

LA IGUALDAD REAL COMO PRINCIPIO NORMATIVO Y LA PARIDAD COMO DERECHO: EL CASO DE ECUADOR



Solanda Goyes Quelal

Especialista de Agora Democrática/IDEA Internacional, Ecuador

Doctora en Jurisprudencia y Licenciada en Ciencias Públicas y Sociales, graduada en la Universidad Central del Ecuador, Solanda Goyes ha trabajado por más de por más de trece años en procesos legislativos, control político, así como en institucionalización de los derechos humanos en el ámbito electoral y el sector de la justicia, y la generación de política pública a favor de la igualdad entre hombres y mujeres. Ha sido Asesora del Congreso Nacional de la República y Asesora de la Asamblea Constituyente del Ecuador 2008. Trabaja actualmente en Ágora Democrática (IDEA - NIMD) y en la oficina de Ecuador de IDEA Internacional, donde impulsa el proceso de diálogo multipartidario de líderes de organizaciones políticas y el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres en el Ecuador.

Los dos días anteriores y lo que va de éste, han sido de un gran aprendizaje para mí y de confirmación de que varios esfuerzos realizados en mi país van en la línea de lo correcto, pues coinciden con los andariveles descritos en este Foro para caminar hacia la igualdad; sus conocimientos y sus experiencias alimentan esos esfuerzos, y ello nos afianza para seguir.

Como ustedes conocen, el Ecuador acaba de pasar por un proceso constituyente, al que se lo puede catalogar como un momento culminante que dio paso a un acumulado de demandas ciudadanas y sociales, levantadas por varios sectores en los últimos treinta años. Se exigía un cambio en el modelo de Estado, mayor democratización, mayor igualdad, mayor participación ciudadana. En ese contexto el Ecuador aprobó a nivel constitucional la igualdad real como principio normativo y la paridad como derecho.

Luego de la Constituyente, y una vez expedida la Constitución, ésta se convirtió a la vez en el punto de partida porque las demandas

sociales acogidas en ella pasaron a ser una norma suprema y para su plena vigencia se requiere el desarrollo de garantías, de políticas y de una nueva cultura de respeto a los derechos en ella consagrados. Es en esta etapa postconstituyente donde realmente se puede medir la efectividad constitucional, pues por el carácter vanguardista de nuestra Constitución, existe un discurso generalizado y una percepción de que la igualdad entre hombres y mujeres está dada, no obstante las cifras siguen demostrando la subsistencia de desigualdad.

Uno de los principales cambios que la Constitución ecuatoriana establece, es la consagración del principio de igualdad real, que consiste en el reconocimiento de la igualdad y la diferencia.

Haciendo un breve recorrido de la conceptualización de la igualdad en la historia de la humanidad, encontramos que inicialmente la igualdad no estaba dada desde una perspectiva jurídica, simplemente imperaba la “ley” del más fuerte, en la que se ignoraban las diferencias, éstas no eran fuente de derechos y tampoco de discriminación porque era la fuerza la que definía quien accedía o no a los derechos; luego tenemos una etapa de desigualdad jurídica, en la cual se valoran algunas identidades y jurídicamente se desvalorizan otras como son el ser mujer, indio, negro; esta desvalorización jurídica de la diferencia genera discriminación y desigualdad; frente a ello aparece el principio de igualdad formal acogido en casi todas las Constituciones del mundo, con el que se universaliza el principio de igualdad, todos somos iguales ante la ley; mas esa igualdad implica la homologación jurídica de las diferencias, y en la práctica -al ignorar las diferencias- se generan desventajas y discriminación para quienes no se enmarcan en el modelo de “ser humano sujeto de derechos”, al que se homologa a todos/as.

Finalmente, aparece el principio de igualdad real que es el que otorga valor jurídico a las diferencias. Al contrario de los sistemas anteriores en los cuales la diferencia es causa de desvalorización, para la igualdad real, la diferencia es motivo de valoración, la reconoce y le da igual valor, tutelando los derechos de aquellos diferentes al modelo de lo humano, y exigiendo que éstos sean respetados y tratados como iguales.

La igualdad real es una igualdad que se mide en la llegada, cuando los ciudadanos/as han logrado hacer efectivos sus derechos; no se trata de la igualdad en la partida (igualdad formal), en la que se dice todos/as tenemos el derecho a la igualdad, pero cada quien ejerza sus derechos por sí mismo, con una mínima intervención del Estado. La igualdad real significa -y así está dicho en nuestra Constitución- que el Estado debe intervenir para garantizar el ejercicio de los derechos de todos/as otorgándoles impulsos necesarios para que aquellos que están en desventaja, producto de la diferencia, logren hacer efectivos sus derechos y por lo tanto accedan en igualdad a la meta.

Han sido fuente inspiradora del Movimiento de Mujeres en el Ecuador, del que nació la demanda de la igualdad real, las reflexiones y fallos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de otras instancias internacionales que han abordado el tema.

¿Cómo se constitucionalizaron estos principios en el Ecuador?

La constitucionalización del principio de igualdad real y de la paridad en el Ecuador, es producto de un largo proceso de exigencia de la ley de cuotas,³¹ el cual además de ir logrando paulatinamente la mayor incorporación de mujeres en listas pluripersonales, generó un importante debate en la sociedad sobre la igualdad y el derecho de las mujeres a ocupar cargos públicos, que abrió posibilidades de cambios paradigmáticos.

Ese debate que duró casi diez años después de la aprobación de la ley de cuotas, permitió demostrar que la cuota es un mecanismo compensatorio para lograr la igualdad, que no era un privilegio, sino que por el contrario, consistía en una medida de equiparación de la desigualdad histórica de participación electoral de las mujeres, buscando de esa manera que se incluyan a grupos tradicionalmente excluidos a la democracia formal, profundizándola. En el proceso también debimos desvirtuar los argumentos que suelen esgrimirse en

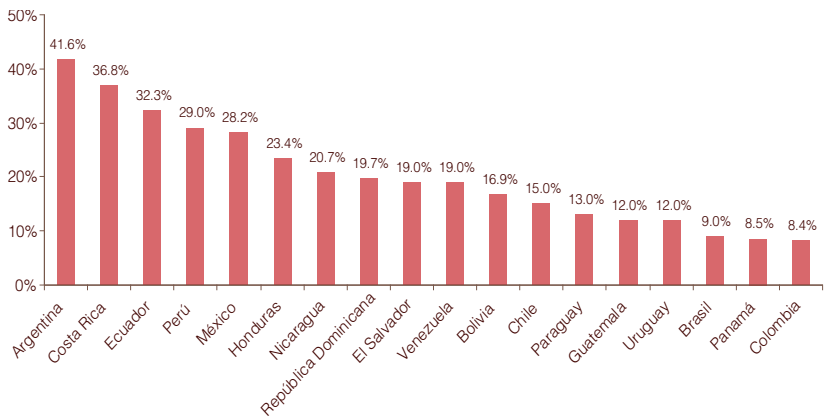
31. Se denominó ley de cuotas a un conjunto de artículos sobre participación política de mujeres en procesos electorales insertados en por reforma del año 2000, en la Ley General de Elecciones, actualmente derogada y sustituida por el Código de la Democracia que determina la paridad.

contra de las cuotas y que han sido abordados en este foro: las mujeres deben llegar por capacidad no por cuota; no hay mujeres, entre otros.

Gran parte de la conquista ha sido precisamente la riqueza de ese debate público. Estoy muy segura que, de no haberse dado ese proceso de discusión a propósito de la exigencia del cumplimiento de la ley, no habría sido posible conquistar la igualdad real y la paridad en la Constitución, postulados que fueron acogidos solamente porque había conciencia social.

Realidad a transformar para que los principios y derechos constitucionales rijan.

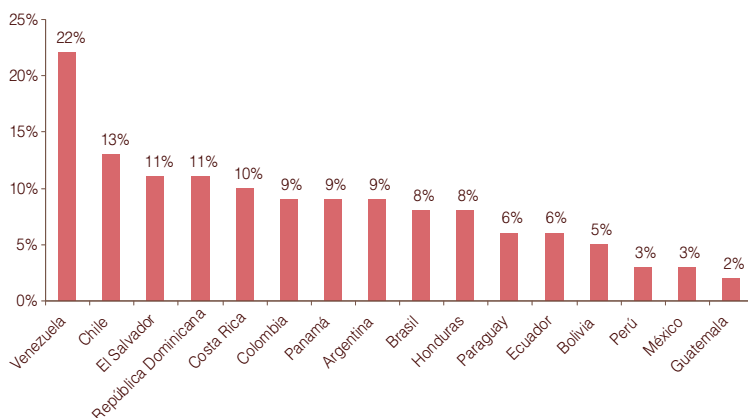
Mujeres en los Parlamentos Latinoamericanos, 2010



Fuente: Presentación Kristen Sample - IDEA Internacional, Curso de Observación Electoral (CFE – Montevideo)

Gracias a la Ley de Cuotas el Ecuador se ubica en el tercer lugar de América Latina, con la mayor proporción de mujeres en el Parlamento. En general, apenas tres países han superado el 30% de mujeres en Parlamentos, todos los demás siguen estando debajo de esa proporción.

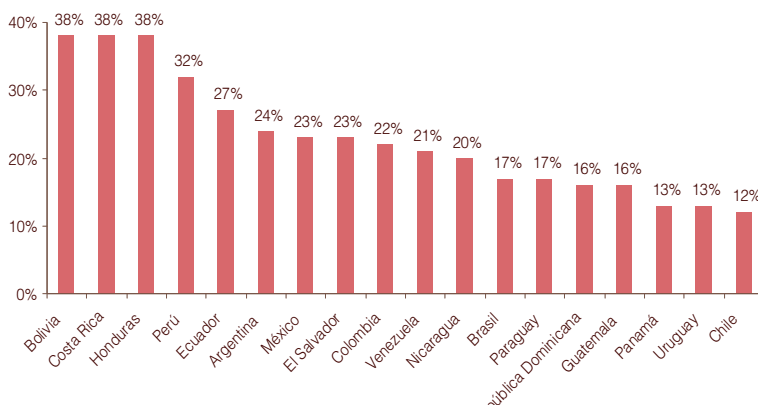
Mujeres en Alcaldías, 2010



Fuente: Presentación Kristen Sample - IDEA Internacional,
Curso de Observación Electoral (CFE - Montevideo)

Ningún país supera el 30% de alcaldías al 2010 y el único que sobrepasa el 20%, es Venezuela. Este gráfico permite visualizar lo reducida de la representación de mujeres en alcaldías, lo cual tiene explicación en que este tipo de cargo es unipersonal y no son aplicables las cuotas, que han coadyuvado al incremento de mujeres en cargos pluripersonales.

Mujeres Dirigentes de Partidos Políticos, 2010



Fuente: Presentación Kristen Sample - IDEA Internacional,
Curso de Observación Electoral (CFE - Montevideo)

El máximo de participación femenina en las dirigencias de partidos políticos en América Latina lo ostenta Bolivia con el 38%, y el mínimo, Chile con el 12%. Ecuador hasta la fecha no aplica las reglas de paridad en la conformación de las directivas partidistas porque ésta fue insertada en la nueva legislación que aún no entra en vigencia.

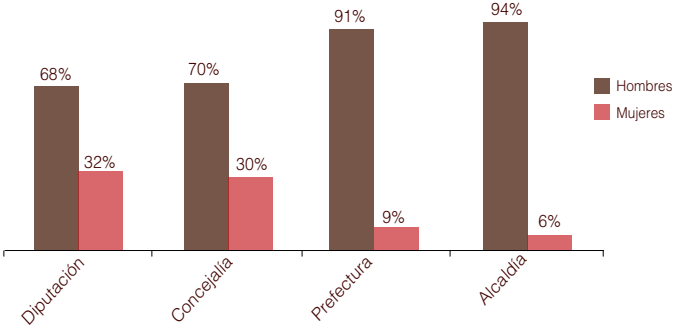
Hombres y mujeres como electores/electoras

	Ausente	
	Número	%
Mujeres	1.222.181	23,17%
Hombres	1.378.836	26,24%
Total	2.601.017	24,70%

A lo interno del país, el Ecuador aplica la paridad en las listas de candidaturas pluripersonales. Nuestra Constitución señala que el sistema electoral para las elecciones pluripersonales es proporcional, garantiza la igualdad de voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres, con circunscripciones dentro y fuera del país. El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para personas entre 18 y 65 años, y facultativo para personas entre los 16 y 18 años, mayores de 65, personas con discapacidad, habitantes en el exterior, integrantes de las Fuerzas Armadas y de Policía Nacional.

Con esas reglas, en las elecciones generales del 2009 el Registro Electoral del Ecuador indicaba que el 50,10% estaba compuesto por mujeres y el 49,90% por varones, no obstante las mujeres se acercan a votar en mayor proporción y su ausentismo es menor. Puede indicarse que las mujeres votan en mayor proporción porque no están considerados/as los migrantes en el exterior, mayoritariamente hombres, mas existe la posibilidad de voto optativo para ellos como se ha indicado en el párrafo anterior.

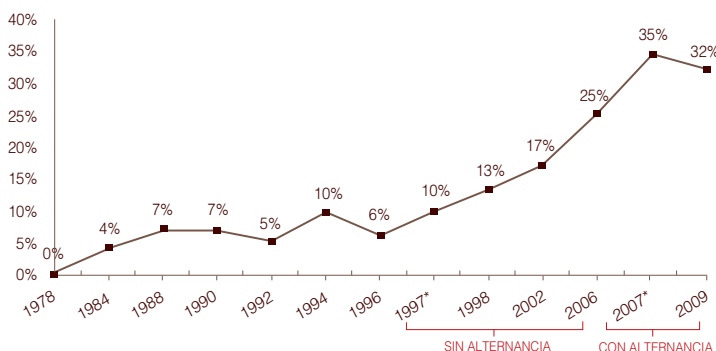
Resultados electorales 2009



En contraste con la composición del padrón electoral, los resultados en las elecciones continúan siendo desventajosos para las mujeres. Hasta ahora seguimos siendo electoras y no electas.

Los espacios donde las mujeres hemos crecido en representación son aquellos donde se aplican las cuotas: diputación y concejalía; por el contrario en donde no se aplica la cuota (prefectura y alcaldía) porque son puestos unipersonales, las mujeres aparecemos de modo marginal. Es decir, aún no llegamos a la paridad y los logros alcanzados se deben a las cuotas.

Representación de mujeres en parlamentos/Asamblea del Ecuador



Fuente: Presentación Kristen Sample - IDEA Internacional, Curso de Observación Electoral (CFE - Montevideo)

Este gráfico refleja el efecto cuota en los Parlamentos ecuatorianos. A partir de 1997 se aplicó un 20% de mujeres en listas pluripersonales y solamente a partir del 2007 se aplicó el 50% de forma alternada y secuencial, esto es, el sistema cremallera de cruce hombre-mujer, o mujer y hombre.

En consecuencia, el sistema es válido y ha sido gracias a la exigencia social de las mujeres organizadas, la misma que se ha basado en una ley. Con este relato quiero llegar al tema de los Parlamentos y su importancia para el avance en los derechos de las mujeres. Muchas veces se dice, al menos así sucede en mi país, que normativamente hemos avanzado y lo tenemos todo, que corresponde ahora su aplicación. Y ello es

cierto, gran parte de nuestras conquistas han sido normativas, pero, no porque muchas de las normas no se traducen en cambios culturales y en muestras reales de superación de la desigualdad, significa que la ley deja de ser importante.

La ley es importante porque crea derechos, porque es una de las puntas de las garantías de los derechos; es fuente de exigencia de derechos. En el Ecuador no se hubiese avanzado hacia la paridad si primeramente no existía una Ley (la de las cuotas) que fue fundamental para la exigencia de su cumplimiento, cuyo efecto movilizador abrió el camino hacia la constitucionalización de la paridad.

Ahora que la paridad está legislada, corresponde vigilar su efectivo cumplimiento, evaluarla, analizarla, reformarla de ser el caso, hasta perfeccionarla y lograr que se constituya en fuente de la igualdad real en la participación.

Por lo expuesto, los Parlamentos son importantes para la generación de derechos humanos de las mujeres, y también lo son para la fiscalización del cumplimiento de los derechos y garantías constitucional y legalmente reconocidos; son importantes para garantizar financiamiento de los programas, planes y políticas de igualdad, debido a su facultad presupuestaria.

Las formas de incidir en los Parlamentos con la agenda de género es variada, las Comisiones de la Mujeres, las bancadas de Parlamentarias/os, las Unidades Técnicas,³² y los recursos a disposición son infinitamente poderosos: capacidad legislativa, el requerimiento de información, la fiscalización, el juicio político, entre otros que contribuyen al trabajo por la igualdad.

32. Ecuador no tiene una Comisión de la Mujer pero se incorpora transversalmente los asuntos de igualdad de género. Cuenta con una Unidad de Técnica Legislativa que tiene entre otras funciones la de realizar informes no vinculantes de impacto de género de las leyes; también posee una bancada no formal compuesta por hombres y mujeres cuyo objetivo es el trabajo legislativo por los derechos de las mujeres es el Grupo Parlamentario por los derechos de las mujeres.