí	Garabito	Siquirres		
		Talamanca	Liberia	Tilarán		
			Montes de Oro			
	<b>Altas</b>					
		Buenos Aires	Pérez Zeledón	Hojancha		
		Corredores	Abangares	Nandayure		
		Coto Brus	Golfito	Osa		
		La Cruz				

Fuente: PNUD y UCR. *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2016*. En: <http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/>

## **Recomendaciones y reflexiones finales**

El PNUD ha acompañado al Estado costarricense en el impulso del desarrollo humano a nivel cantonal al ofrecer herramientas tanto de análisis como el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal, que brindan datos para la toma de decisiones para planificación o la elaboración de los planes cantonales de desarrollo humano local.

Desde el 2008, el país con el liderazgo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) ha gestado un proceso sostenido para contribuir con el fortalecimiento de la descentralización y el desarrollo humano local mediante el impulso de acciones de planificación participativa e incluyente que parten de un enfoque de desarrollo humano.

En 58 cantones del país (72% del total) se cuenta con dos herramientas de trabajo para potenciar el desarrollo humano: los planes cantonales de desarrollo humano local (PCDHL) y los planes estratégicos municipales (PEM), los cuales recogen las aspiraciones ciudadanas con respecto al desarrollo de su cantón a 10 años plazo y contienen el compromiso de las autoridades municipales para diseñar e implementar un plan de acción a cinco años plazo que tome en cuenta esas aspiraciones. Estos planes de acción se van materializando a través de planes operativos anuales que son presentados a la Contraloría General de la República para la aprobación presupuestaria.

Los hallazgos del *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2016* ponen en evidencia la desigualdad entre el mundo metropolitano y la periferia. Pero también en el interior de los espacios urbanos y rurales se gestan grandes asimetrías. Para cada territorio hay que pensar en soluciones específicas, opciones de políticas sensibles y capaces de atender las asimetrías que persisten en el país y generar oportunidades en aquellos cantones y para aquellas poblaciones que se están quedando atrás.

El ámbito local permite plantear respuestas con base en un conocimiento mayor de la dinámica territorial, integrando actores di-

versos y promoviendo enfoques inclusivos e integrales. Un tema esencial que se debe trabajar desde lo local es la seguridad; las personas demandan espacios de convivencia seguros en sus comunidades; la prevención desde esta perspectiva no se reduce a atender los indicadores tradicionales de criminalidad y delito, sino que demanda la construcción colectiva de condiciones que protejan y liberen de riesgos y amenazas a las personas ciudadanas.

Los gobiernos locales son responsables de complementar la tarea del Estado, que, por supuesto, es el garante de la seguridad en el país. Las municipalidades están en condición de diseñar e implementar políticas locales de seguridad, desarrollo social y económico para mejorar las condiciones de vida en sus cantones.

Es en los territorios donde conviven las personas y se atienden los problemas más relevantes de los ciudadanos. A pesar de que el Estado continúa siendo relativamente centralizado, las acciones locales representan cada vez más aportes sustantivos para la priorización de las necesidades, la movilización de recursos y la definición de las acciones colectivas que podrán impactar el desarrollo humano sostenible en cada uno de los territorios.

La gobernanza local eficaz es necesaria para convocar e integrar a todos los actores y asegurar mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y gestión que garanticen bienestar a la ciudadanía. La inversión que los gobiernos locales hacen en el ámbito ambiental, seguridad, desarrollo social y promoción de empleo es cada vez más importante. Con la entrada en rigor de la Ley General de Transferencias de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (8801), se asegura entre otras cosas “la transferencia de recursos paulatina, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto de ingresos y gastos de la República en cada ley especial y de manera acumulativa hasta completar al menos un diez por ciento (10%)”.

Con ese incremento paulatino de recursos, se traslada la responsabilidad de asegurar una mejor gestión de los dineros públicos y

una distribución más justa de los presupuestos en razón de la condición de vulnerabilidad de los cantones. La ciudadanía según lo dispone el marco jurídico jugará un rol sustancial en la vigilancia y exigibilidad del cumplimiento de los planes cantonales. La ley define entonces que es responsabilidad ciudadana:

Fiscalizar el cumplimiento del plan de gobierno municipal, en relación con las necesidades de los ciudadanos del cantón, particularmente para la **reducción de la pobreza, la inclusión social, el desarrollo solidario, el desarrollo sostenible con énfasis en la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico del cantón o de la región** (Ley General de Transferencias de Competencias a Municipalidades, 2010).

Para que este marco jurídico tenga sentido y se refleje en una mejora en la gestión institucional y en la vida local, se requiere que todos los actores participen y se involucren y se pase de la planificación a la acción.

Finalmente, se espera que la información generada en el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal y la metodología de planificación participativa utilizada en los PCDHL sirvan como instrumentos para generar propuestas concretas con el fin de fortalecer las virtudes de los cantones con indicadores más favorables en materia de desarrollo humano, así como propuestas que contribuyan a solventar los obstáculos que sufre la población en los cantones menos favorecidos, tomando en cuenta las particularidades de cada cantón (entorno, condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales) y las necesidades más apremiantes de los grupos en mayor condición de vulnerabilidad. El objetivo es simple, esperamos que estos insumos ayuden en la tarea de no dejar a nadie atrás.

## Fuentes de consulta

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, Septuagésimo período de sesiones.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, No. 8801, año 2010.

Clark, H. (2016). *Sobre el Desarrollo Humano*. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/content/sobre-el-desarrollo-humano>

Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1990>

Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Recuperado de: [hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_report\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_sp.pdf)

Gasper, D., van Staveren I (2003). *Development as Freedom-and what else?* En: *Feminist Economics*, Houston, Estados Unidos.

PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2013). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica*. San José, C.R.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD y UCR (2016). *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2016*. Recuperado de: <http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/>

Sen, A. (1990). "Gender and Cooperative Conflicts". En: I. Tinker (Ed.), *Persistent Inequalities: Women and World Development*. Nueva York: Oxford University Press, 123-149.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.

Sen, A. (2000). "A Decade of Human Development". *Journal of Human Development*, 1(1), 17-23





## Autores

**Graciela Incer Brenes**  
**Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung**  
**Costa Rica**

Costarricense, Licenciada en Psicología (UCR), Máster en Derechos Humanos (UNED). Coordinadora de Proyectos para Panamá en la Fundación Konrad Adenauer y docente en la Universidad Estatal a Distancia. Temas de especialidad: género y violencia, género y participación política, derechos de la niñez, derechos sexuales y reproductivos, derechos humanos en general.

**Hugo Picado León**  
**Instituto de Formación y Estudios en Democracia del TSE**  
**Costa Rica**

Costarricense, Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca, Máster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, profesor en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

**Maureen Godínez Chacón**  
**Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung**  
**Costa Rica**

Costarricense, Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Realizó una Práctica profesional de año y medio en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, apoyando el área de capacitación a partidos políticos. Actualmente se desempeña como asistente de la dirección y de la gestión de proyectos de la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Gabriel Madriz-Sojo**  
**Universidad de Costa Rica**  
**Costa Rica**

Costarricense, estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Actualmente investiga sobre el efecto de la compra de votos en la participación electoral de ciudadanos en países de América Latina.

**Ronald Sáenz Leandro**  
**Universidad de Costa Rica**  
**Costa Rica**

Costarricense, estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Actualmente investiga sobre el perfil político de las candidaturas a las alcaldías durante las elecciones municipales en Costa Rica, 2016.

**Hilda Villalobos**  
**Red Costarricense de Mujeres Municipalistas**  
**Costa Rica**

Costarricense, Licenciada en Psicopedagogía y en Educación Especial con Énfasis en Integración de la Universidad Nacional. Máster en Dirección y Gestión Pública Local para Directivos Municipales de Iberoamérica Granada por la Universidad Carlos III de Madrid y Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Actualmente es parte de la plataforma para la Equidad e Igualdad de Género en el Ámbito Municipal, y de la Conferencia Centroamericana y del Caribe por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local. Además, ha sido reelecta Presidenta de la Red Costarricense de Mujeres Municipalistas (RECOMM) para el periodo 2014-2016.

## **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Costa Rica**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el organismo mundial de las Naciones Unidas en materia de desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Está presente en unos 170 países y territorios, trabajando con los gobiernos y las personas para ayudarles a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo, particularmente la erradicación de la pobreza, y la reducción de las desigualdades y exclusión.

**Ilka Treminio Sánchez**

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,  
Sede Académica Costa Rica**

Costarricense, politóloga. Directora de FLACSO Costa Rica, Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca, España. Tiene una Maestría en Desarrollo Económico Local por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Docente de la Universidad de Costa Rica. Trabaja distintos temas como en temas de procesos electorales y desarrollo urbano.

**María Amalia Amador Fournier (editora)**

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,  
Sede Académica Costa Rica**

Costarricense, Bachiller en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y egresada de la Maestría Profesional en Diplomacia del Instituto Manuel María de Peralta (UCR). Actualmente, es asistente de proyectos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Costa Rica (FLACSO Costa Rica).

