REVISTA **RED** pensar

Elecciones municipales y paridad de género en Costa Rica: un análisis del período 2011 – 2021

*Municipal elections and gender equality in Costa Rica:
an analysis of the period 2011 – 2021*

Arturo Carballo Madrigal

Revista REDpensar, volumen 10, número 1, Enero-Junio 2021
ISSNe: 2215-5384

REDpensando en la Investigación 2
Recibido: 01 de junio del 2021
Aceptado: 21 de junio del 2021

DOI: 10.31906/redpensar.v10i1.215

Universidad De La Salle Costa Rica
Departamento de Investigaciones

redpensar@ulasalle.ac.cr | www.redpensar.ulasalle.ac.cr

Elecciones municipales y paridad de género en Costa Rica: un análisis del período 2011 – 2021

Municipal elections and gender equality in Costa Rica:
an analysis of the period 2011 – 2021

Arturo Carballo Madrigal ¹

Resumen

El marco jurídico que respalda la protección plena de los derechos políticos de las mujeres es amplio y robusto. A nivel internacional es posible mencionar la Convención Belém do Pará, la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Recomendación General 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, Declaración de Beijing, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros. Mientras que, a nivel nacional, el artículo 33 de la Constitución Política, la sentencia 2015-16070 de la Sala Constitucional, los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral deberían ser suficiente para garantizar el ejercicio pleno de la paridad de los derechos políticos de las mujeres. No obstante, como será expuesto en este artículo, pese a que existe la creencia de que la participación política de las mujeres es un tema resuelto, dicha afirmación es superficial y carece de un análisis jurídico y sociológico sobre las barreras que persisten en detrimento de los derechos políticos de las mujeres, particularmente en cuanto al sufragio pasivo a nivel municipal.

Palabras Clave: DEMOCRACIA, SUFRAGIO ACTIVO, SUFRAGIO PASIVO, PARIDAD VERTICAL, PARIDAD HORIZONTAL, ELECCIONES MUNICIPALES.

Abstract

The legal framework that supports full protection of women's political rights is broad and robust. At the international level, it is possible to mention the Belém do Pará Convention, the Inter-American Convention against all forms of Discrimination and Intolerance, the American Convention on Human Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), General Recommendation 23 of the Committee for the Elimination of Discrimination against Women, Beijing Declaration, Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, among others. While at the national level, article 33 of the Costa Rican Constitution, ruling 2015-16070 of the Constitutional Chamber, articles 2, 52 and 148 of the Electoral Code should be sufficient to guarantee the full exercise of equality of the political rights of women. However, as it will be explained in this article, despite the belief that women's political participation is a resolved issue, this statement is superficial and lacks a legal and sociological review of the barriers that persist to the detriment of the political rights of women, particularly regarding passive suffrage at the local government elections.

Keywords: DEMOCRACY, ACTIVE SUFFRAGE, PASSIVE SUFFRAGE, VERTICAL EQUALITY, HORIZONTAL EQUALITY, MUNICIPAL ELECTIONS.

1. Costa Rica. Abogado y docente del curso de Historia del Derecho de la Universidad de La Salle. Correo electrónico: acarballo@ulasalle.ac.cr

Introducción

Durante las últimas décadas los derechos políticos de las mujeres en Costa Rica, han presentado avances significativos; contrario a muchos países de la región, Costa Rica es de los pocos Estados americanos que ha visto a una mujer electa democráticamente, ejercer el máximo cargo público, siendo la exmandataria Laura Chinchilla Miranda (2010-2014), parte de una pequeña lista continental conformada por Violeta Barrios Torres en Nicaragua (1990-1997), Mireya Moscoso en Panamá (1999-2004); mientras que en el sur del continente, dicho cargo lo han ejercido Michelle Bachelet en Chile (2006-2010 y 2014-2018), Cristina Fernández en Argentina (2007-2015) y Dilma Rousseff en Brasil (2011-2016). En la región Caribe del continente, Mia Mottley ejerce como primera ministra de Barbados desde 2018. Otras democracias de larga data en el continente, como la uruguaya y la estadounidense no han llevado todavía a una mujer en sus sillas presidenciales.

En el caso estadounidense, fue objeto de gran revuelo la nominación de Kamala Harris en las elecciones de 2020, como primera vicepresidenta en la historia de dicha Federación. No obstante, dicho logro carece de garantías procesales electorales permanentes, o de obligaciones jurídicas consolidadas en cuanto a las fórmulas presidenciales que fomenten la paridad de género. Bien harían el electorado estadounidense y los partidos en adoptar la fórmula paritaria, como parte de su normativa electoral, y no dejar el resultado a la mera convicción o criterio de oportunidad del candidato de turno. Dejando de lado el sistema electoral estadounidense, el cual tiene sus particularidades y complejidades. Lo cierto es que, entre centenas de exmandatarios a lo largo de 200 años de las independencias latinoamericanas, apenas se cuentan mandatarias por menos de una decena.

La lista enunciada, no pretende de ninguna manera valorar la gestión presidencial de cada una de las exmandatarias citadas. Cada gestión tiene sus luces y sombras, a veces amplificadas desde las ideologías particulares de los grupos opositores y/o afines; e inclusive desde los intereses partidarios y económicos que algunas veces permean hasta en la academia. En todo caso, carecería de sustento científico, validar que la gestión política de una mujer es automáticamente garantía de éxito. Si bien, hay ejemplos muy destacados de gestiones muy valiosas y altamente calificadas como la de Ángela Merkel en Alemania o Jacinda Ardern en Nueva Zelanda.

Visto este brevísimo recuento es posible que nos asalte la sospecha sobre los motivos por los cuales la disparidad entre sexos en el más alto puesto es tan severamente dispareja. Pese a la disparidad, los mismos partidos políticos y personas generadoras de opinión, podrían tender a generar respuestas simples y que parecen lógicas, aunque carezcan de rigurosidad científica, buscando una salida fácil para explicar un problema que es más complejo.

A su vez, si bien los resultados y las oportunidades de las mujeres para ser electas en los congresos o cámaras legislativas han generado cada vez más interés desde la ciencia política, el feminismo, los partidos políticos y la sociedad en general. El análisis sobre la igualdad de oportunidades y el ejercicio de la paridad en las elecciones locales o municipales es un área que todavía no genera suficiente interés en nuestro continente.

Es así, como el objetivo de esta publicación es presentar a quienes nos leen, un panorama de análisis cuantitativo y cualitativo, dirigido a un mejor entendimiento del fenómeno de la participación de las mujeres en las elecciones municipales costarricenses. Primero, se realiza un breve recorrido histórico de la participación de la mujer costarricense en la política, seguido de apuntes sobre las elecciones nacionales y las elecciones para diputaciones; y como gran tema de fondo se analiza la realidad municipal de las candidaturas de mujeres para cargos municipales de elección popular en Costa Rica. Esto, sin ninguna óptica partidaria o electorera de esas que generan miopía, discursos mágicos y explicaciones simplistas. Siendo este un tema relacionado no solo con política, sino también con derecho, será presentado un análisis de las principales normas del marco jurídico costarricense, relacionadas con el tema. Dejando

para otras investigaciones a quienes tengan a bien aportar desde otras ciencias como la psicología o la sociología, para un mejor entendimiento de un tema de tanta relevancia. Ni más ni menos, que la igualdad de oportunidades de acceder a cargos de elección popular para personas de ambos sexos.

Valga aclarar como punto final de la introducción, que, debido a la falta de claridad doctrinaria, en cuanto a la representación política de aquellas personas, cuya autopercepción no encaja en las clasificaciones binarias tradicionales, las consideraciones específicas sobre representación de la población LGBTQ+ deberán ser abordadas en el futuro con mejores criterios, que cuenten con la profundidad requerida para investigar una realidad poco explorada dentro de las cuotas de representación política, que sin duda irá despertando mayor interés en los años venideros.

Breve reseña histórica

La Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, escrita en 1791 por Olympe de Gouges en el contexto de la Revolución Francesa, es uno de los principales referentes sobre la igualdad jurídica de las mujeres en la historia contemporánea. Hoy por hoy, su valentía y rebeldía son referencia obligatoria a la hora de abordar el feminismo y los derechos políticos de las mujeres. El artículo X de dicha declaración deja ver la naturaleza de su proclama “si la mujer tiene el derecho de subir al patíbulo, ella debe tener igualmente, el derecho de subir a la tribuna”.

Posteriormente, en el siglo XIX comienzan a surgir movimientos sufragistas femeninos en Europa, particularmente fuertes en Inglaterra, cuyo impacto tendrá luego influencia en el movimiento sufragistas por el voto femenino, tanto en los EE.UU., y luego en América Latina.

En los EE.UU., es relevante recordar la Declaración de *Seneca Falls*, suscrita en 1848 en Nueva York, un documento que demuestra el florecimiento del pensamiento político femenino dirigido hacia la igualdad plena de los derechos políticos, entre sus enunciados podemos destacar que dicho manifiesto señala: “que es deber de las mujeres de este país asegurarse el sagrado derecho del voto”.

Las siguientes décadas conllevaron la organización del movimiento en la búsqueda de distintos derechos, como la propiedad privada, el divorcio, la educación, entre otros. No sería hasta 1920 cuando las mujeres estadounidenses obtendrían el derecho al voto. No obstante, dicho derecho no fue garantizado para las mujeres afrodescendientes, tema sobre el cual sería posible hacer otros estudios de fondo, dado que existen hechos que demuestran la segregación aún en el movimiento sufragista femenino estadounidense.

En Inglaterra, surgieron la Unión Social y Política de las Mujeres (WSPU, por sus siglas en inglés) fundada en 1903 por Emmeline Pankhurst, la Unión Nacional de Sociedades de Sufragio Femenino en 1897, liderada por Millicent Fawcett, ambos grupos, referentes obligatorios en el estudio de los grupos organizados por el sufragio femenino. Ambas sufragistas, sumamente destacadas en el movimiento internacional. Así, alrededor del mundo, las mujeres iban organizándose en grupos formales y logrando ingresar a partidos políticos.

En Costa Rica, el movimiento sufragista femenino, logra en 1923 dar un gran paso al frente con la fundación de la Liga Feminista, entre sus fundadoras destacan por supuesto Ángela Acuña Braun, Esther de Mezerville y Ana Rosa Chacón, entre otras, siendo esta última, posteriormente electa como una de las primeras tres mujeres diputadas en Costa Rica en el año 1953. La creación de la Liga Feminista no es obra de la casualidad, sino que encuentra antecedentes en organizaciones en pro del sufragio femenino alrededor del mundo, como por ejemplo la Liga Internacional de Mujeres Ibéricas e Hispanoamericanas fundada en 1922.

Casualmente, la más célebre de las sufragistas costarricenses, Ángela Acuña tuvo oportunidad de ver con sus propios ojos las multitudinarias manifestaciones en Londres, mientras realizaba estudios en dicho país. Ella debió enfrentar muchas barreras a su regreso a Costa Rica en su lucha por el sufragio. Entre estos, debe recordarse que, siendo la primera mujer abogada centroamericana, proponía un debate desde lo jurídico sobre el sufragio femenino, mientras que en la acera del frente encontraba ataques personales, argumentos

planteados desde el prejuicio y afirmaciones falaces. En 1915, por ejemplo, Acuña Braun escribió en la revista *Figaro*

¿No les parece injusto que, en las elecciones municipales, por ejemplo, tengan entre nosotros el derecho al voto millares de hombres que no poseen nada, y por consiguiente no pagan impuesto municipal ninguno, y estén privadas de ese voto multitud de mujeres propietarias que con su dinero hinchán las arcas del Municipio?... Si esto no es injusto, yo no sé qué llamarán injusticia los hombres (Solano, 2014, p.362).

Nótese que el argumento de nuestra principal sufragista es estrictamente jurídico, ¿si soy propietaria de un bien y apporto al fisco, ¿cómo es que quien no tributa sí puede votar? Cuando se hace un repaso de los argumentos en contra del sufragio femenino en Costa Rica, no cabe duda, que no pocos fueron verdaderos insultos a la inteligencia.

Los argumentos de la contraparte, incluyendo a diputados de aquellos días fueron verdaderas piezas de cinismo, ignorancia, desconocimiento o algo más, lo que sea, menos ciencia jurídica. Un breve recuento de tales réplicas incluye que “el sufragio es más adecuado a otros países y nunca a los tropicales donde la mujer es tan apasionada” (Solano, 2014, p.366).

El 7 de julio de 1923, el periódico *La Tribuna* publicó un artículo que señalaba:

Se pretende que nuestro eminente Congreso... abandone sus afanosas labores, para entrar de lleno a discutir la tan sonada cuestión del voto femenino... con toda el alma y hasta con lo que podamos, hemos de protestar que tal asunto sea llevado al conocimiento de nuestro Congreso... ni ahora ni nunca... (El voto femenino en el Congreso, 1923, p.3).

En aquellos días de 1923, publicaba también *La Nueva Prensa* en su edición del 5 de julio:

Eso de los movimientos feministas en Inglaterra y las escenas hombrunas de las chicas norteamericanas en el arte silente, han sacado de quicio a un grupo de nuestras mujeres, ...transforman enaguas en pantalones, abandonan la escoba y los comales para lanzarse a la calle y gritar estentóreamente viviendo a cualquier candidato... (p.3)

¿Por qué la alusión a vitorear a algún candidato? En plena campaña electoral de 1923. Al menos dos de los candidatos, apoyaban públicamente las reformas encaminadas a permitir el sufragio femenino. Por una parte, Jorge Volio del partido reformista, y por la otra, Ricardo Jiménez Oreamuno, haciendo gala de sus convicciones liberales y republicanas, ambos destacados personajes de la historia costarricense. Ricardo Oreamuno, electo en 1925 (como lo había hecho en 1913), abogó por la aprobación del sufragio femenino (Barahona, 1994, p.75). La iniciativa no tuvo éxito inmediato, pero sumó a la causa que rendiría frutos en 1949.

Casualmente, el proyecto de 1925 fue apoyado vehementemente desde la Asamblea por Jorge Volio, diputado en ese entonces. Argumentaba también a favor del voto femenino en 1925, el diputado Mayorga Rivas al decir:

Mi argumento es muy sencillo. El artículo 4 de la Constitución dice: los costarricenses son naturales o naturalizados; el 5, son naturales los nacidos en el territorio de la República, el 9, son ciudadanos costarricenses, todos los naturales de la República. Consecuencia: las mujeres son ciudadanas costarricenses, pues, la Constitución no ha dicho “todos los varones naturales de la República”, sino que ha comprendido los dos sexos. (La Gaceta, 1925; citado en Barahona, 1994, p.81)

En aquella discusión de reforma electoral, fue aprobado el sufragio secreto, mientras que en votación de 24 a 15 se rechazaba el voto femenino (Barahona, 1994, p. 88).

También el partido comunista en 1931 incluyó a las mujeres en su programa de gobierno, proclamando la “emancipación político jurídica de la mujer” (Barahona, 1994, p. 15). En dicho partido tuvo una destacada participación María Isabel Carvajal, conocida popularmente como “Carmen Lyra”, así como Yolanda Oreamuno, aunque ésta consideraba que el derecho al sufragio no era suficiente para la emancipación femenina.

Con el pasar de los años fueron presentadas y desechadas distintas propuestas de reforma para permitir el voto femenino, inclusive con restricciones. En ese momento se encontraba la Liga Feminista, la cual venía insistiendo en proyectos presentados sucesivamente en 1923, 1924, 1925, 1929, 1931, 1932, 1934, 1939, 1940 y 1943 (INAMU, 2010, p. 9).

No solo Ricardo Jiménez, en su calidad de presidente procuró la aprobación del sufragio femenino. Desde 1890, el entonces presidente José Joaquín Rodríguez (INAMU, 2010, p.9), y en 1947 Teodoro Picado, presentaron sendos proyectos, ambos rechazados.

Posteriormente, Liberación Nacional luego de su creación en 1951, apoyaría la postulación de las tres primeras mujeres electas como diputadas en 1953, Estela Quesada Hernández, María Teresa Obregón Zamora y Ana Rosa Chacón González.

Finalmente, la Asamblea Nacional Constituyente, al redactar la actual Carta Magna, decidió otorgar a las mujeres el derecho al sufragio activo y pasivo. No sin antes enfrentar algunas resistencias, en palabras del constituyente Pinto: “no existe nada más sucio que la política y que debía de mantenerse a la mujer al margen de esta, evitando además el abandono de las madres para con sus hijos (Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, 1949). Mientras que el diputado Arias Bonilla justificaba su voto negativo, señalando que no deseaba causarles un daño a las mujeres (Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, 1949). Así, con una votación de 33 a 8 y con cuatro diputados ausentes, el 20 de junio de 1949, fue aprobado el voto femenino sin restricciones.

Cabe destacar que las educadoras tuvieron un rol preponderante en esta conquista, aparte de las ya mencionadas Carmen Lyra, Ana Rosa Chacón y Esther de Mezerville, otras educadoras como Emma Gamboa, Emilia Prieto, Vitalia Madrigal y Sara Casal, entre otras, tuvieron una participación muy destacada en el impulso de este movimiento político. Al respecto, dijo Casal en su momento: “hasta ahora la política la hemos hecho ilegalmente y el hombre no se había opuesto. ¿Por qué no hacerlo legalmente? ¿No sería más correcto?” (La Tribuna, 1925, p.6).

Este breve recorrido histórico por el movimiento feminista y el voto femenino en Costa Rica, sirve de preámbulo para el estado actual de la cuestión, especialmente en lo relativo a las elecciones municipales. Esto, principalmente porque se podría pensar de “manera superficial” que el tema de los derechos políticos de las mujeres es ya un tema resuelto, el siguiente capítulo permitirá desechar esa idea.

En el siguiente apartado entraremos a analizar la realidad en las elecciones para diputaciones en Costa Rica y algunas referencias a otras latitudes, para finalmente abordar el fenómeno desde lo estrictamente municipal.

Sufragio activo y pasivo de las mujeres

Es relativamente frecuente escuchar que ya ha sido alcanzada la ardua tarea de la igualdad de los derechos políticos de las mujeres, inclusive en aulas universitarias y en años recientes (por experiencia propia) he llegado a escuchar esa afirmación. Esa creencia levanta varias preguntas para quien escribe estas líneas, por ejemplo: ¿qué tan difundida estará esa idea en la sociedad costarricense?, ¿en la academia?, ¿en los hogares? ¿es más frecuente en ciertos grupos etarios? y, ¿es mayor en la zona urbana o en la zona rural?

La semilla de ese mito político urbano, surge a partir de una visión del objeto de estudio, enfocada principalmente desde la esfera activa del sufragio. Recordando que el sufragio activo es la acción de emitir el voto por parte de las mujeres; dejando de lado la esfera pasiva del sufragio, es decir, la acción de las mujeres de poder postularse para cargos de elección popular.

Por otra parte, hechos aislados, amparados inclusive en coyunturas muy particulares podrían conllevar a creer que la brecha existente en cuanto a la dimensión pasiva del derecho al sufragio femenino es mínima o casi nula. Una muestra de esto, puede ser la reciente euforia generada por la designación de Kamala Harris como primera vicepresidenta en la historia de los Estados Unidos de América. Sin duda, tal hecho es memorable y esperanzador, no obstante, por sí solo, no es garantía jurídica, ética, ni una obligación para el Partido Demócrata en el futuro, mientras que la agenda y bagaje histórico de su contraparte, el Republicano, hacen que sea poco probable vislumbrar reformas en el Congreso o en el Senado de dicho país, que garanticen reducir la brecha en la representación femenina en los escaños de una de las más antiguas democracias del continente.

De esta manera, se puede comprender como las elecciones presidenciales son las que mayor atención y relevancia reciben para las sociedades, es público y notorio que existe una abismal desproporción en la cantidad de mujeres como jefas de Estado, primeras ministras o presidentas de la República.

En cuanto a las elecciones legislativas, si bien la brecha ha venido cerrándose en todo el mundo y son estas elecciones las segundas en cuanto a relevancia e importancia (al menos ante los ojos del electorado), la brecha sigue existiendo, pese a que desde hace décadas las mujeres participan en estas elecciones postulándose para puestos como diputadas, congresistas y senadoras.

Para dimensionar lo dicho anteriormente, tomemos el ejemplo de Costa Rica, cuando en las elecciones nacionales de 1953, las primeras mujeres fueron postuladas y electas para diputaciones. En aquel momento, fueron electas tres mujeres para ejercer como diputadas en una Asamblea de 45 curules; es decir, el 6,6%.

Han tenido que pasar 65 años desde las primeras diputaciones de mujeres ticas para que, en 2018 las mujeres alcanzaran el mayor número histórico de representación, siendo electas en dicho proceso electoral un total de 26 diputadas entre 57 curules, lo cual representa un 45,6%. Es decir, fueron necesarias casi siete décadas para alcanzar un 45% de la representación total en la Asamblea Legislativa. Actualmente, el Congreso costarricense es uno de los más paritarios del mundo (Unión Interparlamentaria, 2020, p.4).

Dichos resultados no son obra de la casualidad, ni de armoniosas normas electorales ajenas a la polémica. Si bien, la legislación electoral costarricense ha presentado avances significativos y sostenidos en el tiempo, para garantizar la llamada paridad horizontal (encabezamientos en papeletas legislativas) fue necesaria la presentación de una acción de inconstitucionalidad en el año 2015 (Expediente judicial 15-005481-0007-CO); y su posterior sentencia 2015-16070, sobre la cual profundizaremos más adelante.

• Aplicación de la paridad en Costa Rica

Sobre la aplicación de la paridad en Costa Rica, la Organización de Estados Americanos [OEA] (2012, p.10), señala: “Costa Rica fue el tercer país de la región en aprobar el principio de paridad, junto con el mecanismo de alternancia, con ocasión de la entrada en vigencia de su nuevo Código Electoral en 2009”. Actualmente la legislación nacional incluye la obligación de la paridad entre hombres y mujeres. Así ha estado definido desde la reforma del Código Electoral del año 2009:

La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. La participación se regirá por el principio de paridad que

implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina. (Ley No. 8765, artículo 2)

Sin embargo, la reforma del Código Electoral del 2009 en cuanto a la paridad, fue aplicada hasta el año 2014, resultando además inefectiva, ya que los resultados, en lugar de incrementar la representación femenina, reflejaron lo contrario. En el 2014, apenas 19 diputadas fueron electas, mientras que, en el 2010 sin haberse aplicado la reforma al Código, fueron electas 22 mujeres.

El retroceso en los resultados, deviene de la inaplicación de la alternancia en los encabezamientos o la llamada paridad horizontal. Al respecto, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en distintas resoluciones, decidió que el Código establece la obligatoriedad de aplicar la paridad vertical, mas no así la horizontal. Dicho criterio puede verse en las resoluciones 3671- E8-2010, 784-E8-2011 y 3674-E8-2014.

Lo anterior, motivó que la Sra. Maureen Clarke Clarke, exdiputada liberacionista en ese momento y también expresidenta ejecutiva del INAMU, junto con la abogada Haydeé Hernández Pérez, presentaran una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional, alegando que las interpretaciones dadas por el TSE a la aplicación de la paridad horizontal en las papeletas a puestos de elección popular resultaba inconstitucional, pues exigían solamente la llamada paridad vertical, no así la horizontal.

La acción, fue declarada con lugar por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante la sentencia 2015-16070 del 14 de octubre de 2015, previamente citada. El efecto de la sentencia de la Sala Constitucional, fue la aplicación de ambas paridades (vertical y horizontal) en los comicios de 2018, cuyo resultado fue la máxima representación histórica de mujeres en la Asamblea Legislativa, con 26 diputadas.

TABLA 1.
Cantidad de diputadas electas 1998-2018

ELECCIONES	CANTIDAD	PORCENTAJE
1998	11	19,3%
2002	20	35,1%
2006	22	38,6%
2010	22	38,6%
2014	19	33,6%
2018	26	45,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de resoluciones declaratorias del TSE (2021).

El breve recuento anterior, demuestra que, desde 1953 las mujeres podían postularse para las diputaciones, pero que fueron necesarias varias reformas al Código Electoral y una sentencia del Tribunal Constitucional para que se diera una verdadera aplicación de la paridad en las elecciones legislativas. La aprobación del sufragio activo y pasivo para las mujeres costarricenses, por parte del constituyente de 1949, no fue suficiente para garantizar la igualdad de oportunidades, dado que, en la práctica los “mejores lugares”, llamados “puestos elegibles”, seguían siendo ocupados por los hombres durante las décadas siguientes.

El rango constitucional del régimen municipal costarricense está dado en un título exclusivo dedicado a esa materia, contenido en los artículos 168 al 175 de la Carta Magna, complementado a su vez por el Código Municipal (Ley No.7794 del 30 de abril de 1998).

Pese a su relevancia, las elecciones municipales registran índices de abstencionismo bastante mayores con respecto a las elecciones nacionales. Este fenómeno es de larga data en la dinámica electoral costarricense, por ejemplo, en los comicios municipales de 1928, 1930 y 1932, el abstencionismo fue superior al 60% (Zamora, 2015, p.46; citando a Molina, 2013, p.7). La baja participación se mantuvo durante el siglo pasado y no ha sido diferente en los procesos municipales del presente siglo, registrándose niveles de abstencionismo del 77,2% en 2002; 76,2% en 2006; 72,1% en 2010, (Zamora, 2015, p.62), mientras que dicho porcentaje fue del 65% en 2016 (Programa Estado de la Nación, 2016, p.245) y 64% en los últimos comicios municipales de 2020 (Programa Estado de la Nación, 2020, p.179).

TABLA 2.
Abstencionismo en elecciones municipales

ELECCIONES	PORCENTAJE
2002	77,2%
2006	76,2%
2010	72,1%
2016	64,6%
2020	63,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de resoluciones declaratorias del TSE (2021).

El abstencionismo no es uniforme y refleja diferencias significativas en distintos cantones, en las elecciones de 2020 el cantón con mayor participación registró una votación del 69%, mientras que el de menor participación reflejó una participación del 25% (Programa Estado de la Nación, 2020, p.179).

Por otra parte, en lo que respecta propiamente a las postulaciones de mujeres a cargos municipales, según se detalla en la investigación “Análisis de resultados sobre la aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia para las elecciones cantonales y nacionales (período 2010-2016)” (Cascante, Beltrán y Guzmán, 2017) señalan:

En 2010 se presentaron 339 candidaturas en todo el país y únicamente el 14.45% correspondía a mujeres que aspiraban al cargo de la alcaldía. Del análisis del gráfico 9 se destaca que ni las coaliciones, ni los partidos provinciales presentaron mujeres como candidatas para las alcaldías, siendo los partidos nacionales los que más mujeres incluyeron como candidatas, con solamente un 14.3%. (p. 37).

TABLA 3.
Cantidad de alcaldes y alcaldesas en los 81 cantones, período 2011- 2016

PROVINCIAS	ALCALDES	ALCALDESAS	TOTAL POR PROVINCIAL
San José	19	1	20
Alajuela	12	3	15
Cartago	7	1	8
Heredia	7	3	10
Guanacaste	11	0	11
Puntarenas	10	1	11
Limón	5	1	6
Total	71	10	81

Fuente: Elaboración propia a partir de resoluciones declaratorias del TSE (2021).

En el período municipal siguiente (2016-2020) resultaron electos 69 alcaldes y 12 alcaldesas. Según las resoluciones de las declaratorias del TSE, las diferencias corresponden a razón de 18 a 2 en San José; 13 a 2 en Alajuela; 8 a 2 en Heredia; 6 a 2 en Cartago; en Puntarenas 10 a 1; 5 a 1 en Limón; y en Guanacaste 9 a 2. Al igual que en el período anterior, una amplia mayoría de quienes resultaron electos fueron hombres.

Las elecciones municipales de 2016 reflejan también la disparidad en la cantidad de las postulaciones de mujeres a puestos de elecciones municipales, la investigación antes citada detalla:

En las elecciones municipales de 2016 un total de 59 partidos políticos y coaliciones presentaron listas de candidaturas para los 81 Concejos Municipales. En este caso, solamente 27.64% de estas nóminas estuvieron encabezadas por mujeres, es decir, de cada 10 nóminas, menos de 3 presentaron a una mujer en el primer lugar de la lista. (Cascante et al., 2017, p.43).

TABLA 4.
Cantidad de alcaldes y alcaldesas en los 81 cantones, período 2016-2020

PROVINCIAS	ALCALDES	ALCALDESAS	TOTAL POR PROVINCIAL
San José	18	2	20
Alajuela	13	2	15
Cartago	6	2	8
Heredia	8	2	10
Guanacaste	9	2	11
Puntarenas	10	1	11
Limón	5	1	6
Total	69	12	81

Fuente: Elaboración propia a partir de resoluciones declaratorias del TSE (2021).

En lo que respecta a las postulaciones de mujeres para el puesto de alcaldesa, en las elecciones de 2016, un total de 59 partidos políticos presentaron postulaciones para el máximo puesto municipal. Sin embargo, “únicamente el 15.59% de todas las candidaturas presentadas fueron mujeres, siendo principalmente relegadas a las vice alcaldías (Cascante et al., 2017, p.50).

En las últimas elecciones municipales de 2020, los resultados no fueron mejores, al contrario, el número de mujeres electas como alcaldesas disminuyó, pasando de 12 a 8 con respecto a 2016. En San José la relación fue de 18 hombres y 2 mujeres, mientras que en Alajuela fue de 13 a 3, la brecha fue de 7 a 1 en Cartago; y 9 a 1 en Heredia. En lo que respecta a las provincias costeras, en la provincia de Guanacaste la relación fue de 10 a 1, misma proporción dieron los resultados en Puntarenas, mientras que en Limón ninguna mujer fue electa alcaldesa en los seis cantones en disputa.

TABLA 5.
Cantidad de alcaldes y alcaldesas en los 82 cantones período 2020-2024

PROVINCIAS	ALCALDES	ALCALDESAS	TOTAL POR PROVINCIAL
San José	18	2	20
Alajuela	13	3	16
Cartago	7	1	8
Heredia	9	1	10
Guanacaste	10	1	11
Puntarenas	10	0	11
Limón	6	0	6
Total	73	8	82

Fuente: Elaboración propia a partir de resoluciones declaratorias del TSE (2021)

Barreras jurídicas y sociales

• Reelección indefinida del Código Municipal

El artículo 14 del Código Municipal establece la reelección indefinida de los cargos municipales de elección popular. Lo anterior, ha sido identificado como uno de los elementos que tiene incidencia negativa en la posibilidad de las mujeres para acceder a dichos puestos, particularmente al puesto de alcaldesa, como ha sido evidenciado en los resultados de las elecciones para los distintos períodos anteriormente presentados.

El Informe Estado de la Nación (Programa Estado de la Nación, 2020, p.196) y el INAMU han señalado una relación entre la reelección indefinida de puestos municipales, particularmente en las elecciones de alcaldes; y el retroceso de los resultados de mujeres electas en dichos cargos.

Al respecto, han sido presentados distintos proyectos de ley para limitar la reelección de alcaldes y alcaldesas. En ese sentido, pueden verse los expedientes legislativos 21.257, 21.41 y 21.810; siendo este último particularmente relevante, al contar con un dictamen afirmativo de la Comisión de Asuntos Municipales y Desarrollo Local de la Asamblea Legislativa, emitido en el mes octubre de 2021. Dicho dictamen señala que, según datos del TSE, el 46% de los alcaldes han sido reelectos por al menos dos períodos consecutivos, mientras que el 21% ha sido reelecto por tres o más períodos.

Si en la abrumadora mayoría de alcaldías la tendencia demuestra la elección de hombres y si la reelección indefinida favorece a quienes ya ostentan el puesto, entonces cabe preguntarse si la norma que permite la reelección tiene un efecto negativo en los derechos al sufragio pasivo municipal de las mujeres. Independientemente de los resultados, la investigación presentada por Cascante, Beltrán y Guzmán (2017), demuestra la abrumadora diferencia también entre las postulaciones de hombres y mujeres para los puestos de alcaldes y alcaldesas.

Ante esta realidad, en el año 2019 fueron presentadas dos acciones de inconstitucionalidad contra la norma que permite la reelección indefinida de alcaldes (expedientes 19-000892-0007-CO y 19-000994-0007-CO). Dichas acciones judiciales se encuentran pendientes del análisis constitucional a cargo de la Sala Constitucional.

- **Resolución 1724-E8-2019 del Tribunal Supremo de Elecciones**

El TSE, mediante la resolución 1724-E8-2019 del 27 de febrero de 2019, realizando una interpretación oficiosa de los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral, resolvió que los encabezamientos para puestos municipales plurinominales, sería exigible a partir de las elecciones municipales de 2024. No obstante, resolvió también que en lo que respecta a puestos uninominales (alcaldes, alcaldesas, sindicaturas e intendentes) resulta inaplicable la paridad horizontal. Uno de los motivos dados por el TSE es la colisión entre organizar las nóminas garantizando la paridad y el derecho de quienes ya ocupan dichos cargos a optar por la reelección. De tal manera que, observamos como la reelección indefinida, efectivamente genera distorsiones que van en detrimento de los derechos al sufragio pasivo de las mujeres en los cargos municipales uninominales.

La magistrada Eugenia Zamora presentó su voto parcialmente disidente ante la resolución citada, haciendo una exposición muy interesante de motivos, fundamentados en normativa nacional e internacional, la cual no será comentada en este breve estudio, aunque su lectura es altamente recomendada.

Ante la resolución supra citada, cinco diputadas del Partido Acción Ciudadana (Carolina Hidalgo Herrera, Catalina Montero Gómez, Laura Guido Pérez, Nielsen Pérez Pérez y Paola Vega Rodríguez) presentaron una acción de inconstitucionalidad tramitada bajo el expediente 19-004707-0007-CO, la cual fue acogida para su admisibilidad mediante sentencia 2019-11633. Posteriormente, las diputadas Shirley Díaz Mejía (PUSC, independiente) y Patricia Villegas Álvarez (PIN) presentaron otra acción contra la resolución del TSE, la cual fue acumulada a la acción presentada previamente.

Así las cosas, le corresponderá a la Sala Constitucional, resolver en última instancia, sobre la constitucionalidad de los límites a la paridad horizontal en cargos uninominales a nivel municipal establecidos en la resolución 1724-E8-2019 del TSE.

Conclusión

En conclusión, la reelección municipal, tiene efectos negativos en las posibilidades de las mujeres para ser electas, aunado a la resolución 1724-E8-2019 del TSE, la cual definió que la paridad de es inaplicable de manera obligatoria a los cargos uninominales (entre estos alcaldes y alcaldesas); y a la diferencia en la cantidad de encabezamientos presentados por los partidos para estos cargos, inciden en la abrumadora diferencia entre hombres y mujeres en dichos puestos.

Otras variables de tipo social, cultural, geográfico y económico inciden también en la desigualdad de las mujeres en la política; y particularmente en la postulación a los cargos municipales de elección popular. Al respecto, la investigación “Análisis de resultados sobre la aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia para las elecciones cantonales y nacionales (período 2010-2016)”, incluyó una serie de entrevistas a 30 mujeres de distintos partidos (10 regidoras del período 2010-2016, 10 diputadas del período 2014-2018, cinco exdiputadas del período 2010-2014 y cinco alcaldesas del período 2016-2020). En las entrevistas, se menciona el cuidado de los hijos e hijas, así como las dinámicas familiares como parte de las diferencias que enfrentan las mujeres en la política. La tradición política de las familias, el nivel socioeconómico y la mayor cantidad de postulaciones de mujeres en los cantones urbanos, forman parte de los resultados de dicha investigación.

Otros retos no abordados en la investigación citada ni en el presente artículo pueden también ser parte de las barreras políticas que enfrentan las mujeres en sus postulaciones e inclusive en los resultados electorales.

Al respecto, es recomendable abordar la incidencia de los micro machismos en la política (“mansplaining”, “maninterrupting”, etc.) y otras barreras más explícitas como la violencia política. Es importante mencionar estas otras variables, las cuales permiten abrir camino para nuevas investigaciones, porque si algo está claro es que la igualdad plena de los derechos políticos de las mujeres no es un tema resuelto, como suele afirmarse con bastante superficialidad y simpleza.

Cabe destacar otras preguntas generadoras en la discusión ¿están enfrentando también barreras en la participación política formal otros grupos en situaciones de vulnerabilidad como las personas con discapacidad, comunidad LGBTIQ+, grupos indígenas, personas afrodescendientes u otros grupos?

¿Las barreras que enfrentan las mujeres son las mismas para la mujer rural que para la mujer de la capital? ¿Son las mismas para la mujer jefa de hogar que para la mujer soltera?

¿Es necesario un enfoque de feminismo interseccional para abordar oportunamente este problema? ¿Estamos investigando estos temas con el interés que requieren desde la academia y desde nuestros espacios de incidencia? Mientras resolvemos esas preguntas mediante una profunda reflexión social desde la ciencia política, el derecho, la sociología y demás áreas especializadas pertinentes, sirvan dichas interrogantes para invitar al lector y lectora a abrir nuevas investigaciones que permitan una mejor comprensión de los retos que seguimos enfrentando hacia la garantía plena de los derechos políticos de las mujeres. Entre tanto, habrá que prestar mucha atención a las acciones de inconstitucionalidad pendientes de resolución de la Sala Constitucional con respecto a la reelección municipal indefinida y a la aplicabilidad de la paridad horizontal en los puestos municipales uninominales, así como a los proyectos de ley discutidos en la Asamblea Legislativa.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1979, 18 de diciembre). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. <https://bit.ly/2Ym0mta>
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2020, 02 de marzo). *Expediente legislativo 21.810: ley que limita la reelección indefinida de las autoridades locales*. Diario Oficial La Gaceta N°41. <https://bit.ly/3q4Mm2n>
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998, 30 de abril). Ley No. 7794. *Código Municipal de Costa Rica*. Diario Oficial La Gaceta N°94. <https://bit.ly/3mLuY0t>
- Barahona, M. (1994). *Las sufragistas de Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica. <https://bit.ly/3EBEbyS>
- Cascante, M., Beltrán, V., y Guzmán, J. (2017). *Análisis de resultados sobre la aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia para las elecciones cantonales y nacionales (período 2010-2016)*. CIEP-INAMU-TSE. <https://bit.ly/3wFRPo0>
- Instituto Nacional de las Mujeres [INAMU]. (2010). *A 60 años del ejercicio del sufragio femenino, La Tigra y la Fortuna de San Carlos (30 de julio de 1950- 30 de julio de 2010)*. Instituto Nacional de las Mujeres. <https://bit.ly/2ZFMZUR>
- INAMU. (2018). *Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres 2018-2030*. San José: INAMU.
- La Nueva Prensa. (05 de julio de 1923). *El voto femenino y la opinión de algunos diputados*. <https://bit.ly/3BGb8b0>
- La Tribuna. (07 de julio de 1923). *El voto femenino en el Congreso*. <https://bit.ly/3o8WO6v>

- La Tribuna. (27 de enero de 1923). *El feminismo y la mujer costarricense*. <https://bit.ly/3mDN58B>
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (2012). *Sistematización de sentencias judiciales en materia electoral inclusión política de las mujeres: cuota y paridad*. SGOEA. <https://bit.ly/3w7Ovvb>
- Programa Estado de la Nación. (2016). *Estado de la Nación 2016*. <https://bit.ly/3nZNMbO>
- Programa Estado de la Nación. (2020). *Estado de la Nación 2020*. <https://bit.ly/3nZNMbO>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2003, 04 de abril). *Sentencia 2003-2771*. <https://www.tse.go.cr/juris/electorales/0276-E-2006.HTM>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2015, 14 de octubre). *Sentencia 2015-16070*. <https://vlex.co.cr/vid/663842737>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2019, 26 de junio). *Sentencia 2019-011633*. <https://bit.ly/3GQRg9e>
- Solano, M. (2014). A 90 años de la fundación de la Liga Feminista Costarricense: los derechos políticos. *Revista Costarricense de Derecho Electoral*, (17), 357-375. <https://bit.ly/3bFtVsz>
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica [TSE]. (2010, 13 de mayo). *Resolución 3671-E8-2010*. <https://bit.ly/3q78xVJ>
- TSE. (2011, 02 de febrero). *Resolución 784-E8-2011*. <https://bit.ly/3k3EI4A>
- TSE. (2011, 21 de enero). *Resolución 0708-E11 2011*. <https://bit.ly/2ZMtvhn>
- TSE. (2019, 27 de febrero). *Resolución declaratoria 1724-E8-2019*. <https://bit.ly/3o27lAl>
- TSE. (2009, 02 de septiembre). *Ley N°8765 y sus reformas. Código Electoral de Costa Rica*. Diario Oficial La Gaceta N°171. <https://bit.ly/3nVi8w8>
- Unión Interparlamentaria [UIP]. (2020). *Mujeres en el Parlamento: 1995-2020*. UIP. <https://bit.ly/3BFE8zI>
- Zamora, E. (2015). De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales. *Revista Derecho Electoral*. (2), 36-71. <https://bit.ly/3weVti2>
- Zamora, E. (2018). *Mujeres y Derechos Políticos: Costa Rica 1998-2018*. Tribunal Supremo de Elecciones; Instituto de Formación y Estudios en Democracia. <https://bit.ly/3GR6eM9>