

El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)*

Luis Antonio Sobrado González**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 27 de setiembre de 2011.

Revisión, aprobación y corrección: 18 de noviembre de 2011.

Resumen: Efectúa un recorrido por el desarrollo de la jurisprudencia en materia de inclusión de género dictada en el decenio 1999-2009 y la legislación que sobre el particular se ha decretado, sin dejar de lado el contexto teórico e histórico su devenir y, posteriormente, da cuenta de algunas de las repercusiones de esos cambios.

Palabras clave: Equidad de género / Participación política / Cuotas de participación política / Paridad política/ Jurisprudencia electoral / Justicia electoral / Género / Mujeres / Costa Rica.

Abstract: It presents through the development of jurisprudence on gender inclusion in the decade of 1999-2009 and the corresponding legislation that has been enacted, including the theoretical and historical context, its evolution and some of the implications of those changes.

Key Words: Gender equity / Political participation / Political participation quota / political parity / Electoral Law / Electoral Justice / Gender / Women / Costa Rica

* Conferencia inaugural II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.

** Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente, costarricense, email lsobrado@tse.go.cr. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Actualmente es el Presidente del organismo electoral costarricense y dirige su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinticinco años de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007) y de diversos artículos en revistas especializadas.

La democracia costarricense ha empezado a vencer su deuda histórica de exclusión política de las mujeres. Las costarricenses pueden ahora incursionar y destacarse en espacios de autoridad que han sido, tradicionalmente, monopolio masculino. Por segunda vez consecutiva, tenemos en el Parlamento un 39% de diputadas (cifra que nos ubica en la vanguardia mundial de representación política femenina) y la Presidencia de la República hoy la ostenta, por vez primera, una hija de la patria.

Nada de ello es fruto del azar. Es, en primer lugar, consecuencia de una transformación cultural que permite que la condición femenina no sea, en este momento, un obstáculo infranqueable en el acceso al poder político. También, por supuesto, es resultado de las luchas de las propias mujeres costarricenses, que con sus manos rompieron el cerco del gueto que las confinaba a la iglesia, a la cocina y a la cama.

Pero debemos recordar, además, ciertas decisiones públicas visionarias y reconocer su importancia: la aprobación del sufragio femenino en 1949, la promulgación, hace dos décadas, de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer y la posterior introducción, en el viejo Código Electoral, de la cuota de género. Esos antecedentes fueron la antesala de una extraordinaria evolución en materia de inclusión política de las mujeres, ocurrida entre 1999 y el 2009 y guiada por el Tribunal Supremo de Elecciones. Una década que arrancó con su resolución n.º 1863, dotando con ella de efectividad a la cuota de género, y que cerró con broche de oro, hace dos años, con la aprobación del nuevo Código Electoral. Éste surge a partir de un proyecto del mismo Tribunal, que ya en el 2001 proponía el vanguardista paso de la cuota de género a la paridad, que al final se impuso.

Por eso, agradezco la oportunidad de dictar esta conferencia inaugural del Segundo Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica, que he titulado, precisamente, “El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)”. Realizaré un recorrido por el progresista desarrollo jurisprudencial de esos diez años, no sin antes poner en contexto teórico e histórico su devenir y, posteriormente, dar cuenta de algunas de las repercusiones de esos cambios.

Según el politólogo Guillermo O’Donnell, “la democracia se fundamenta en una convicción ética: las personas, más allá de sus diferencias, son igualmente dignas de consideración y respeto; tienen, en consecuencia, el mismo derecho a intervenir en la decisión de los asuntos comunes. De modo que la más elemental noción de igualdad política exige valorar a los demás, hombres y mujeres, como merecedores de ser tomados en cuenta en la definición del rumbo del país”.

Desde esa perspectiva, aunque en Costa Rica celebramos votaciones ya en las primeras décadas del siglo XIX y las instituciones republicanas se consolidaron en la segunda mitad de esa centuria, nuestra democracia renqueó por la senda de la desigualdad y discriminación de género. El ser nacional caminó, forjando su propio futuro como pueblo independiente, con sólo una de sus dos piernas.

La exclusión histórica sexista, que marginó a las mujeres de los espacios públicos, comenzó a resquebrajarse en 1949, al reconocérseles el derecho al sufragio. Es difícil aquilatar el peso, la trascendencia, de la decisión adoptada hace sesenta y dos años por los diputados constituyentes. Aquella Asamblea Nacional -última de nuestra historia

para la que se eligieron sólo varones- reconoció la lucha perseverante de muchas mujeres costarricenses.

Eso debe quedar claro para desmontar el mito de la graciosa concesión por parte de los varones: fue el coraje ciudadano de aquellas a las que no se les reconocía como tales, el que posibilitó la incorporación del derecho al sufragio para las mujeres.

Durante la segunda mitad del siglo XX las mujeres costarricenses disfrutaron, sin cortapisas, su derecho al sufragio activo. Incluso, en algunos periodos y rangos etarios, los niveles de abstencionismo histórico fueron mayores entre los varones. Pero los números revelan la existencia de factores que obstaculizaban, groseramente, el ejercicio efectivo del sufragio pasivo por parte de las mujeres.

Así, de 1953 a 1986 la Asamblea Legislativa tuvo, en promedio, una presencia femenina de menos del 6% y, en todos los casos, de apenas un dígito. Luego, ese porcentaje empezó a incrementarse hasta alcanzar, en las elecciones de 1994, el 15,8%. No pareciera casualidad que sean precisamente los congresos 86-90 (en que la representación femenina empezó a incrementarse) y 94-98 (en que se llegó a casi el 16% de representación), los que aprobaran la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer y la reforma al Código Electoral, que incorporó la cuota de género. Con ambas reformas legales se pretendió remontar la distancia entre la igualdad política que la Constitución consagraba, y la asimetría de poder real que la realidad acusaba.

Desde el Estado se quiso responder a la cambiante realidad social y estimular su evolución en un sentido específico. Esa es la motivación de las políticas públicas. Éstas son el conjunto de programas de acción de los

poderes públicos para moldear una realidad social. Consisten en un proceso decisonal y suponen una orientación filosófica determinada; en el caso de la inclusión de las mujeres, impuesta por un imperativo democrático.

Las políticas públicas y, específicamente, las llamadas acciones afirmativas, parten de una toma de conciencia respecto de una realidad social determinada. En palabras de la politóloga Eva Martínez, “cuando hablamos de políticas para la igualdad entre los sexos, partimos de la base de que existe una discriminación basada en el sexo que afecta principalmente a las mujeres, y de que hace falta intervención de los poderes públicos para poder corregirla”. Medidas puntuales dirigidas a “eliminar los obstáculos para que las mujeres puedan actuar en condiciones de igualdad y facilitar que puedan acceder a unas esferas que hasta este momento no han ocupado”.

Pues bien, ya en 1990, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer ordenaba a los partidos políticos incorporar, en sus estatutos, mecanismos eficaces que promovieran y aseguraran la participación efectiva de la mujer en sus procesos electorarios internos, órganos directores y papeletas electorales. En 1996 se aprobó una reforma al Código Electoral que estableció la cuota de género. Expresamente señalaba que las delegaciones de las asambleas partidarias deberían estar conformadas por al menos un 40% de mujeres y, también, que los estatutos partidarios deberían contener el mecanismo que asegurara el mismo porcentaje en las papeletas electorales. El nuevo mecanismo se estrenaría en los comicios de 1998.

En 1997, el Tribunal Supremo de Elecciones se pronunció indicando que, si bien el Registro Civil no inscribiría las nóminas partidarias que no incluyeran, al menos, un 40% de mujeres, no existía obligación de que esas candidaturas tuvieran una ubicación determinada.

Los partidos políticos, en general, asignaron a sus candidatas los pisos de las listas y las suplencias. Con ello, asistimos a un fenómeno muy estudiado en las ciencias sociales: las distancias entre normatividad y normalidad. Mientras la reforma legal de la cuota establecía el 40% de representación femenina, el resultado de las elecciones dio a las mujeres sólo el 19,3% de las curules en la Asamblea Legislativa, por mencionar el caso más visible.

A raíz de lo anterior, la Ministra de la Condición de la Mujer solicitó al Tribunal reconsiderar su criterio de 1997. La resolución n.º 1863 de 1999, en la que se modificó parcialmente lo acordado dos años antes, marcó el inicio de una década dorada para la inclusión política de las mujeres costarricenses.

Fue ese desarrollo jurisprudencial el que dotó de efectividad a un mecanismo que corría el riesgo de agotarse en la simple retórica.

Eva Martínez distingue las políticas públicas entre las meramente simbólicas (lirismo jurídico o programas sin efectividad) y las sustantivas (que efectivamente se llevan a cabo y norman la realidad). Ese conjunto de resoluciones al que aludo, fruto del compromiso de la magistratura electoral con la inclusión política de las mujeres, impidió, en buena medida, que las importantes reformas legales de 1990 y 1996 quedaran reducidas a un gesto simbólico y adquirieran, en cambio, el vigor

sustantivo al que sus promotoras aspiraban. A ese periodo, que va de 1999 al año 2009, dedicaré el grueso de mi conferencia.

Es oportuno aclarar que la mayoría de las sentencias que se revisarán no fueron dictadas en expedientes contenciosos, sino en ejercicio de la potestad constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones de interpretar, en forma exclusiva y obligatoria, la normativa electoral. Esta potencia hermenéutica, que puede desplegarla aun de oficio, brinda a este Tribunal una extraordinaria capacidad de conducción del fenómeno electoral. Le permite escoger el momento oportuno para iluminar aspectos oscuros de esa normativa, sin necesidad de esperar a que la incertidumbre provoque crisis políticas ni propicie o consolide, ante la ausencia de *litis* concretas, prácticas perversas.

El orden cronológico en el que se sucedieron los distintos pronunciamientos refleja, también, un orden lógico conceptual. Así, en estos fallos, el Tribunal Supremo de Elecciones definió la categoría “puestos elegibles”, estableció el criterio histórico como parámetro para su definición en cada caso, dispuso la medida de coercitividad que aseguró la eficacia de la prescripción y reafirmó la filosofía de la acción afirmativa. Veamos:

- 1) La ya mencionada resolución n.º 1863 de 1999 abrió el surco, al establecer que el 40% de candidatas no sólo debía figurar en las listas partidarias globalmente consideradas, sino también en sus “puestos elegibles”. Es decir, a partir de ese momento no sería aceptable “sepultar” a las mujeres en el sótano de las nóminas. Si bien el Tribunal se reservó el derecho a verificar el

cumplimiento de la cuota, no precisó los parámetros a través de los cuales lo haría.

Cabe destacar que la resolución invoca, de forma literal, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW. Con ella, los Estados se habían comprometido a adoptar las medidas especiales de “carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer”. Además, la sentencia reflexionó sobre el evidente divorcio que existía entre el ordenamiento jurídico y la realidad, que tornaba imperiosa la necesidad de asegurar la efectiva aplicación de la legislación para evitar que, por vías indirectas, se tolerara la resistencia que habían tenido quienes, en principio, estaban llamados a hacer efectivas las cuotas.

Finalmente, siendo el viejo Código Electoral el que establecía que era en los estatutos partidarios donde se debían disponer los mecanismos que aseguraran la cuota, el Tribunal advirtió que, no obstante su facultad interpretativa, no podía traspasar el límite de la potestad autorreglamentaria inherente a los partidos. Pero, para no hacer ilusorio el precepto, impuso la obligación a cada partido de que, antes de la designación de sus candidatos para los siguientes comicios, debían hacer en sus estatutos los ajustes necesarios para garantizar el cumplimiento de la cuota. El Registro Civil, encargado entonces de esos menesteres, sólo inscribiría las listas de candidatos que se ajustaran a los parámetros dichos.

- 2) La resolución n.º 2837 de 1999 contesta una gestión de adición y aclaración de lo anteriormente dispuesto, formulada por dos líderes partidarios. Más allá de su titulación formal, tratábase aquella solicitud de una impugnación de lo resuelto por el Tribunal Supremo de Elecciones, en la que sus signatarios exponían, incluso de forma irónica, la imposibilidad, que a su criterio existía, de cumplir con la cuota de género, tal cual le había dado concreción la resolución concernida.

El Tribunal aclaró a qué se refirió con “puesto elegible” de la nómina: es el que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electa, marcándose así una diferencia con la simple postulación. Además y sin imponerlo, se sugirieron, como mecanismos para que el partido implementara la cuota en estos puestos, las “listas alternas” y el “criterio histórico”. Criterio que, como veremos más adelante, supuso a la larga la creación jurisprudencial de un “mandato de posición”.

Es destacable que ya en esta resolución se precisó, en relación con el 40% de participación de las mujeres, que se trata de un mínimo que puede ser aumentado a favor de éstas.

- 3) La resolución n.º 804-E-2000 responde la consulta formulada por un líder partidario, sobre la validez de satisfacer la cuota de género escogiendo a personas del sexo opuesto al de los designados, en las candidaturas a las suplencias de esos cargos.

El Tribunal contestó que el 40% de mujeres debía reflejarse tanto en las nóminas de las candidaturas propietarias, como en las de las candidaturas a los puestos de suplencia. Es decir,

invalidó otra treta para falsear los objetivos de la cuota femenina.

- 4) La resolución n.º 918-E-2000, que atiende la consulta de un partido político, es relevante en varios aspectos. En primer lugar, porque por primera vez el Tribunal anunció que asumiría el “criterio histórico” como pauta para verificar el respeto a la cuota de participación de las mujeres en las nóminas.

Se insistió en que eran los partidos los obligados a establecer en sus estatutos mecanismos para cumplir con la cuota del 40% de participación de las mujeres. Pero si no cumplían con esa obligación legal, se fiscalizaría su acatamiento aplicando, como parámetro de cumplimiento, el promedio de los resultados de la respectiva agrupación política en la circunscripción electoral correspondiente. Dentro de ese promedio de puestos con posibilidades reales de ser electos, debían incluirse mujeres al menos en la proporción señalada.

La resolución, además, aclaró los límites de este parámetro en cuanto a los partidos que promediaran tan solo la elección del primer lugar de la nómina, como respecto de aquellos sin historial electivo.

En el primer caso, el único puesto históricamente electo sería, también, el puesto elegible. En tal circunstancia, siendo imposible dividir esa primera posición en fracciones, se interpretó que ese único lugar elegible lo podía ocupar indistintamente un hombre o una mujer. Aunque para dar cumplimiento en lo posible al mandato de ley, en la lista total

de candidatos siempre sería exigible cumplir con la cuota, sin que fuera relevante ninguna precedencia particular.

En el segundo caso, esto es en los lugares en que el partido, de acuerdo con su pasado electoral, no hubiera obtenido la elección de ninguno de sus candidatos y también aquellas agrupaciones políticas que, por primera vez, participaran en un proceso electoral, aplicaría la misma regla de cumplimiento general de la cuota, sin distinciones entre puestos elegibles y no elegibles.

5) La resolución n.º 1543-E-2001 contesta otra consulta de dos líderes políticos. El Tribunal Supremo de Elecciones explicitó la utilización preceptiva del “criterio histórico”, como parámetro de cumplimiento a la hora de inscribir las nóminas de los partidos. El fallo confirmó que el Registro Civil las rechazaría en los casos en que no se respetara dicho parámetro.

6) La resolución n.º 2096-E-2005 resuelve la apelación planteada por un partido político contra una resolución de ese Registro. En ésta se denegaba la inscripción de la agrupación política apelante, aduciendo que, al estar integrada más de un 60% de su estructura partidaria por mujeres, no cumplía con la cuota de género que, según la inteligencia del fallo, era aplicable también a los hombres por principio de igualdad.

Lo más significativo de esta resolución es la reflexión que desarrolló sobre la filosofía de la acción afirmativa, puntualizando que el 40% era un mínimo (no un máximo) de participación femenina, el cual podía incrementarse. A esto (que ya se había dicho en la resolución n.º 2837-99), agregó que

dicha cuota mínima no es aplicable a la participación masculina. Por ello, siempre que el derecho de participación política en un partido no se cercene u obstaculice a los hombres, podrían presentarse listas de delegados, nóminas y estructuras internas, conformadas por mujeres en una proporción mayor al 60%.

El Tribunal leyó el instituto de la cuota de género, entonces, a partir de su razón histórica. La voluntad política del legislador era, sin duda, habilitar a las mujeres para el ejercicio de sus derechos fundamentales de carácter político. Por eso, la norma no establece un máximo para dicha participación, como sí lo hace con respecto a los hombres. Se trata de una discriminación positiva para la mujer, ya que socialmente no se encuentra en igualdad de condiciones con el hombre, situación que justifica una protección particularmente acentuada en su favor.

Por ello, dice la resolución, el término "mujer", contenido en el Código Electoral vigente en aquel momento, no puede entenderse como sinónimo de "persona". Entender que allí el vocablo "mujer" comprendía también a los hombres, habría sido admitir que estos han sido igualmente discriminados, cuando lo cierto es que en las actividades político electorales se encuentran en condición ventajosa respecto de las mujeres, por lo que no necesitan de ese tipo de protección legal para participar en condiciones de igualdad. Y cuando el legislador otorga una protección especial a un sector tradicionalmente desprotegido, lo hace a través de acciones afirmativas que están dirigidas a favorecer, únicamente, a ese grupo.

Pues bien, este es el conjunto de resoluciones que marcaron un antes y un después en la materia. Queda claro que el desarrollo jurisprudencial que el Tribunal llevaba a cabo, no sólo era conforme con el Derecho de la Constitución, sino también con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en especial la CEDAW.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana, firmada ese tristemente célebre 11 de setiembre de 2001, estableció que “Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática”. Costa Rica, entonces, ya daba pasos importantes para la concreción de esa voluntad continental.

A raíz de estos fallos y en las elecciones de 2002, la Asamblea Legislativa quedó conformada por un 35,08% de mujeres y, en las elecciones de 2006, avanzó a un 38,6% de diputadas. Resulta remarcable que el aumento en la representación femenina entre 1998 y 2006 fue de un 100%, siendo que en ambos procesos electorales el marco normativo fue exactamente el mismo.

Puede afirmarse con rigurosidad empírica lo siguiente: el compromiso de la magistratura electoral con la inclusión política de las mujeres fue, indubitavelmente, el factor clave en la concreción de la cuota. En palabras de la connotada experta Line Bareiro, dos condiciones básicas para que la cuota propicie los resultados esperados son la vigencia de la institucionalidad electoral y la existencia de sanciones eficaces ante el incumplimiento. Ello se acredita, plenamente, en la experiencia costarricense.

Como también se acredita lo que nos enseñaba en la Facultad el filósofo del Derecho Pedro Haba: “el juez resolverá, en buena medida, a partir de aquellas tesis suyas residenciadas, no en la isla de su conocimiento técnico, sino en el mar de sus convicciones personales”. El corolario es sencillo: si el juez electoral no tiene una definida vocación democrática por la inclusión de las mujeres en la política (y esto, digámoslo de una vez, es un asunto esencialmente ideológico), difícilmente serán sus fallos los que le darán efectividad a una legislación que, ya de por sí, encontrará resistencia en las estructuras partidarias.

No se trató aquí de legislar o de modificar la normativa existente. No. La cuota de género fue creada por el legislador ordinario, por representantes políticos escogidos por sufragio popular, como corresponde. Pero el Tribunal Supremo de Elecciones, el juez electoral, dio efectividad a una normativa que, sin esa voluntad jurisdiccional, habría devenido en mera retórica jurídica.

De eso se trata el compromiso del juez electoral en democracia. De propiciar con sus fallos la inclusión política de esos sectores de la sociedad que, portando cédula, se diluyen sin voz propia en el debate público, con una ciudadanía de baja intensidad. Hablo de interpretar el Derecho de forma que se potencie el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de carácter político electoral, tomando en cuenta en ese ejercicio hermenéutico, los factores de la realidad social que desvirtúan u obstaculizan la concreción de los preceptos jurídicos. Pero, sobre todo, se trata de cumplir y hacer cumplir la ley, que para eso está, para imponerse de forma heterónoma y coercitiva a las voluntades de todos. Sencillamente, si un Estado de Derecho que se precia de serlo tenía una legislación de cuotas, ésta debía aplicarse de verdad.

El compromiso del juez electoral costarricense con la inclusión política de las mujeres no acabó al darle efectividad a la cuota de género. En el proyecto del nuevo Código Electoral, presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones en 2001, se mantenía la cuota del 40% para las delegaciones de las asambleas partidarias y la conformación de sus otros órganos internos. Pero se proponía que las nóminas de elección popular presentadas por estas agrupaciones deberían ir conformadas, de forma alternativa, por hombres y mujeres; alternancia que, para todo efecto, implicaba la paridad.

A partir de julio del 2007 y en el contexto de la discusión de dicho proyecto de reforma, el Tribunal Supremo de Elecciones dio pleno respaldo a la iniciativa de varios diputados y diputadas, apoyados por el Instituto Nacional de la Mujer, para que, en esa nueva legislación, se diera el salto de la cuota a la paridad, también en las estructuras partidarias.

Ello nos introduce en otra dimensión de ese compromiso del juez del que venimos hablando. Me refiero a la magistratura de influencia y su impacto sobre la reforma legislativa. En Costa Rica, esto resultó, finalmente, en la adopción, dentro del Código Electoral aprobado en 2009, del principio de paridad y del mecanismo de alternancia. Bajo esa sugestiva denominación, se positivaba y ensanchaba la propuesta que, en el 2001, el Tribunal pusiera a debate parlamentario.

Un auténtico cambio o superación del horizonte trazado en la reforma de 1996, toda vez que la naturaleza de la cuota, como mecanismo temporal, era desaparecer "Cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número

dentro del Padrón Electoral”, según lo estipulaba el Código Electoral derogado.

No se trata, entonces, de un progreso cuantitativo, como si la paridad fuera una cuota más alta. El país, bien dice la investigadora Isabel Torres, dio un salto cualitativo, pues las acciones afirmativas como la cuota de género son “medidas especiales temporales para corregir las condiciones persistentes de la discriminación de hecho, mientras tales condiciones persistan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades y de resultados con respecto a los hombres”.

En cambio, la paridad consiste en una estructuración definitiva de la representación política. Aun más, el nuevo Código, incluye el principio de participación política por género, como criterio orientador e integrador de la nueva legislación electoral, al indicar su artículo segundo que:

La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo ..., en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

El nuevo Código, aprobado al final de ese periodo de diez años, también dispone la obligatoriedad de utilizar paritariamente la

contribución estatal destinada a capacitación de la militancia. Además, ordena no inscribir los partidos, sus estatutos o nóminas que incumplan esas reglas y principios; con lo cual se recepta en este aspecto la comentada jurisprudencia electoral.

Cabe anotar que, por consulta parlamentaria y poco antes de aprobarse el Código Electoral, el Tribunal emitió la resolución n.º 3399-E8-2009. En ésta indicó que, por haber ya iniciado e inclusive concluido los procesos partidarios de selección de candidaturas, no podría aplicarse el sistema de paridad para las elecciones generales de febrero de 2010. Por la misma razón, de acuerdo con el “transitorio” segundo de ese Código, el sistema de paridad en las estructuras partidarias empezará a regir hasta el proceso de su renovación, de cara a las elecciones de febrero de 2014.

También es importante señalar que en la resolución n.º 6165-E8-2010 el Tribunal, explicando en detalle las diferencias entre la paridad, como principio, y la alternancia, como mecanismo; aclaró la distinta relevancia de una y otra, según se trate de las nóminas de elección popular o de la organización interna de los partidos. Así, en las nóminas de elección popular, es menester operacionalizar la paridad mediante la alternancia, para que sus objetivos no se frustren con el referido ardid de colocar a las mujeres en el piso de las listas. En cambio, en las delegaciones de las asambleas partidarias y en los demás órganos internos, el principio paritario no requiere de la alternancia como mecanismo para tornarlo eficaz.

Cierra así el venturoso decenio 1999-2009. Permítanme concluir reflexionando sobre las primeras repercusiones de estos cambios y

esbozar algunas preguntas abiertas que nos dejan su aplicación y devenir en el bienio 2010-2011.

¿Cuál fue el impacto de la nueva legislación en los procesos electorales de 2010? Fue limitado. Varias razones lo explican:

- Primero, en las elecciones generales de febrero de 2010 se aplicó, todavía, la cuota de género, y es en las nóminas para diputaciones y regidurías que incide, más visiblemente, el cambio de la cuota a la paridad. Por ello, el porcentaje de diputadas en 2006 se mantuvo en 2010, y en las regidurías más bien hubo una leve disminución, de 43,4% a 42,8%. Repercusiones más relevantes las veremos, pues, en los comicios de 2014 y 2016.
- Segundo, los concejos de distrito eran los únicos órganos pluripersonales involucrados en las elecciones municipales de diciembre. Respecto de estos sí aplicaba la paridad, pero ya presentaban, bajo el sistema de cuotas, un elevado porcentaje de mujeres electas. Luego de esos comicios, este porcentaje continúa rondando el 45%.
- Tercero y más importante, la resistencia partidaria. Y aquí me refiero al fenómeno que se observó en las candidaturas presentadas en diciembre, por las agrupaciones políticas, a los órganos unipersonales de elección popular: las alcaldías, las intendencias y las sindicalías. Sencillamente, los partidos políticos postularon a esos puestos, de forma abrumadoramente mayoritaria, a varones.

De no haber sido por una oportuniísima interpretación del Tribunal, no se habría asegurado la presencia femenina, al menos, en las suplencias de esos cargos.

En efecto, en la resolución n.º 3671-E8-2010, la magistratura electoral demostró, una vez más, su compromiso con la inclusión política de las mujeres. Así, estableció que, en virtud del principio de alternancia, las nóminas de elección popular que se eligen por sistema mayoritario deben, para los cargos municipales señalados, ubicar en las suplencias a candidatos del sexo opuesto al de quien ocupe la posición propietaria. En el caso de la alcaldía, nómina que involucra dos vicealcaldías, la alternancia debe establecerse respecto de la primera de ellas pues, a diferencia de la segunda, se trata de un cargo con funciones sustantivas permanentes.

Con ese marco normativo, el resultado tras las elecciones fue el siguiente: a) 12,3% de alcaldesas y 87,7% de vicealcaldesas primeras. b) 27,2% de síndicas y 72,9% de síndicas suplentes. c) 25% de intendentas y 75% de viceintendentas.

No son los números que uno quisiera. Pero llegamos, así, al límite de la capacidad de la ley y sus operadores para modificar, por sí solos, aspectos de la realidad social. Simplemente, ni cuotas ni paridad pueden incidir en la elección de órganos unipersonales. Son los techos que la cultura le opone a los más ambiciosos esfuerzos de reingeniería social. Es, entonces, cuando instancias como nuestro Instituto de Formación y Estudios en Democracia, (IFED), asumen la enormidad de su desafío, en promoción de cultura democrática y ciudadanía activa.

Pero, ante todo, es un reto de las propias mujeres. Así como el sufragio activo lo obtuvieron en 1949, en virtud de sus propias luchas, sea, no por graciosa concesión masculina, las lideresas de hoy y las organizaciones femeninas tienen por delante una nueva conquista por alcanzar en el terreno político. Para ello, cuentan ahora con mejores condiciones y mayores herramientas que hace siete décadas.

En todo caso, juzgar con pesimismo esta situación sería desconocer el más amplio contexto histórico desde el que, necesariamente, debe leerse lo alcanzado hasta la fecha.

Costa Rica es heredera de una cultura patriarcal atávica y sus mujeres siguen estando en clara desventaja social. Por eso, tomando en cuenta el lugar desde el que hablamos, podemos aquilatar lo que las prácticas electorales están generando en este país, en términos socioculturales. Una impronta de inclusividad democrática que ya da sus primeros frutos, pero que no progresará sin resistencia. Según Amelia Valcárcel, reconocida filósofa feminista, “la democracia es un tipo de cultura que, precisamente porque corrige pautas antropológicas profundas y arcaicas de interrelación, necesita constantemente un elevado monto de acción y discurso”.

En otras palabras, cuando un líder político lee hoy en nuestras leyes que debe garantizar la participación efectiva de las mujeres en el partido que él dirige, miles de años de cultura patriarcal suelen activar sus resistencias a ese cambio. Pero, como bien dicen las investigadoras Eurne Uriarte y Arantxa Elizondo, “la revolución más importante del siglo XX es la revolución de las mujeres (...) los valores que están en la base de esos cambios comienzan a asentarse firmemente”.

A ello seguirá contribuyendo la jurisdicción electoral. Buen ejemplo de esto es la reciente resolución n.º 4203-E1-2011. Sucede que es al alcalde propietario a quien legalmente compete, de manera discrecional, asignarle funciones al vicealcalde primero. En el caso que interesa, una vicealcaldesa recurrió, en amparo electoral, contra su compañero de fórmula, alegando que éste le impedía desarrollar adecuadamente el cargo para el que fue electa y que, además, le encomendaba labores no acordes con la dignidad del mandato popular que ostentaba.

Pues bien, el Tribunal declaró con lugar el recurso de amparo, por considerar que las tareas administrativas u operativas propias de la primera vicealcaldía, “deben ser acordes con la jerarquía de este puesto dentro de la estructura municipal”. Ciertamente, no invocó el juez electoral que, en este caso, mediara discriminación de género (ni resolvió en la forma que lo hizo por el hecho de que la alcaldía estuviera en manos de un varón y la vicealcaldesa reclamante fuera mujer). Pero un dato objetivo de realidad política es que casi un 88% de las municipalidades, actualmente, presentan esa configuración y, en ese tanto, el fallo del Tribunal reconoce y protege la institucionalidad sustantiva de un puesto que, por las razones socioculturales apuntadas, podría intentar ser vaciado de contenido.

Esas deben ser las preocupaciones del juez electoral. Eso debe ocupar su reflexión de cara al ordenamiento jurídico que debe aplicar y a la realidad con la que debe dialogar.

¿Qué efectos tuvo la cuota de género o tendrá la paridad, en la representación política? ¿Incidirá en el sentido programático de las políticas públicas de los años venideros? ¿Podría modificar las estructuras

de gobierno? (el Estado moderno, no lo olvidemos, responde a un imaginario patriarcal del orden y la autoridad). El cambio en marcha, ¿se ha empezado a reflejar ya en los programas de gobierno de los partidos políticos?

Los investigadores sociales tienen desafiantes incógnitas por delante. Somos testigos y protagonistas de una sociedad en plena transformación.