

María Amelia Viteri
Coordinadora

Violencia, géneros y derechos en el territorio

Serie Territorios en Debate N° 8



2019

Violencia, géneros y derechos en el territorio / coordinado por María Amelia Viteri. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019

195 páginas : ilustraciones, cuadros, gráficos, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 8)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096333

GÉNERO ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; VIOLENCIA ; REFORMA POLÍTICA ; SEXUALIDAD ; MUJERES ; INDÍGENAS ; GOBIERNO ; DERECHOS HUMANOS ; ECUADOR

305.3- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos**

Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-633-3

Derechos de autor No. 055417

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

Presentación	7
<i>Gustavo Baroja Narváez</i>	
Introducción	9
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Corpografías y territorio	17
<i>María Amelia Viteri</i>	
Derechos y territorio: un modelo descentralizado para la vigencia de los derechos en el Ecuador	33
<i>María Cecilia Alvarado Carrión</i>	
La reforma política de la lucha de género y su incidencia en el rol de los gobiernos intermedios	65
<i>Cecilia Chacón Castillo</i>	
La gestión de lo social en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales. Breve aproximación al trabajo realizado en asuntos de violencia de género y derechos	89
<i>Mario Sáenz Andrade y Edwin Miño</i>	
Desde la vergüenza hacia el orgullo El trayecto que nos permitió dejar de ser delincuentes y empezar a ser ciudadanos	113
<i>Silvia Buendía</i>	
La realidad LGBTIQ y su articulación con el Gobierno local.	139
<i>Danilo Manzano</i>	
Mujeres indígenas y las diversidades sexuales en la agenda de los gobiernos locales	
<i>Mónica Chuji</i>	173

Presentación

La violencia de género contra las mujeres según la Ley de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2018) la define como cualquier acción o conducta basada en su género que cause o no muerte, daño y/o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, gineco-obstétrico a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado. Según la encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres del año 2011, se observa que seis de cada diez mujeres han vivido algún tipo de violencia de género en diversos ámbitos y por diversos perpetradores. Es decir, que alrededor de tres millones de mujeres en algún momento de su vida han sufrido vulneración de sus derechos.

En décadas pasadas hablar de violencia de género era un tema tratado en espacios privados donde la participación de Estado no existía, ya que era visto como un tema que debía ser manejado en círculos familiares y no se exponía como un problema social y de atención pública.

Desde entonces hasta la actualidad, se ha tenido muchos avances en el tema de protección y restitución de derechos a las mujeres y niñas que han sufrido algún tipo de violencia sea esta física, psicológica o sexual. En el último año se puede evidenciar como un importante logro, la aprobación de la Ley de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, en la cual se dan atribuciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados –tales como diseñar, formular y ejecutar normativa y política locales para prevenir y erradicar la violencia– así como promover iniciativas locales como la mesa intersectorial de violencia, el Sistema Provincial Integrado de Prevención y Atención a Víctimas de Violencia de Género, entre otros más.

A pesar de ello, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales en el ámbito de sus competencias, vienen trabajando una serie de ordenanzas, resoluciones, institucionalidad, políticas, programas y campañas,

además de acciones conjuntas y coordinadas para garantizar los derechos de niñas y mujeres de sus territorios, conforme lo establece el artículo 3, literal c) del COOTAD.

El Consorcio de Gobiernos Provinciales Autónomos del Ecuador CONGOPE, no ha estado excluido de este proceso y por ende ha generado, a través de su Unidad de Gestión Social, diversos procesos de sensibilización, capacitación e incidencia en el tema de género tanto con sus pares como son las unidades/direcciones de Gestión Social como con las Viceprefecturas, llegando incluso a construir propuestas para la Asamblea Nacional para las leyes del Sistema de Protección como de la Erradicación de la Violencia contra la Mujer.

En el libro que se presenta como parte de la Serie Territorios en Debate Volumen N° 8 “Violencia, géneros y derechos en los territorios”, algunos de sus autores/as muestran una serie de experiencias y acciones concretas por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y locales, a favor de los derechos, su combate a la violencia y cómo éstos han jugado un papel importante en la garantía de derechos como entes articuladores, impulsores y coordinadores.

Gustavo Baroja Narváez
Presidente del CONGOPE
Prefecto Provincial de Pichincha

Introducción

Francisco Enríquez Bermeo¹

De acuerdo con la CEPAL en el año 2016 Ecuador registró 97 femicidios,² que lo ubicó en el noveno puesto de recurrencia de este tipo de delitos entre 16 países de la región; la tasa de femicidio en ese año fue de 0,9. Existe en Ecuador registro de ese tipo de homicidios desde el año 2014, en el que se aprobó el nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP) que tipifica estos asesinatos como *femicidio*, siendo las penas mayores que el de otros asesinatos. En la vida social se habla incluso de *feminicidio*, caracterizando a este tipo de violencia cuando se trata de muerte premeditada o planificada contra la mujer, por el hecho de ser mujer (Viteri, Ceja y Yépez 2017, p. 93).

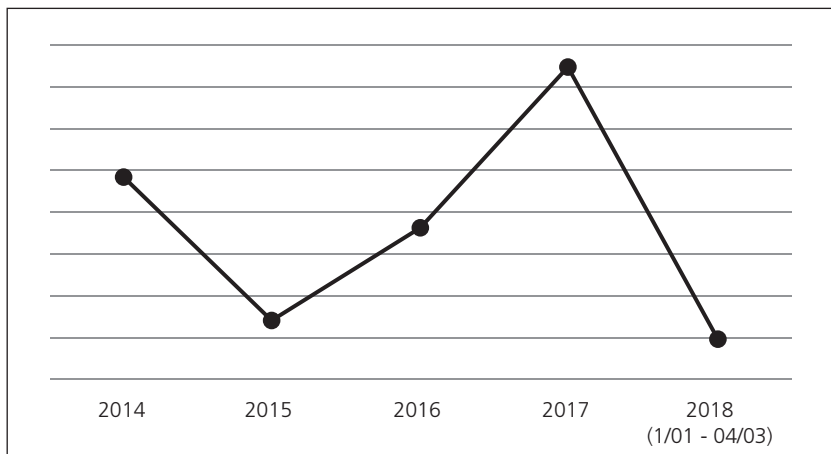
En el año 2014 el número de femicidios en Ecuador fue de 97 y para el 2015 bajó a 26, para volver a subir en el 2016 a 72 y continuar subiendo en el 2017 a 151 de acuerdo con la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos –CEDHU–, con lo que en promedio cada dos días y medio se produce un femicidio en nuestro país. Entre el 1 de enero y el 4 de marzo de 2018 se registraron 18 femicidios, es decir en promedio se produjeron en ese período un femicidio cada tres días y medio. Este tipo de asesinatos a mujeres no aparecieron antes de 2014, porque el Código Penal entonces vigente no lo tipificaba y, por tanto, los registraba como asesinatos en general.³

1 Coordinador General Serie Territorios en Debate. fenriquez@flacso.edu.ec

2 Es el número anual de homicidios de mujeres de 15 años o más, asesinadas por razones de género. Se expresa en números absolutos y en tasas por cada 100 000 mujeres. En las legislaciones nacionales este tipo de delito se denomina feminicidio, femicidio u homicidio agravado por razones de género. En el caso de Ecuador el COIP lo tipifica como femicidio.

3 La diferencia entre homicidios y asesinatos es que los asesinatos son muertes causadas premeditadamente, mientras el homicidio puede ser casual. El femicidio es la muerte causada a una persona de manera premeditada por ser mujer.

Gráfico 1. Número de femicidios en Ecuador (2014-2018)

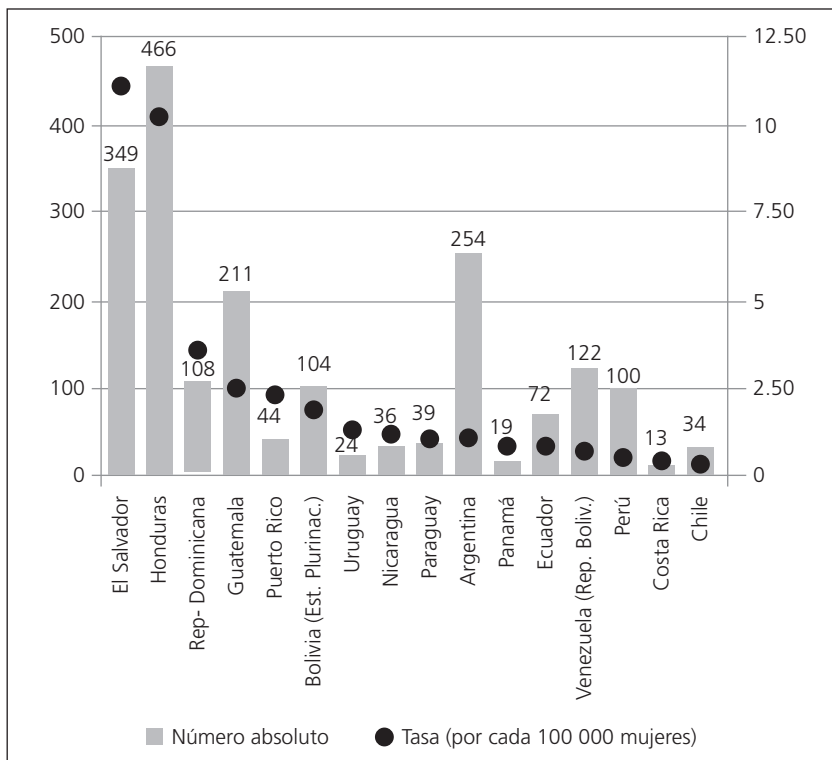


Fuente: CEPAL, CEDHU

Elaboración: FLACSO

En todo caso, se presume que en el transcurso de los últimos cuarenta años hay un incremento importante en lo que es violencia de género, lo que llevó a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en 2013 a declarar que en América Latina existe una “pandemia”, dado que “entre la cuarta parte y la mitad de las mujeres de esta región declaraban haber sufrido algún tipo de violencia, en muchos casos por parte de un compañero íntimo”.

**Gráfico 2. América Latina (16 países): femicidio, último año disponible
(Número absoluto y tasa por cada 100 000 mujeres)**



Fuente: CEPAL

Elaboración: CEPAL

A lo largo de la historia, y no solo en la civilización occidental sino en otras civilizaciones, han existido actos de violencia contra las mujeres, al igual que contra niños y ancianos, que han tenido como telón de fondo las condiciones de dominación derivadas de procesos de colonización y la dinámica mismo de mercados capitalistas que reproducen desigualdades que tienen una dimensión de género (Lind, 2016). A pesar de ello, en la actualidad, este tipo de acontecimientos son también el resultado de reacomodos originados por una mayor participación femenina en espacios de poder que anteriormente eran exclusivamente masculinos (Arteaga, 2010).

El incremento de los femicidios no es sólo una consecuencia de las crisis social, económica o de valores de la sociedad contemporánea, es también consecuencia de que las mujeres cada día se construyen más como sujeto activo. El femicidio es la reacción de ciertos sectores de la sociedad que parecería buscan reducir la intención de las mujeres de asumir un mayor protagonismo. En ese sentido, el femicidio es un factor que cuestiona el dominio y poder que los hombres tradicionalmente han tenido y tienen sobre las mujeres, pero que ahora está en declive.

Por supuesto que el femicidio es más frecuente en las mujeres de estratos sociales marcados por la pobreza, la exclusión y la marginalidad, en donde las probabilidades de morir asesinadas por su condición de género, son mayores. En los demás estratos, el signo presente es la violencia de género, que atraviesa a toda la sociedad. El femicidio es más frecuente en las mujeres de entre 15 y 30 años y en mujeres con mayor independencia, autonomía y capacidad de decisión.

Pero la violencia no es solo contra la mujer, que por supuesto es la mayoritaria, lo es también contra otro tipo de géneros como los gays, lesbianas, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis e intersexuales (GLTBI), quienes también han sido víctimas de violencia, aunque en los últimos años han logrado que la legislación los reconozca como sujetos de derechos y a la vez han logrado ser aceptados al menos por una buena parte de la sociedad.

Si bien, el control sobre este tipo de delitos es de la policía y su juzgamiento y sanción es competencia de la justicia y del sistema penitenciario, no hay duda de que la situación de inseguridad y temor que se genera en la

sociedad, si bien es competencia del Gobierno nacional, es preocupación de los gobiernos subnacionales (provinciales, municipales y parroquiales), quienes en lo local y territorial deben responder brindando apoyo a las víctimas y sus familias y previniéndolos cuando éstos aún no se han cometido. Esas son las acciones en las que deben contribuir los gobiernos subnacionales. En esa medida, cabe preguntarse: ¿qué papel les corresponde cumplir a los gobiernos subnacionales, principalmente a los gobiernos provinciales, para proteger el derecho a la vida de las mujeres, la familia y otros géneros, como condición básica para alcanzar el desarrollo humano en un territorio?

La sola acción policial, que enfrenta a la violencia con más violencia, genera un espiral de muerte y consolida el modelo de dominación, es decir potencia el patriarcado vigente.

Los gobiernos provinciales tienen como su principal competencia la del desarrollo, que no es solo productivo y económico, sino que es predominantemente humano y social, por lo que no se puede decir que no es su responsabilidad, al menos son corresponsables. Se trata entonces de definir o precisar cuál es su corresponsabilidad.

En esa perspectiva, uno de los ejes importantes constituye la ruta de atención en casos de violencia contra mujeres y niños, que debe contar con una estrategia de coordinación interinstitucional y de fortalecimiento entre los distintos niveles de gobierno, en donde los gobiernos intermedios tienen un rol fundamental, puesto que deben convertirse en los articuladores de las políticas y la acción del Gobierno nacional, con las políticas y acciones de los gobiernos municipales y parroquiales, articulación interinstitucional y multinivel para frenar ese tipo de violencia.

En ese sentido, el CONGOPE convocó a académicas/os, gestores políticos, actores sociales y funcionarios/as institucionales a reflexionar sobre los derechos de las mujeres y los GLBTI en los territorios y son precisamente sus reflexiones las que contienen el volumen 8 de la Serie Territorios en Debate del CONGOPE, que con el apoyo de la Editorial Abya-Yala e Incidencia Pública, llevan publicados diez volúmenes, cuyas temáticas, centradas siempre en el desarrollo territorial, han abordado varias problemáticas como: 1. Desarrollo territorial en Ecuador. Situación actual y

perspectivas; 2. Seguridad alimentaria. Responsabilidad de los GAD provinciales; 3. Extractivismo en debate. Aporte a los GAD; 4. Relaciones y tensiones entre lo urbano y lo rural; 5. Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional; 6. Alianzas público-privadas y desarrollo territorial; 7. Territorialización de la política pública y gobernanza; 8. Violencia, géneros y derechos en el territorio; 9. Paradiplomacia y desarrollo territorial, y 10. Territorio, identidad e interculturalidad.

La colección Territorios en Debate constituye un aporte importante para el país y sus distintos estamentos, la ciudadanía, la academia y los tomadores de decisiones, principalmente en los gobiernos subnacionales, a quienes se busca proporcionar insumos para la formulación de políticas públicas territoriales.

Se trata de un espacio de pensamiento crítico que busca aportar a las respuestas que el CONGOPE, los GAD provinciales y los gobiernos locales, deben dar a los desafíos que su *qué hacer* en política pública demanda.

Los libros contienen información cuantitativa y cualitativa sobre cada uno de los temas abordados y el análisis desde varias perspectivas, incluidas las de los propios GAD. Por ello los libros circulan en versiones impresa y digital por ferias, librerías del país e incluso del exterior, y son objeto de consulta en bibliotecas y repositorios virtuales, por parte de funcionarios públicos, comunicadores, académicos, estudiantes y políticos, entre otros, por lo que se trata de un material que debe ser tomado en cuenta en la construcción de política pública territorial que compete a los GAD Provinciales y otros niveles de gobierno.

Relación academia, gestores de política o actores sociales

Desde un inicio fue intención del CONGOPE e Incidencia Pública, crear espacios de diálogo y discusión permanentes entre académicos, gestores de la política pública y actores sociales, incluyendo en lo posible visiones externas, de fuera del país o de la cooperación, que den su apreciación de lo que acontece en el país o de otras experiencias sobre los temas abordados en cada uno de los libros.

Han sido tres años de construcción de esta relación y sus resultados son positivos, dado que tomadores/as de decisiones y funcionarios/as de los gobiernos provinciales y del CONGOPE han sostenido un diálogo abierto con la academia y ciudadanía, en el que se ha ido construyendo conocimiento, basado en la experiencia de gobernar los territorios y en la investigación y análisis académico. Conocimiento que se entrega al lector en los diez volúmenes que forman parte de esta Colección. Diálogo fluido y abierto generado en conversatorios, seminarios y mesas de trabajo públicas presenciales y virtuales, a los que han concurrido los cerca de ochenta autores de estos libros, estudiantes, funcionarios, académicos y público en general, en los que se han expuesto y discutido las tesis contenidas en sus artículos.

Este esfuerzo de tres años ha sido posible gracias al compromiso con el desarrollo provincial y territorial del Presidente del CONGOPE y Prefecto Provincial de Pichincha, Gustavo Baroja, quien ha acompañado este proceso con sus opiniones y orientaciones. Gracias también a la constancia del Director Ejecutivo del CONGOPE, Edwin Miño, en su afán de avanzar en la construcción de un pensamiento crítico que permita responder a los grandes desafíos que día a día enfrentan los gobiernos provinciales por desarrollar sus territorios y alcanzar el bienestar de sus poblaciones.

Especial reconocimiento merecen los coordinadores de cada uno de los libros y los cerca de ochenta autores que han hecho posible contar con la única colección de libros (10 volúmenes) sobre desarrollo territorial en Ecuador. Es necesario expresar también el agradecimiento a Marcela Andino, Subdirectora del CONGOPE, quien durante todo este proceso ha estado presente para resolver las dificultades propias de este esfuerzo colectivo.

A Editorial Abya-Yala y al equipo de editores comandados por Milagros Aguirre, mi agradecimiento.

Se cierra esta primera fase de la Serie Territorios en Debate del CONGOPE con la satisfacción de haber hecho el mejor esfuerzo, quedando para otros el desafío de continuarlo.

Quito, 27 de diciembre de 2018

Bibliografía

- Arteaga Botello, N. y Valdés Figueroa, J. (2010). Contextos socioculturales de los feminicidios en el Estado de México: nuevas subjetividades femeninas. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1). México. Disponible en: <https://goo.gl/MC8hkZ>
- CEPAL (2018). Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://goo.gl/hqHgY3>
- Lind, A. (2016). “Ya no podemos hablar de un sólo tipo de feminismo”. Entrevista CLACSO- TV. Disponible en: <https://goo.gl/z3zcGM>
- OPS (2010). Prevención de la violencia sexual y violencia infligida por la pareja contra las mujeres. Organización Mundial de la Salud y Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres.
- Viteri, M.A., Ceja, I. y Yépez, C. (2017). *Corpografías: género y fronteras en América Latina*. Vol. 2, Colección Fronteras. Quito: FLACSO.

Corpografías y territorio

María Amelia Viteri¹

Resumen

Este capítulo acentúa las discusiones sobre cómo el cuerpo se localiza en estas geografías en vinculación con el cuerpo. Estos cuerpos son genderizados a la par de racializados y sexualizados. Cada autor y autora visibilizan, desde estos espacios localizados, cómo centrar el cuerpo en el territorio con sus imbricaciones tanto geográficas como políticas. La racialización, al marcar cuerpos con categorías identitarias estereotipadas, dificultan el pleno acceso a derechos que se convocan desde las diferentes instituciones gubernamentales. Las particularidades del territorio anotadas por cada unx de lxs autores dan cuenta de estos ensamblajes que habilitan violencias intercaladas.

Palabras clave: Cuerpo, territorio, violencia, género, derechos.

¹ PhD en Antropología Cultural por American University, Washington DC, con concentración en “raza”, género y justicia social. Profesora-investigadora de la Universidad San Francisco de Quito. mariaamelia.viteri@gmail.com

Para hablar de territorio en este compendio, propongo pensar desde las corpografías analizadas como grafías: como geografía y como marcaciones del cuerpo en sus historias acumuladas. Este abordaje teórico metodológico de y desde el cuerpo (Viteri, Ceja y Yépez, 2017), permite entretejer las intersecciones y ensamblajes que se plantean entre género, territorio y capital en América Latina. Cuerpos marcados que dan cuenta del espacio en el que habitan. Es decir, en conjunto con las y los autores de este libro nos preguntamos, cómo se van marcando desigualdades pero también posibilidades, a través de esos grafos, intervenciones.

Para ello, proponemos ir de la mano con la Geografía Crítica Feminista, para considerar el cuerpo como el primer territorio, y la primera geografía del cuerpo. Es decir, regresar a ver al cuerpo y los cuerpos, nos permite mirar los eslabones, y sus engranajes. Los cuerpos están sometidos en determinados espacios, a ciertas lógicas. Por ejemplo, la geografía feminista sostiene que las relaciones de género son socio-espacialmente creadas (Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, 2018).

De esta manera, la defensa de, por ejemplo, la naturaleza como territorio, y del cuerpo como territorio, no están separados de la defensa del derecho al bienestar de las comunidades. Al hablar de territorio, también nos encontramos con preguntas que abordan cómo la naturaleza es contemporáneamente sujeta a procesos diversos de urbanización, o bien convertida en una mercancía para fines extractivistas, y/o para el turismo, entre otros. Queremos continuar preguntándonos a quiénes beneficia, a la par del rol del Estado como actor. Es decir, la ideología de la naturaleza en el territorio en donde mujeres habitantes de áreas rurales, identificaron como prioritarios los siguientes temas en cuanto a la relación territorio-naturaleza-planeta (Encuentro Nacional de Mujeres Rurales, Uribe, 2018, p. 28).

- Pese a la riqueza de los recursos naturales y los productos tradicionales en las zonas rurales, no se ha generado una cultura de conservación, por lo que no se promueve el uso y cuidado de los productos y saberes ancestrales. A pesar de la riqueza natural que existe en las zonas rurales, no hay suficientes garantías para proteger ciertas zonas que requieren de mayor cuidado.

- El tráfico de tierras, casi siempre al margen de la ley, provoca desigualdad económica entre los actores rurales.
- Pese a que los niveles de desnutrición infantil han pasado del 40,2% en 1986 al 23,9% en el año 2014, un cuarto de la niñez ecuatoriana sigue siendo víctima de este mal (INEC, 2011). En cuanto a la tecnología se encuentra que, en las zonas rurales del Ecuador esta es de difícil acceso y no se utiliza de forma adecuada.
- La minería en muchos de los casos se da bajo prácticas no adecuadas o seguras, lo que incide en el medio ambiente y las comunidades en donde se desarrolla dicha actividad. Existen prácticas agrarias que promueven la utilización de productos químicos como pesticidas o fertilizantes que inciden negativamente en el manejo de los cultivos y la productividad de la tierra.
- No se cuenta con mucho apoyo para un liderazgo efectivo en los ámbitos productivos, además existe una brecha en torno a la desigualdad de oportunidades para acceder a tierras en la zona rural.

Bajo este marco contextual, los capítulos que este libro engloba, las discusiones en geografía humana, en territorio en vinculación con el cuerpo son centrales. Estos cuerpos son genderizados a la par de racializados y sexualizados. La racialización, al marcar cuerpos con categorías identitarias raciales estereotipadas dificultan el pleno acceso a derechos que se convocan desde las diferentes instituciones gubernamentales.

Cada autor y autora visibilizan, desde sus espacios localizados, cómo centrar el cuerpo en el territorio con sus imbricaciones geo-políticas. Diversas autoras ilustran esta relación, tales como Kamila Torres (2017) en su investigación con las mujeres indígenas, campesinas, agrícolas, en el ámbito de la agricultura sostenible y solidaria en el Azuay, como en el libro más reciente de Manuela Picq. Cabe señalar que territorio y territorialidad no son sinónimos.

Picq (2018) aborda la acción política de las mujeres indígenas de Chimborazo y su acción en la constituyente del 2008 para que sus derechos a la tierra sean su derecho a la no violencia, como el artículo de Sofía Zaragocin que aborda las geografías feministas decoloniales en contextos

latinoamericanos, a partir de la comunidad de mujeres épera en peligro de extinción como comunidad etno-cultural, localizadas en la frontera ecuatoriana-colombiana.

Para reducir estas múltiples formas de violencia, el garantizar los derechos productivos y reproductivos de las mujeres es uno de los caminos prioritarios. Una parte nodal de este marco de derechos debe propiciar la toma de decisiones a todos los niveles, con el objetivo de incentivar la participación de las mujeres en las mismas. De esta forma, se torna crucial confrontar la constante desvalorización y deslegitimación a la que son sujetas las mujeres, constantemente, empezando desde sus hogares y familias. Una verdadera participación política requiere de trabajo al revisar los roles tradicionales rígidos que obstaculizan tanto a mujeres como a hombres, el alcanzar un estado de bienestar. La equidad de género requiere alianzas estratégicas como nos muestran cada una de las autoras del libro.

Kate Coddington (Zaragocin, 2017, p. 2) resalta la necesidad de que la voz en el análisis desde una geografía feminista, esté situada dentro de los marcos coloniales de las Ciencias Sociales. Lo dicho permite utilizar un marco metodológico decolonial feminista para un entendimiento del territorio en su relación intrínseca con procesos de desigualdad histórica, estructurados de formas particulares a partir de la colonización.

En la alerta metodológica, la soberanía del territorio de las poblaciones indígenas debe ser considerada al momento de crear una narrativa alrededor de su situación, dadas las instancias de asimilación forzada y desplazamiento territorial a la que han sido objeto. Bajo el marco de soberanía, el derecho a la auto-determinación de los pueblos indígenas en sus territorios ha sido en innumerables ocasiones pasada por alto.

Los factores que intervienen en las configuraciones del territorio, analizados desde la Geografía Crítica y Antropología, generan visiones cuestionadoras ante las inequidades sociales, a la par de proveer recomendaciones para ofrecer escenarios alternativos de organización espacial y otros.

Torres (2018, p. 7) visibiliza a través de un abordaje etnográfico, las razones por las cuales las mujeres de las redes agroecológicas de Loja y Azuay han escogido la vía de producción campesina en el marco de la agroecología. Las Redes Agroecológicas de Austro (RAA) y de Loja

(RAL) se asientan sobre principios comunitarios de solidaridad, equidad, y género.

Continuando con el análisis de Torres (2018, p. 56), si bien las Redes Agroecológicas del Austro y de Loja no nacieron como un proyecto feminista o ecofeminista, han devenido en una reflexión anti-machista y anti-patriarcal por parte de sus miembros, que se inserta en el contexto de una estadística altísima de violencia basada en género en el Azuay. Conforme la Base de datos de la Vice-Prefectura del Azuay (2018), en el 2017 se reportaron 14 casos de femicidio, 13 de ellos en Cuenca y uno en Sigsig.

Se puede así observar detenidamente cómo en ciertos contextos estudiados, a través de un trabajo de pensamiento colectivo que se ha dado en las asambleas de las RAA y RAL en el trabajo agrícola, se crean maneras para mantener el funcionamiento de una propuesta agraria que no cuela con las imposiciones del modelo capitalista. Esto es central para entender la importancia que las organizaciones agroecológicas les dan a los procesos de formación política para sus dirigentas (Torres, 2018, p. 60). La agroecología incluye la soberanía alimentaria de la mano de la sostenibilidad, al garantizar el derecho a la autonomía en la alimentación, contribuyendo a la par al enfriamiento del planeta, opuesta a la agroindustria (Torres, 2018, p. 102).

Los retos de la soberanía alimentaria en el Ecuador son vastos, empezando porque la agricultura local a gran escala utiliza altas cantidades de productos químicos, la mayoría de veces sin conocer su toxicidad. El 47,7% de los productores nacionales utilizan plaguicidas que contaminan el agua y el medio ambiente. Esto va de la mano con la inadecuada tala de bosques y mala conservación del agua en páramos y otras fuentes de este recurso. La contaminación, variaciones climáticas o daños al medio ambiente, conlleva también a la extinción de muchos animales y pone en riesgo a diferentes especies nativas de las comunidades y sectores rurales (Uribe, 2018).

Desigualdades de género y espacialidades

La heteronormatividad, es decir, el mandato social-cultural que asume que tanto el amor, como el deseo, como la familia debe estar constituida exclusivamente por un hombre y una mujer, no se escapan al territorio. Por el contrario, la norma heterosexual se convierte en sistémica, permeando las relaciones afectivas y laborales. Es de esta forma mediante la cual argumentamos que la violencia estructural basada en género está directamente ligada a la violencia contra las personas percibidas como fuera de la norma heterosexual, sea en lo estético y sus percepciones estereotipadas, sea en el deseo, sea en la identidad, como son las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, e intersexuales (o percibidas como tales).

De esta forma, el libro provee una mirada entrelazada a las formaciones alrededor de la violencia basada en género desde el quehacer de la política pública, los obstáculos geo-políticos que cada contexto presenta, de la mano con recomendaciones puntuales para los y las hacedores de dicha política. Abordar las desigualdades de género y sus espacialidades nos permiten adicionalmente analizar a los cuerpos y sus territorios como polisémicos, pensarlos en las áreas rurales, urbanas, como peri-urbanas, en sus relaciones dispares regionales. De la mano con lo dicho, cuáles son las políticas que dentro de los territorios estigmatizan los espacios, como por ejemplo al pensar en la geografía delictiva que puede jerarquizar o controlar los territorios (Carrión, 2017) y sus presupuestos.

Dentro de este contexto territorial, conocemos que las mujeres rurales confrontan barreras estructurales y sociales que les impiden que tengan acceso igualitario a oportunidades y recursos. El uso del tiempo es un indicador entre otros de cómo el trabajo doméstico no remunerado, ocupa una buena parte de la vida de las mujeres, incrementándose en el caso de las mujeres en la ruralidad. Por ejemplo, en Ecuador las mujeres destinan cuatro veces más tiempo al trabajo no remunerado que los hombres, lo que se traduce en 31,49 horas a la semana al trabajo no remunerado; mientras el hombre dedica 9,09 horas (INEC 2012). A la semana, una mujer en Ecuador dedica 24,06 horas al trabajo doméstico dentro de casa; comparativamente con los hombres, su involucramiento en estas activida-

des es tan escaso que no suma ni una hora al día, conforme la infografía a continuación:



Dados los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030, existe el compromiso por parte de las Naciones Unidas en conjunto con algunas alianzas con Alcaldía, Municipalidades, y Gobiernos Locales, de invertir en las mujeres que viven en espacios rurales. Las mujeres rurales representan el 49 por ciento de mujeres en el Ecuador y el 30 por ciento de la mano de obra agrícola que está combinada con las tareas del hogar que les han sido históricamente asignadas (Uribe, 2018). Precisamente la Universidad San Francisco alojó el Encuentro Nacional de Mujeres Rurales bajo la temática “Democracia paritaria y Agenda 2030”, con la participación de 130 mujeres de diferentes partes del territorio ecuatoriano. Dicho evento tuvo como finalidad la de conmemorar el Día Internacional de la Mujer Rural, y fue organizado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas

para la Alimentación y la Agricultura, el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la Asociación de Mujeres de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador, en colaboración con el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador. Como resultado del mismo, se desarrolló la publicación que resume algunos de los ejes centrales para abordar los retos y oportunidades de las mujeres en la ruralidad (Uribe, 2018).

Entre los temas identificados como prioritarios para las mujeres en la ruralidad se encuentran la salud integral, la educación sexual y reproductiva, la discriminación laboral en relación con la maternidad; la discriminación étnica y de género; y el acceso a la educación de varios niveles. La brecha de género significativa que representa el 10% de las mujeres que no tiene ningún nivel de instrucción contra 0,5% de hombres en el país, exacerbado por 59,4% de mujeres que viven en condiciones de pobreza, una alarmante tasa de embarazos adolescentes, y un porcentaje importante de mortalidad de mujeres ecuatorianas por complicaciones en el embarazo (Uribe, 2018, p. 20).

Entre los planteamientos y acciones propuestas por las mujeres en la ruralidad, quienes participaron en el Encuentro Nacional de Mujeres Rurales “Democracia Paritaria y Agenda 2030” se encuentran los siguientes:

- Tener acceso a atención integral y prioritaria en igualdad de condiciones para todas.
- Generar políticas públicas efectivas en los sistemas de salud.
- Formar programas interculturales que adopten la visión rural dentro del sistema de atención de salud pública.
- Fortalecer el sistema de salud en las zonas rurales para que cuente con: maquinaria, insumos, infraestructura adecuada y personal técnico capacitado para brindar un buen servicio a los pacientes.
- Encontrar solución al limitado acceso a servicios de salud de algunos sectores por motivos de ubicación.
- Se propone contar con unidades móviles de salud en el sector rural.
- Realizar charlas informativas sobre educación sexual con el fin de prevenir enfermedades de transmisión sexual y embarazos no planeados.

- Capacitar al personal de las zonas rurales sobre la educación sexual, para que a su vez, puedan formar a la población rural.
- Sensibilizar a la población con respecto a las capacidades que poseen las mujeres y sus derechos.
- Fortalecer las leyes que amparan a las mujeres en periodo de gestación y madres, con el fin de erradicar la discriminación en el ámbito laboral.
- Priorizar a las personas locales en la firma de contratos laborales con empresas ubicadas en sectores rurales.
- Apoyar a emprendimientos de mujeres rurales para promover fuentes de empleo.
- Habilitar mecanismos de acceso e igualdad en los espacios educativos rurales.
- Generar espacios en donde se forme a hombres y mujeres en torno a sus deberes y derechos, mismos que podrán incidir en la promoción de igualdad y no violencia contra las mujeres rurales.
- Promover un sistema judicial de apoyo para las víctimas de violencia basada en género (VBG) y promoción de los derechos humanos, inherentes e inalienables a todos los seres humanos.

Así, al hablar no solo de la interseccionalidad sino de los ensamblajes que produce el territorio alrededor del género, es importante anotar de igual manera las luchas de mujeres indígenas kichwa del Chimborazo quienes lograron con enormes esfuerzos que la Constitución del 2008 requiera la participación de las mujeres con poder de decisión, en el desarrollo de derechos colectivos y en la administración de justicia y territorio (Picq, 2018).²

Continuando con el análisis de Manuela Picq (2018), las mujeres de Chimborazo desarrollaron sus propias estrategias incluyendo alianzas improvisadas para llegar a su objetivo, después de haber sido abandonadas por abogados, deslegitimadas por el movimiento de mujeres, y rechazadas por los legisladores de Pachakutik.

Es importante así destacar junto con García (2017), la importancia de la participación de mujeres indígenas en su lucha por su territorio tanto

2 Artículo 57, Capítulo 4.

del cuerpo como de la pacha-mama, que no son indivisibles. Conforme la autora, el giro eco-territorial de las resistencias está caracterizado por un marcado proceso de feminización de las luchas (Svampa y Viale 2014, p. 375) en donde las actividades extractivas están asociadas adicionalmente a un proceso de reactualización del patriarcado (García, 2017, p. 4). En el estudio llevado a cabo por Torres (2018, p. 41), el suelo tampoco es visto por las mujeres agrícolas como un terreno de explotación simplemente, sino “como un cuerpo vivo que hay que cuidar para no contaminar”.

Un análisis del territorio no puede estar separado de los efectos de la violencia colonial sobre los territorios y con ello, sobre quiénes lo habitan y cómo lo habitan. Como nos recuerda la académica aymara feminista Silvia Rivera Cusicanqui, sea que venga del Este o de Occidente, la violencia colonial priva a una persona de su dignidad e identidad (Cusicanqui, 2010).

En cada uno de los capítulos, las y los autores enhebran sus experiencias localizadas desde sus quehaceres políticos y activistas en los diferentes territorios en los que habitan. Un acierto de este libro y su serie es precisamente el poder proporcionar desde el conocimiento del territorio y cómo funcionan (o no) la garantía de derechos, proveyendo recomendaciones puntuales que pueden ser implementadas con prontitud en unos casos, en otros, pueden ser llevadas a consideración a través de lobby para convertirlas en realidad.

Desde la propuesta descentralizadora de Cecilia Alvarado quien provee recomendaciones basadas en su quehacer como vice-prefecta de la provincia del Azuay en donde, para hacer más eficiente el cumplimiento de derechos, es imprescindible revisitar la incomprensión/desprecio de la ruralidad.

Un gobierno descentralizado exige superar las banderas partidarias conforme la autora. Por ejemplo, al entender los GAD en su heterogeneidad, es importante a la vez considerar el régimen especial de Galápagos en estas geografías. De esta forma, plantea la posibilidad de tener un gabinete de gobierno en lugar de la ausencia de gobernaciones, entregando así el poder al territorio, que involucra al mismo tiempo una redistribución del presupuesto. De igual manera, confrontar el fatalismo de la urbanización del planeta como inevitable para centrarnos en garantizar derechos a la ruralidad pues, a mayor poder económico, no necesariamente se obtienen mayores derechos. Tampoco a mayor obra pública, se obtienen mayores

derechos. Pensar en derechos progresivos y en cómo utilizamos la Constitución para cumplirla para que todos los GAD nos hagamos cargo.

La autora, desde su experiencia como vice-prefecta, al confrontar el discurso de la urbanización del mundo como “destino manifiesto”, pone de relieve cómo las desigualdades espaciales urbanas/rurales se han ido incrementando. Las mismas deben ser confrontadas a través de políticas públicas que fortalezcan el desarrollo local y sostenible en las áreas rurales. Acciones que impulsen un modelo de participación ciudadana basado en principios de representación, corresponsabilidad, y gobernabilidad.

Es decir, un desarrollo integral que aborde críticamente imaginarios sobre modernidad que pueden invisibilizar e incluso acentuar, las brechas sociales existentes, de la mano de las divisiones regionales e internas entre espacios urbano/rural para empezar.

A través de ejemplos puntuales de gobernabilidad tales como el Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua y el Sistema Provincial de Protección de Derechos, María Cecilia Chacón pone de relieve formas de participación ciudadana y ciudadanía independiente, que a su vez conllevan corresponsabilidad. Reflexiona sobre los gobiernos provinciales y su efectividad para promover e implementar políticas públicas con enfoque de género y consolidar un sistema provincial de protección con otras instituciones públicas y sociedad civil. Esta reflexión se enmarca dentro de la normativa del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD a los gobiernos provinciales, que busca promover políticas de protección de derechos frente a la voluntad política de autoridades y al empoderamiento ciudadano de las mujeres y personas GLBTI en la presentación de propuestas que protejan y garanticen sus derechos

Para ello, la autora inserta dichos ejemplos en el contexto de la provincia del Tungurahua, para mirar cómo se articula el Gobierno provincial “como actor y protagonista de la política pública en el territorio”. De igual manera, aborda los niveles de articulación entre el Gobierno central y sus ministerios con las agendas locales.

En cuanto a participación ciudadana, la autora argumenta que, gracias a la participación de las mujeres y al involucramiento de los colectivos LGBTI en años recientes, se han podido visibilizar agendas de equidad en

el ámbito público, medios de comunicación, y la sociedad. Dichas propuestas se desarrollaron a través del Grupo de Interés de Mujer y Género del Parlamento, dentro de las cuales se busca el involucramiento de las mujeres en los espacios de decisión pública, una agenda propia, local de género desde las realidades rural y urbana, la erradicación de la violencia de género, el derecho al liderazgo comunitario, la alfabetización de las mujeres, formación de liderazgos. A través del capítulo, la autora cuestiona la homogeneidad con la que se ha pretendido legislar; por ejemplo, enclaves en algunas localidades en la Costa en donde existe un respeto por las diversidades sexo-genérica y quienes la lideran.

Mario Sáez Andrade aborda la política social ejercida por los GADP, donde se evidencia en la política social, el paso de un enfoque asistencialista a un enfoque de derechos. De esta forma, provee un recorrido cronológico a la par de un análisis sobre las fortalezas y debilidades de los mismos, una vez traducidos en planes, ordenanzas, y similar.

El autor alude al rol las Comisiones de Igualdad y Género, encargadas de transversalizar el enfoque de igualdad y equidad. Sáez menciona el rol central del Plan Provincial para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género, para que el Gobierno de Azuay pueda dar cumplimiento al mandato de la Ley Orgánica Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. Dicho Plan cuenta con cuatro componentes que responden a la Ley mencionada: Componente 1: Campaña Provincial, Componente 2: Fortalecimiento y formación de GAD, Componente 3: Apoyo a víctimas y familias, y Componente 4: Seguimiento y registro.

El CONGOPE a su vez, a través de su Unidad de Gestión Social, Interculturalidad y Género (2015), trabaja con los Gobiernos Provinciales sobre el Sistema de Protección de Derechos. Es importante recalcar la importancia territorial a partir de las cuales las declaraciones constitucionales deben articularse a las particularidades económicas, sociales y culturales de cada provincia. De acuerdo con el autor, esta localización permite generar procesos de reflexión sobre las problemáticas que enfrentan tanto las mujeres como las poblaciones LGBTI en cuanto a la gestión y planificación del territorio. Las herramientas políticas para la participación ciudadana se convierte en nodales e integrales.

Por su parte, Silvia Buendía aborda la invisibilidad de las comunidades LGBTI con las mujeres en el uso del espacio público. Visibiliza el androcentrismo y la importancia de la historia para entender quiénes se convierten en los dueños de la moral. ¿Por ejemplo cómo reclamamos derechos si tu sola condición, ser LGBTI antes de 1997, te mandaba preso? La autora traza una ruta histórica para poner de relieve la visibilidad de las comunidades LGBTI, las luchas sociales y políticas, los periodos trascendentales para la obtención de derechos tales como 1997 cuando se despenaliza finalmente la homosexualidad en el Ecuador.

La autora instala esta discusión en la Costa, principalmente en la provincia del Guayas con lo que logra ilustrar los cambios en los discursos y acciones políticas, de la mano de imaginarios sociales en dicha geografía. Entrelaza el espacio público como el lugar para abordar críticamente las formas a partir de las cuales se producen y reifican el machismo, el patriarcado, y la heteronormatividad. Al hacerlo, se pueden dar cuenta del rol de partidos como el Social Cristiano en la reproducción de estereotipos contra las comunidades LGBTI, a la par de los cambios más recientes en dichas narrativas fóbicas, en nombre de la modernidad. De esta forma, nos permite entender los regímenes bajo los cuales se producen las desigualdades y las exclusiones, de la mano con las acciones encaminadas a reducir dichas desigualdades.

Danilo Manzano nos plantea qué significa ser LGBTI urbano/rural? Y las obligaciones del Gobierno provincial de cara a la garantía de derechos. Visibiliza el temor a expresar afecto en el espacio público y nos trae ejemplos concretos ocurridos en Quito de lugares clausurados por homofobia, entre otros. Aborda críticamente fenómenos como el *pinkwashing* y los límites de programas como el de sellos inclusivos del Ilustre Municipio de Quito. Nos plantea la importancia de mirar a la migración interna de las personas que se auto-definen como LGBTI como un fenómeno poco abordado.

El abordaje de esta movilidad humana brinda perspectivas alrededor de las formas a partir de las cuales las ciudades a nivel global se convierten en receptoras de las diversidades sexo-genéricas. Por otro lado, se pregunta si la paridad garantiza una representación real de las comunidades LGBTI,

considerando por ejemplo obstáculos como la homofobia dentro de los partidos políticos, de la mano de cuotas de la diversidad sexual.

El autor aborda las dinámicas diferenciadas de las ciudades en tanto en cuanto obstaculizan la integración de las comunidades LGBTI. Localiza esta discusión dentro de las cifras sobre bienestar de la población LGBTI en el Ecuador resaltando las dificultades de aceptación por parte de las diversas instituciones empezando con la familia.

La falta de conocimiento por parte de una gran mayoría de la población incluyendo quienes están a cargo de desarrollar políticas públicas de inclusión social basadas en las necesidades específicas y vulnerabilidades diferenciadas entre las personas lesbianas, gays, bisexuales, y transgénero. Acentúa adicionalmente las formas a partir de las cuales el patriarcado y la heteronormatividad se traducen en formas de exclusión y violencia tanto para las comunidades LGBTI como para quienes son percibidos como tales, incluyendo las mujeres.

Mónica Chuji aborda la violencia de género y sus múltiples manifestaciones para analizar y plantear las estrategias utilizadas por los gobiernos subnacionales en esta temática dentro de los GAD, desde el trabajo de las prefecturas, que carecen de una perspectiva de género, y desde las voces de mujeres indígenas de la Amazonía, como de áreas rurales, indígenas y campesinas en Los Andes. Acentúa de esta forma la importancia de la proximidad de las prefecturas con las poblaciones en las zonas rurales y urbano-marginales. Conecta las diferentes violencias basadas en género que sobreviven las mujeres con aquellas de las personas LGBTI, insertando las estructuras de estas violencias en un legado tradicional colonial cargado de tradiciones religiosas-conservadoras, que van de la mano con las territoriales.

La autora visibiliza la doble y triple carga de trabajo para las mujeres campesinas e indígenas tanto en el cuidado y administración del hogar como en la comercialización de los productos agrícolas y conservación de las semillas. Entre los temas nodales se alude a la naturalización de las múltiples violencias contra las mujeres indígenas y campesinas, empezando por la psicológica y física, que deviene en poca o nula denuncia ante los órganos encargados. Para ello propone un rol proactivo en la implementación de programas en el territorio para prevenir por un lado, y sancionar

por otro, en coordinación con los organismos encargados, eliminando así la impunidad descrita. Esta impunidad se asienta en la naturalización de la violencia mencionada, que promueve el silencio.

Espero y esperamos que este paisaje crítico que nos brindan lxs autores, pueda promover una perspectiva que integre los procesos de participación política con el cambio social hacia la construcción de sociedades menos violentas, en esta confluencia con el territorio del cuerpo, sobre todo de las mujeres, con el territorio político y el entorno ambiental. Una rigidez ideológica e ideologizada en el abordaje a los problemas señalados, no se traduce en cambios sociales, sobre todo en cuanto a la reducción y eliminación de la discriminación, y con ello, las desigualdades basadas en género que afectan desproporcionadamente a las niñas, niños, mujeres y poblaciones LGBTI.

Las violencias por tanto no son compartamentalizadas, se convierten en ensamblajes a partir de las cuales son los cuerpos, leídos en sus categorías femenino en antagonismo a lo masculino en lugar de en su pluralidad, quienes son marcados con base en variables adicionales de “raza”, clase, etnicidad, edad, lugar de origen, estatus indocumentado, entre los principales.

Las particularidades del territorio anotadas por cada unx de lxs autores dan cuenta de estos ensamblajes, y la alerta de localizar en cada geografía corporal/territorial, los atinos y desatinos de las instituciones, subrayando la agencia de las mujeres y grupos LGBTI de organización participativa ciudadana. Esta agencia informa a la política pública el quehacer de la construcción de los derechos, sabiendo que dichos derechos están a su vez limitados por su marco de enunciación, y las bases sobre las cuales los derechos se habilitan.

Bibliografía

- Alvarado, M. C. (2018). Plan Provincial de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género. Prefectura del Azuay.
- Carrión, F. (2017). *La política en la violencia y lo político de la seguridad*. Quito: FLACSO.

- Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador (2018). Geografiando la resistencia: los feminismos como práctica espacial.
- García, M. (2017). *Petróleo, ecología política y feminismo: Una lectura sobre la articulación de mujeres amazónicas frente al extractivismo petrolero en la provincia de Pastaza, Ecuador*. Quito: FLACSO.
- INEC (2011). Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. www.ecuadorencifras.gob.ec
- _____. (2012). Encuesta de Uso del Tiempo. Comisión de Transición para la definición de la institucionalidad pública que garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres.
- Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://goo.gl/BNRASU>
- Picq, M. (2018). *Vernacular Sovereignties. Indigenous women challenging world politics*. The University of Arizona Press.
- Rivera Cusicanqui, S. (2010). Ch'ixinakax utxiwa *Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Torres, K. (2018). *Mujeres y redes agroecológicas del sur de Ecuador*. Tesis Maestría en Antropología de lo Contemporáneo. Universidad de Cuenca.
- Uribe, M. J. (Ed.) (2018). Encuentro Nacional de Mujeres Rurales “Democracia Paritaria y Agenda 2030”. Experiencias, desafíos y propuestas de las mujeres rurales del Ecuador, Asociación de Mujeres de Juntas Parroquiales y Rurales del Ecuador (AMJUPRE). FAO, PMA, ONU, Distrito Metropolitano de Quito.
- Viteri, M. A., Ceja, I., y Yépez, C. (2017). *Corpografías: Género y fronteras en América Latina (Gender and Borders in Latin America)*. Quito: FLACSO, International Development Research Center, (IDRC), Canada.
- Zaragocin, S. (2018). Gendered Geographies of Elimination: Decolonial Feminist Geographies in Latin American Settler Contexts. *Antipode*, 0. 1-20. ISSN 0066-4812.

Derechos y territorio: un modelo descentralizado para la vigencia de los derechos en el Ecuador

María Cecilia Alvarado Carrión¹

Resumen

Las cifras disponibles en materias tan sensibles como violencia de género, embarazo adolescente o hambre nos delatan que en el Ecuador no estamos avanzando en la garantía de derechos para nuestra población.

Las mejoras en infraestructuras no han sido suficientes para afirmar que las condiciones de vida han cambiado y que en temas tan sensibles como los citados, reprobamos.

Es hora de pensar un modelo diferente, que en nuestro criterio es un modelo descentralizado, que haga más efectiva la acción en el territorio, que nos ayude a alcanzar las metas en tiempos más cortos, que nos permita ser más eficientes haciendo que los recursos, siempre limitados, rindan más.

Este texto es una provocación a pensar que la descentralización en el país es buena para gobernar, es buena para las obras de infraestructura, y es buena y urgentemente necesaria, para hacer los derechos exigibles en todo el territorio nacional.

Más poder y participación a los gobiernos locales, es más poder y participación a la ciudadanía. ¿Será? Merecemos intentarlo.

Palabras clave: Descentralización, derechos, gobiernos provinciales, objetivos de desarrollo sustentable, violencia, hambre, embarazo adolescente, participación.

¹ Doctora en Jurisprudencia y Abogada de los Tribunales de Justicia del Ecuador. Fue Jefa Política de Cuenca, Asambleísta Constituyente alterna, Concejal de Cuenca y actualmente es Viceprefecta del Azuay. chechialvarado@gmail.com

Una contextualización necesaria

Escribo estas líneas desde la fría Cuenca, en el 2018 el sol nos ha sido equivo por estas tierras. Es el cambio climático. Ni los temblores –que los mayores decían que ocurren para “cambiar el clima”– han logrado traernos el sol a la ciudad, pero tristemente en los cerros los incendios forestales no han perdido la costumbre anual.

Mientras desarrollo este artículo el tema minero y la defensa del agua ha estado en el ojo del huracán, la batalla de más de diez años ha llegado a las cortes: una resolución ratificada después de la apelación da la razón a las comunidades, aunque eso no ha sido suficiente para que los ministerios de Minas y Ambiente se pongan manos a la obra para sacar a la concesionaria china de los páramos de Río Blanco; por el contrario, el Estado intenta revertir la decisión ganada en dos instancias por la comunidad, la misma que fue respaldada por decenas de *amicus curiae*² (Vásquez, 2010) (Mourre, 2007), que incluyen los de los gobiernos locales.

La discusión y tensión provinciales han estado durante el año 2018 también en torno a una Ordenanza que empezó con el título de soberanía y seguridad alimentaria, (la versión vigente habla solo de seguridad alimentaria) y que dice tener por objeto erradicar la desnutrición infantil en el Azuay, ordenanza que ha sido promovida por el actual prefecto de la provincia.

El tema del matrimonio igualitario ha estado con bajo perfil, librando una batalla legal en los tribunales de la ciudad: una sorpresiva y alentadora resolución a favor, una apelación del Registro Civil, una resolución en contra, que en lo principal afirma que es necesaria una reforma constitucional y que no basta la opinión consultiva 24 de la Corte Interamericana para reconocer que la posibilidad de celebrar el contrato civil –que es el matrimonio– es aplicable entre personas del mismo sexo.

Meses atrás la ciudad se ha sacudido por las denuncias de abuso sexual cometidos por un cura, y en las últimas semanas un “chico de buena

2 El *amicus curiae*, término latino que significa “amigo de la corte”, es un documento presentado por una persona con un fuerte interés u opinión sobre el sujeto o tema de la acción que busca sugerir una razón fundamental consistente con su causa.

familia” ha sido el protagonista de una serie de denuncias que incluyen violación, pornografía y drogas...

Tristemente los temas de violencia contra la mujer, incluyendo femicidios, son parte de la parrilla normal de un noticiero, esto mientras el Ministerio de Justicia, ente rector de la nueva Ley que aún no logra “inaugurarse” ha sido eliminado, sin que hasta la fecha se sepa con claridad cómo se hará para que la Ley no quede en letra muerta.

En lo nacional, Chevron se sale con la suya con un cuestionado, y para mí, ilegal e ilegítimo laudo arbitral que pretende echar abajo una sentencia ecuatoriana que le obliga a pagar 9.5 millones de dólares a los afectados por décadas de la despiadada e irresponsable explotación petrolera en la Amazonía.

En lo internacional, el continente entero se ha sacudido con el debate por la Ley de interrupción voluntaria de embarazo en Argentina y el debate se ha puesto “on” otra vez en las calles del Ecuador.

Y en lo personal: en menos de un mes y a mis grandes 39 años he sido acosada dos veces en la calle, por hombres que a simple vista se les podría llamar “señores”.

Todo esto ocurre en nuestro día a día, aunque las portadas de los periódicos de las principales ciudades del país sigan hablando del metro o del tranvía, o la tabla de posiciones del campeonato ecuatoriano de fútbol –masculino–. En los medios tradicionales,³ los derechos y la discusión de su vigencia o no, generalmente la encontramos en forma de noticia de crónica roja, sucesos, policial, o de falta de presupuesto y muy pocas veces lo vemos en portada o titulares exponiendo un análisis estadístico de lo que está en juego.

Este libro propone hablar de derechos y yo he querido abordarlo desde la relación con la descentralización y el rol de los Gobiernos Autónomos

3 Las redes sociales, a diferencia de los medios tradicionales, están permanente colocando en el debate virtual los temas de derechos. Verdaderas batallas se libran, particularmente en twitter, y libres de la “línea editorial” de los medios convencionales, podemos encontrar amplia documentación, reportajes, informes, estudios, que nos colocan ante un abordaje distinto de lo que hemos estado acostumbrados. En el Ecuador podríamos decir que semanalmente un tema de derechos puede estar en “tendencia”, superando los temas de la política, que nunca deja espacio para el aburrimiento en nuestro país.

Descentralizados (GAD). Esta mirada, que siento ausente, de cómo analizar las políticas públicas, los gobiernos autónomos y los resultados para la garantía de derechos, es lo que pretendo esbozar en las líneas que siguen. Mi objetivo se reduce a alimentar la reflexión y el debate para entender que la descentralización es buena también para que los Gobiernos Autónomos podamos asumir el desafío de trabajar arduamente y con presupuesto, para cambiar las cifras de la vergüenza.

Voy a organizar este conjunto de reflexiones en dos momentos:

A modo de contextualización voy a revisar algunos datos sobre problemas en el Ecuador, en torno a violencia de género, embarazo adolescente y hambre.

Compartiré algunas ideas que aporten a construir un modelo descentralizador para la garantía de derechos; analizando y ensayando algunas alternativas que se ya se implementan desde los GAD. Espero que todo lo que aquí expongo sea parte de una discusión amplia y profunda que anhelo pueda darse en el Ecuador.

Primera parte

Los derechos se ejercen o se vulneran en un territorio

Soy descentralizadora. Creo en un modelo descentralizado como la única alternativa para lograr un desarrollo sostenible real, con un territorio equilibrado, que reconozca la articulación urbano-rural, que entienda que el territorio no es una extensión que se mide en kilómetros cuadrados, sino un espacio de habitación y cohabitación donde se viven o no los derechos, donde surgen alternativas para superar sus problemas de exigibilidad plena.

La descentralización es la posibilidad de repartir poder, (poder para decidir el modelo de desarrollo, de decidir políticas públicas) y por lo tanto recursos, de la manera más democrática posible, de analizar los problemas y proponer las soluciones no desde arriba, sino desde abajo y desde adentro; y hacerlo así, es la única alternativa para garantizar que la lectura de la realidad no sea lejana y superficial, al contrario que sea sentida, que no salga solo desde el dato estadístico frío, sino desde la comproba-

ción fáctica, poniéndole rostro a los números y circunstancias. Así, las propuestas que se construyen con el involucramiento pleno de las y los ciudadanos habrán ganado un espacio para que a la hora de ejecutarlas sean parte de ellas, porque no es el resultado de una imposición, sino de una construcción colectiva.

Los problemas sociales, que no son sino la consecuencia de la falta de vigencia plena de los derechos, no se pueden solucionar solo desde el accionar del Estado central. Éste propone una política pública, prioriza presupuesto, la legislación puede traducirla en una ley, pero si no se cuenta con el involucramiento decidido de los gobiernos locales (lo que significa recursos) y la ciudadanía, nada pasará. La Organización de las Naciones Unidas nos habla de “territorializar” los ODS (PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015) como esa fórmula para indicar lo evidente: las metas globales requieren de trabajo territorial, desde el más pequeño Gobierno de cercanía, trabajando en la consecución de los mínimos mundiales.

Los derechos no se construyen sólo con contratos millonarios, los programas para trabajar en la vigencia de derechos necesitan presupuesto, y bastante más del que se asigna generalmente, pero necesitan sobre todo voluntad política para implementar modelos de gobierno que se midan en función de los avances en este tema. Ese es el problema. Los derechos se interiorizan en la ciudadanía, en procesos que lastimosamente tardan más de lo deseado, y solo la ciudadanía empoderada de sus derechos es la única que puede exigirlos y respetarlos, ponerlo en la prioridad de las agendas y sobre todo, ponerlo en todas las agendas: la famosa transversalización del enfoque de derechos, que debería arrojar como resultado un modelo de gobierno en donde la medida de la gestión no sea la obra pública en sí misma, sino la mejora de las condiciones de vida de su población. Nada nuevo: desde hace varios años atrás ya se pide una gestión por resultados que incluya indicadores sociales de impacto.

Sólo cuando entendemos que los derechos son el fin, es decir, que una vida digna es el fin de toda acción pública, podemos interiorizar que toda decisión, hasta la de aquellas obras de “cemento puro y duro” como una vía, un puente, un programa de vivienda, un sistema de alcantarillado, un

sistema de riego, deben ser decisiones tomadas con “enfoque de derechos” porque así serán parte de un proceso integral en donde la obra física no es la meta, sino un eslabón de una gran cadena para que una comunidad dé un salto importante en sus condiciones de vida, supere niveles de pobreza y en consecuencia, pueda vivir mejor.

Superar la pobreza es sin duda el reto más grande y vigente en nuestro país, y la inversión en obras de infraestructura básica siguen siendo la prioridad en gran parte del territorio, más aún en las zonas rurales; sin embargo, esa comunidad, beneficiada de una obra de cemento podría seguir siendo una comunidad con cifras atroces en violencia intrafamiliar; con problemas de desnutrición y malnutrición infantil; con problemas ambientales producto de su poca concienciación en su relación con la naturaleza; con chicos que al culminar el bachillerato no ingresan la universidad y no encuentran más opción que migrar a la ciudad a engordar cifras de subempleo y desempleo; con cifras de embarazo adolescente alarmantes... Todo esto ratificaría que las inversiones en obras, aún las mejor planificadas, e incluso en las que se justifica el “enfoque de derechos”, podrían no ser suficientes para traducirlas en herramientas que corten definitivamente el círculo de la pobreza.⁴

Revisemos algunos datos para contextualizar cómo el modelo actual no está siendo efectivo para garantizar los derechos a la población. No voy a entrar en detalle del análisis de las cifras, ni causas ni efectos, otros artículos de esta publicación seguramente lo harán, la intención en esta parte del artículo es poner apenas unos ejemplos para plantearnos la necesidad de un cambio en el modelo, que como lo he manifestado, tenga como desencadenante una mayor participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

4 El desarrollo o es sustentable o no es. Cuando en este texto se habla de desarrollo lo hacemos siempre considerando una visión de desarrollo sustentable, armónico con la naturaleza, responsable con las generaciones futuras, capaz de distanciarse de un concepto que se relaciona casi exclusivamente con la capacidad adquisitiva, y con ello en la capacidad de compra-venta de bienes y servicios.

Algunas cifras

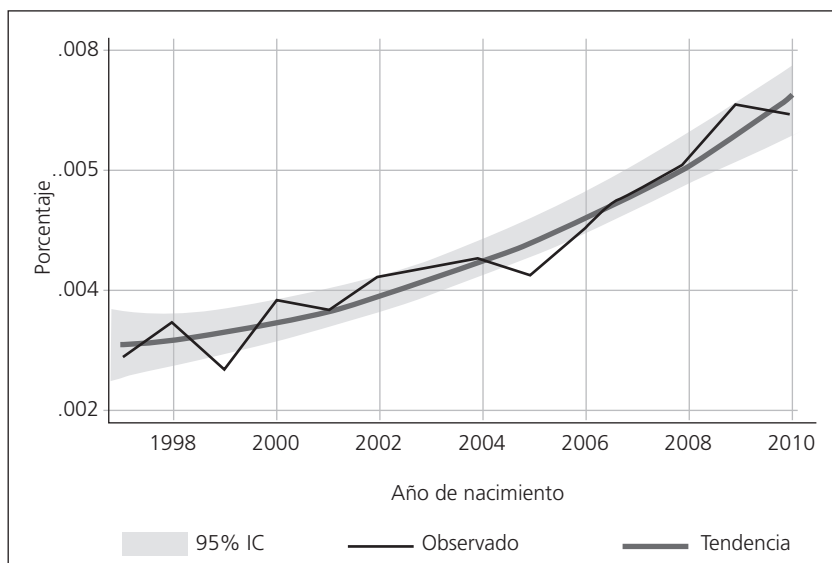
Nadie puede refutar que el indicador de embarazo adolescente aporta un dato clave para evaluar no solo las políticas de salud sexual y reproductiva, sino que revela gravísimos indicadores de violencia sexual. Una niña o adolescente que se enfrenta a una maternidad temprana ve reducidas sus opciones para alcanzar su proyecto de vida, su estudio y en consecuencia sus oportunidades laborales se verán afectadas, de ahí que las cifras que relacionan escolaridad de la madre vs. condiciones de pobreza del hogar tienen razón para confirmar que la edad del primer embarazo es clave para determinar las posibilidades de romper con el círculo de la pobreza o no.

Las cifras de embarazo adolescente en el Ecuador son la muestra más clara que no es automático el que a mayores ingresos públicos se dé mejores condiciones de vida per se.

La investigación: “Vidas robadas entre la omisión y la premeditación. Situación de la maternidad forzada en niñas del Ecuador” (Gómez de la Torre, Castello, y Cevallos, 2015) es un esfuerzo realizado por la Fundación Desafío para analizar y revisar los datos dispersos e incompletos que reposan en las instituciones públicas y que llegó a determinar que en el país un promedio de 2700 niñas menores de 14 años son madres anualmente. La Doctora Virginia Gómez de la Torre, directora de la Fundación hizo una corrección desalentadora en septiembre de este año, pues el informe publicado a fines de 2016 arrojó un promedio de 2000 niñas madres anualmente.⁵ La investigación testimonial es de lectura obligada para entender la durísima realidad a la que son obligadas las niñas, que en gran mayoría de los casos provienen de hogares en condiciones de pobreza y sus embarazos, por su edad, son todos productos de violación.

⁵ En la entrevista publicada en el portal web GK City (Ponce, 2018) se realiza la aclaración sobre la razón del cambio en la cifra y se narra la dificultad para encontrar datos oficiales de las niñas embarazadas.

**Gráfico 1. Incremento de partos en niñas
(10 a 14 años en el total de cifras⁶)**



Fuente: Estadísticas Vitales.

Elaboración: ECONÓMICA- Centro de Investigación Cuantitativa.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Lo que refleja el embarazo de niñas y adolescentes es una realidad a la que por años hemos dado la espalda: la violencia sexual, que ocurre en la mayoría de los casos en los lugares en donde se supone los niños y niñas deberían estar seguros: su casa y su escuela.

Los datos de delitos sexuales contra niños y niñas son otro misterio, según datos del informe “Ocultos a plena luz” (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, 2014) se conoce que solo el 15% de los delitos sexuales son denunciados y de ellos solo 5% son sancionados.

La campaña #SecretosFamiliares⁷ que busca denunciar el incesto, que no tiene un tipo penal específico en el Ecuador, ha arrojado a la luz cifras

⁶ Cuadro de la investigación “Vidas Robadas: entre la omisión y la premeditación. Situación de la maternidad forzada en niñas del Ecuador”.

⁷ Secretos Familiares: callar no es amar es una campaña de varias organizaciones de la sociedad civil de Ecuador, especialistas en defensa de los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

para quitar el sueño a cualquiera: el 40% de los abusadores agredió más de una vez; el 14% lo hizo de manera sistemática; a una de cada tres víctimas nunca le creyeron.

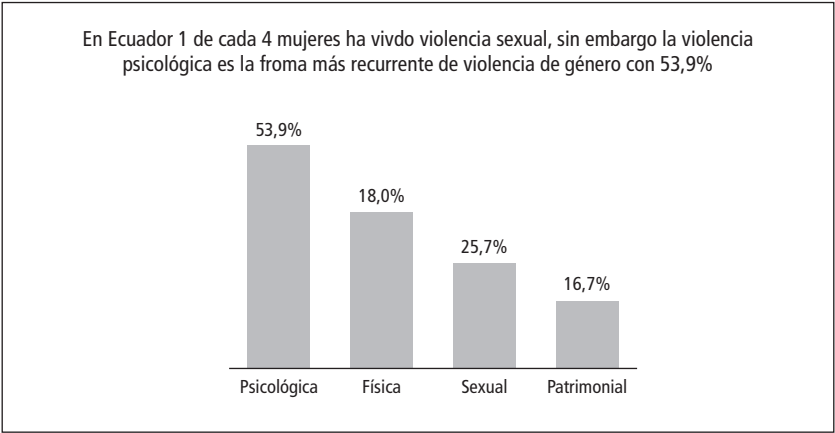
Según la Dirección de Política Criminal de la Fiscalía, entre el 2014 y el 2017 se reportaron 13 671 denuncias por abuso sexual; de ellos, 3575 corresponden a casos en donde las víctimas son niñas menores de 14 años o personas con discapacidad.

Y la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, no es otra cosa que el lado más doloroso y repugnante de la cultura machista que tiene como “pan de cada día” la violencia de género que termina golpeando también a los niños y niñas. El machismo, que hace que nuestras sociedades latinoamericanas sigan perennizando un modelo en que alguien (el hombre, en edad reproductiva, preponderantemente blanco-mestizo, heterosexual, urbano) es más que todos los demás sujetos de la sociedad, y que a mayor distancia del “modelo”, más condiciones de discriminación se pueda acumular.

Las cifras de violencia de género podrían ser peores de las que expone la encuesta vigente, las feministas queremos pensar que no será porque las condiciones han empeorado, sino porque hoy cuando menos hemos empezado a llamar a las cosas por su nombre, y lo que antes era “normal y natural” ahora se lo reconoce como un tipo de violencia.

Las cifras que se presentan a continuación, extraídas de la Encuesta Nacional de Violencia contra la Mujer (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, 2011) demuestran que la violencia no mira condición alguna: está presente en todo el país, zona urbana o rural, en los cinco quintiles, y afecta a mujeres con todo nivel de instrucción.

Gráfico 2. Mujeres que han vivido violencia psicológica, física, sexual y patrimonial



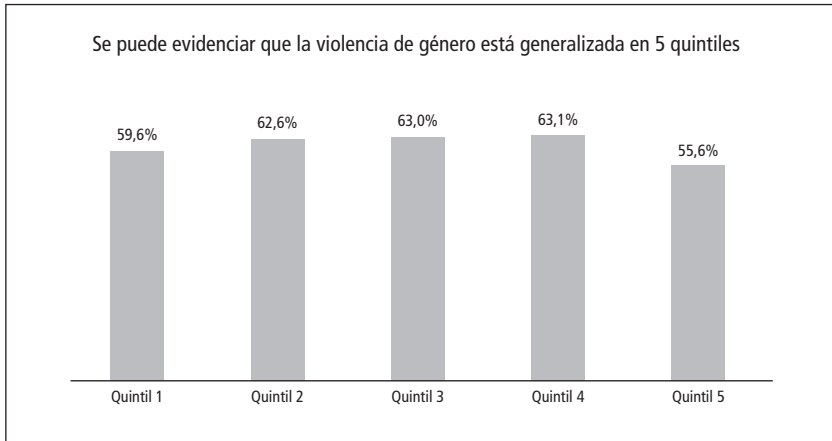
Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres

Gráfico 3. Mujeres que han vivido algún tipo de violencia por provincia



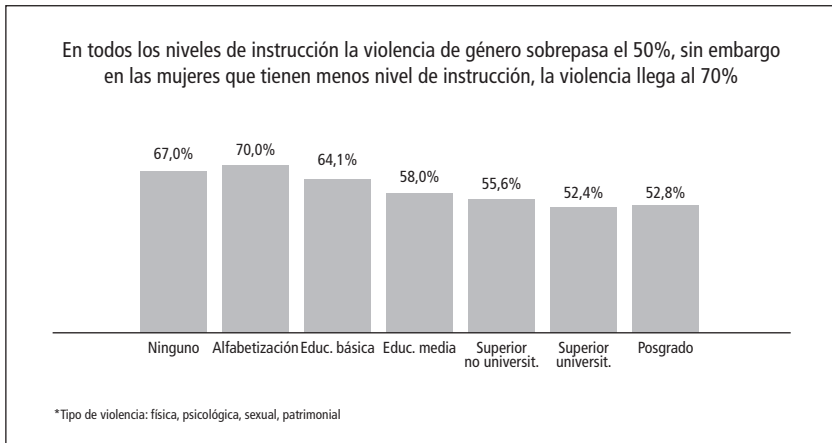
Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres

Gráfico 4. Mujeres que han vivido violencia de género, por quintiles de ingreso per cápita del hogar (Nacional)



Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres

Gráfico 5. Mujeres que han vivido violencia de género, por nivel de instrucción (Nacional)



Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres

Exploremos por otro sector. Miremos las cifras de hambre, desnutrición y mal nutrición y nos quedaremos sorprendidos de la incapacidad que hemos tenido como sociedad de evitar el desperdicio y conquistar una meta básica a la hora de erradicar la pobreza: acabar con el hambre. Sí, la meta es esa y no otra, porque es posible. Se producen alimentos suficientes para alimentar bien a toda la población, el problema, en el Ecuador y el mundo, ya no es producir alimentos, el problema está en almacenar, transportar, transformar, conservar y distribuirlos de manera que ningún ecuatoriano se acueste con el estómago vacío.

En el artículo “El rol de los Gobiernos Provinciales para alcanzar el objetivo Hambre Cero” (Larena, 2018) se afirma con cifras, que: “si la producción de alimentos en Ecuador se distribuyera de manera equitativa, no tendríamos problemas de hambre o desnutrición crónica”, pues la oferta de kilocalorías producida supera a la requerida por día, por persona.

El domingo 9 de septiembre Diario El Comercio publicó una nota bajo el título: “Quito desecha 100 toneladas de alimentos al día”⁸ y las cifras, según cita el diario al Directivo de la FAO en Ecuador, indica que Quito desperdicia al año 36 500 toneladas de alimentos (se cita al Banco de Alimentos de la capital que indica que son 100 toneladas/día).

La nota continúa afirmando que el Banco de Alimentos recuperó en el año 2017 101 174 kilos de comida y los canalizó a personas en estado de vulnerabilidad. De los alimentos recuperados, el 65% corresponden a verduras, hortalizas, legumbres y tubérculos; 25% a frutas y el 10% a otro tipo de producto. Datos que son también un indicador importante de la “vida útil en percha” que tiene un alimento, y las pérdidas que esto genera a quien está del otro lado de la cadena, pasando situaciones igualmente dramáticas: el pequeño productor agropecuario, cuyo promedio de edad está por encima de los 65 años.

Los datos de la FAO a nivel mundial citados en la nota, son escandalosos: un tercio (1300 millones de toneladas) de la producción de alimentos anuales se pierde o desperdicia en el planeta; de estos, 78 millones de toneladas anuales se originan en América Latina y el Caribe. Es decir, aún

8 Nota publicada en la sección Actualidad bajo este link: <https://goo.gl/d3kLbh>

sin superar el problema de la pobreza (la capacidad de adquirir alimentos necesarios en los mercados) podríamos superar el problema del hambre. ¡Los alimentos se producen y se desperdician!

Lo más alarmante es que la última edición de “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo” (FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, 2018) afirma que en la carrera para alcanzar la meta del ODS 2: Hambre Cero, la humanidad ha retrocedido una década:

Los datos recopilados este año continúan indicando un aumento del hambre en el mundo. Según los datos disponibles, el número de personas que padecen hambre ha venido creciendo durante los últimos tres años, volviendo a situarse en los niveles de hace una década. Actualmente se calcula que el número absoluto de personas del mundo afectadas por la subalimentación o carencia crónica de alimentos, se ha incrementado desde alrededor de 804 millones en 2016 a casi 821 millones en 2017. La situación está empeorando en América del Sur y la mayoría de las regiones de África; igualmente la tendencia a la baja de la subalimentación observada en Asia hasta hace poco parece estar ralentizándose considerablemente. Si no se aumentan los esfuerzos, existe el riesgo de quedar muy lejos de alcanzar la meta de los ODS relativa a la erradicación del hambre en el mundo.

Esto, a pesar que las Naciones Unidas estableció el decenio por la nutrición (2016-2025) remarcando que las metas globales de los ODS no serán posibles de alcanzar si no logramos erradicar el hambre.

Cuadro 6. La nutrición y los ODS



En el informe 201/ (Development Initiatives, 2017) se analizó el impacto de los conflictos armados, y en este año pone el foco en los problemas ambientales, que están alterando las condiciones de producción, sobre todo para los países como el nuestro en donde la agricultura familiar campesina de subsistencia sigue siendo la de mayor proporción en el territorio.

La variabilidad climática y los eventos extremos son uno de los principales factores responsables del reciente aumento del hambre a nivel mundial y una de las principales causas de graves crisis alimentarias.

La situación del hambre es significativamente peor en los países cuyos sistemas agrícolas son extremadamente sensibles con una elevada sensibilidad a la variabilidad de las precipitaciones, la temperatura y a las sequías graves, y donde los medios de vida de una elevada proporción de la población dependen de la agricultura.

El análisis del hambre en el mundo se ha complejizado con lo que hoy es un problema de salud pública contradictorio: la obesidad, que además es producto de la malnutrición, que afecta a familias empobrecidas, aunque parezca imposible, pues “el estrés que significa vivir con inseguridad alimentaria y las adaptaciones fisiológicas a la restricción de alimentos ayudan a explicar por qué las familias que enfrentan inseguridad alimentaria tienen un riesgo más alto de sobrepeso y obesidad”.

El informe nos alerta sobre lo que ocurre con las mujeres en edad reproductiva; la anemia en el embarazo y período de lactancia; que provocan problemas en la primera niñez con bajo peso y talla; el absurdo que los alimentos más sanos y nutritivos son más costosos que “la comida chatarra” o alimentos procesados con altos contenidos artificiales; el sobrepeso y con ello las enfermedades no transmisibles que son sus consecuencia. A pesar de algunos indicadores interesantes, alcanzar las metas al 2025 y 2030 nos exige redoblar los esfuerzos:

Cuadro 7. Brechas entre metas 2025 y 2030 en relación con el crecimiento, sobrepeso, lactancia materna, anemia y obesidad



Revisar los datos de los ODS en el Ecuador también nos ayudan para tener esa mirada panorámica de nuestra realidad. Ahora que nos encontramos en un momento pre-electoral, ojalá las discusiones, los planes, los proyectos de los candidatos a las elecciones locales de marzo de 2019 tuvieran cuando menos como base la necesidad de territorializar los ODS, no para medirlos exclusivamente, sino para proponer alternativas que nos ayuden a contribuir a las metas nacionales y globales. De esto, de la necesidad de generar modelos propios, es de lo que nos ocuparemos en la siguiente parte de este texto. Mi aspiración es que esta discusión pueda llegar a un nivel político más alto: plantear un modelo descentralizado para la garantía de derechos.

Cuadro 8. Objetivos de Desarrollo Sostenible en Ecuador



El análisis podría seguir con cifras que explican muchos datos: el centralismo en la función judicial hace que varios cantones en nuestro país no cuenten siquiera con juzgados multicompetentes o la básica ventanilla judicial, que permita un acceso más o menos cercano para reclamar por sus derechos. La reciente Ley de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer⁹ en un intento por dar alternativas a las mujeres víctimas de violencia, propuso que sean las Tenencias Políticas las encargadas de recibir denuncias y dictar medidas de protección. En mi criterio, expresado en la Asamblea Nacional, la decisión de encargar a las Tenencias Políticas es la prueba del estado centralista que tenemos. Las Tenencias Políticas, instancia de representación política del Presidente de la República a nivel

⁹ La referida Ley entró en vigencia el 5 de febrero de 2018 luego de ser publicada en el Registro Oficial.

de parroquias rurales, bajo un esquema de gobierno descentralizado no tienen sustento en la Constitución que está próxima a cumplir 10 años de vigencia en el país. La “salida de emergencia” que significó usar las Tenencias Políticas para acercar el servicio de prevención de violencia a las mujeres rurales en lugar de fortalecer el sistema judicial, los jueces de paz o los Consejos y Juntas Cantonales de Protección de Derechos, son la muestra que la respuesta más fácil ha venido del centralismo: se desconfía en los gobiernos locales y sus capacidades y se resisten a fortalecerlos o fortalecer otras instancias (como los jueces de paz) porque implica traspasar más presupuesto, entiéndase restar presupuesto a las estructuras centrales para darlo a estructuras locales.

Por otra parte, en materia ambiental, seguiré insistiendo en la interpretación abusiva y antojadiza que se hace del concepto de sectores estratégicos para usarlos como una barrera para el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos en lo que tiene que ver en las decisiones de extracción de crudo o minería metálica, que ponen en ciernes la posibilidad de ejercer lo más innovador de nuestra Constitución: los derechos de la naturaleza y el planteamiento de un modelo de desarrollo, que descrito como “Buen Vivir”, no es otra cosa a mi entender, que establecer un desarrollo sustentable.

La reflexión podría seguir, y como he manifestado mi intención en esta parte es solo cuestionar la eficacia de un modelo centralista frente a la garantía de derechos. No quiero cruzar las fronteras y caer en la demagogia de suponer que la “barita mágica” es la descentralización, razones sobran para demostrar que otros males, como la corrupción, que es el mal más “descentralizado” en el país, seguido de cerca de la falta de profesionalización de los funcionarios públicos a los que en muchos casos cuesta llamarlos “servidores públicos”, hacen dudar sobre la capacidad que tendremos de construir un modelo distinto. A pesar de ello, y a riesgo de cometer varios errores, me atrevo a plantear una propuesta, porque entiendo que la tarea por una sociedad de “justicia y de derechos” está entera y las entradas para alcanzarla deben ser complementarias, y una de esas, con seguridad, tiene que ser un modelo territorial descentralizado.

Segunda parte

Un modelo descentralizado para los derechos

Como lo he señalado, creo en la descentralización; en la descentralización profunda y honesta. La que llega hasta la parroquia y de la parroquia a la comunidad. Del municipio al barrio y del barrio a la cuadra, donde fácilmente por la densidad demográfica viven más personas que en grandes extensiones de territorio.

Sé que es un camino largo y lleno de miedos, y que no se puede volcar sobre un solo tablero la responsabilidad o la ilusión de una vida mejor; sin embargo, siento que varios problemas podrían tener cuando menos un inicio para su solución, habríamos por lo menos encontrado “la punta del ovillo”, si nos animamos a trabajar desde abajo y adentro, en lugar de hacerlo desde arriba y afuera.

La descentralización es la vacuna a la migración forzada: porque promueve una democracia territorial que impulsa un desarrollo más equilibrado, que ponga a un alto al hecho que el solo lugar de nacimiento ya nos condiciona las oportunidades que tendremos (no es lo mismo nacer en Quito norte que en la zona indígena del cantón Nabón en el Azuay).

La descentralización es una oportunidad para combatir la corrupción, a pesar de todo, y de los ejemplos vergonzosos, la descentralización reparte poder y reparte recursos. Nadie tendrá demasiado para “disfrazar las comisiones” en los abultados contratos que además se hacen por declaraciones de emergencias, o “empaquetados” de varias obras en todo el territorio que se compensan precios entre sí. Un gobierno de cercanía hace más posible la “contraloría social” y con buenos ajustes a la transparencia de la gestión sí es posible superar las condiciones que hoy nos hacen naturalizar la corrupción.

La descentralización es la clave para la verdadera participación ciudadana y la corresponsabilidad. El ciudadano se involucra más en los temas que le tocan directamente: mucha más participación se puede generar a nivel del barrio o la parroquia, que a nivel central. Participación con resultados concretos, participar para ser parte de la decisión, participar, no llenar salones, es la demanda de la ciudadanía que también se ha cansado de ser “movilizada” sin saber ni por qué ni para qué.

La descentralización es la apuesta por encontrar respuestas distintas, innovadoras y retadoras a los problemas que la humanidad sigue sin resolver. Como lo veíamos en el título anterior, las metas globales nos exigen acciones territoriales, y esas acciones, así lo demuestran varios proyectos locales, son distintos, son únicos en muchos casos, porque han surgido de las condiciones particulares que tiene un territorio y que al desarrollar un modelo propio ha encontrado un camino para superar la causa de un problema global.

Entonces... desde mi perspectiva, la descentralización es también un tema que atraviesa —o debería atravesar— la discusión de la implementación y la garantía de derechos en el territorio.

Nuestra Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 2008) nos define como un “Estado de gobierno descentralizado”, y establece que el principal deber del Estado —entendido el Estado en todos sus niveles— es cumplir y hacer cumplir los derechos de la Constitución, garantizar que la ciudadanía pueda vivir conforme a los derechos consagrados. Sin embargo, la aseveración de Virginia Gómez de la Torre,¹⁰ al tratar el doloroso drama de las niñas-madres en Ecuador, puede ser aplicado a más de una situación de vulnerabilidad:

El Estado no está cumpliendo con una responsabilidad básica que nace de haber suscrito todas estas convenciones internacionales, haber hecho programas de protección integral, y haber puesto en la Constitución que garantiza el bien superior que es la niñez y la adolescencia. Si vamos a lo local, al barrio, a la comunidad rural, a la comunidad pobre urbana, y vemos el interior de la familia y vemos los indicadores altísimos de violencia contra las mujeres, es una la realidad que está ahí y la conocemos, ¿qué debe hacer el Estado?

(...) el Estado no cumple con todo lo que ha puesto en la Constitución, un montón de derechos que están ahí para las niñas y adolescentes, para las mujeres. Todas las estrategias de prevención de la violencia contra la niñez y la adolescencia no se cumplen.

10 Virginia Gómez de la Torre, directora fundación desafío, entrevista GKcity 17 de septiembre <https://goo.gl/1qQoos>

Cuando un ciudadano logra ser consciente de sus derechos (lastimosamente para muchos la condición de marginalidad le hace incluso desconocer de lo que es víctima) la primera reacción es de impotencia. En los temas de violencia el grito es desgarrador: #JusticiaParaTodas es lo que resta pedir cuando el #NiUnaMenos sigue siendo una aspiración lejana: es decir, que si el estado no pudo garantizar una vida libre de violencia para las mujeres, que terminaron siendo víctimas de femicidio, que cuando menos garantice que los crímenes no quedan en la impunidad. Tristemente ni la reparación judicial arroja indicadores alentadores en el país.

¿Qué hacer?

Desde mi experiencia en los gobiernos locales, antes como concejala de Cuenca, ahora como Viceprefecta, me atrevo a plantear un modelo que tenga como base a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entendidos desde su heterogeneidad. Las líneas que vienen son producto de reflexiones, de sueños, de angustias...intentando encontrar alternativas que ofrezcan un escenario distinto al actual. No es un proyecto, ni nada cercano, no pasa de ser un conjunto de ideas que quieren encender la llama de una discusión en serio por un estado descentralizado que sea capaz de implementar un modelo basado en la mejora de las condiciones de vida de su población.

Entender a los GAD en su diversidad¹¹:

En el Ecuador somos provincias (23, más un régimen especial en Galápagos); cantones (224 según los nuevos cantones creados); parroquias rurales (790). Las provincias somos quizás el nivel más homogéneo. En el nivel cantonal tenemos 56% de cantones que tienen menos de 30 mil

11 En el artículo: "Repensar los Gobiernos Autónomos para lograr la descentralización y el desarrollo sustentable" publicado dentro de esta misma colección por la FLACSO Y CONGOPE, pueden encontrar un análisis que complementa y explica este planteamiento.

habitantes, apenas 13% que superan los 100 mil habitantes; y por otro lado parroquias rurales que fácilmente tienen más población que muchos cantones, y que por su proximidad a las grandes ciudades tienen incluso modos de vida más urbanos que rurales.

Es hora de entender, y legislar, para unos GAD que aunque se denominen igual, no son iguales, y merecen una normativa más flexible que les permita crecer, fortalecerse, y ponerse retos de acuerdo con sus condiciones geográficas y socio-económicas-culturales.

Para poner el ejemplo que más conozco, en el Azuay, somos quince cantones; sin embargo todos los cantones, salvo la capital Cuenca (600 mil habitantes aproximadamente) tienen menos de 50 mil habitantes. Gualaceo (47 500) y Ponce Enríquez (30 500) están por encima de los 30 mil habitantes; todos los demás están por debajo de los 30 mil, de ellos cuatro cantones (San Fernando, Oña, Guachapala, El Pan) están por debajo de los 5 mil habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, 2010).

Así, hay que deshacer la asociación que tenemos de municipio=urbano. En el Ecuador, cuando menos el 56% de los municipios deberían ser considerados “municipios rurales”, y bajo esta lógica analizar su relación ciudadano/territorio/competencia.

Por otro lado, parroquias “conurbadas” a las grandes ciudades (aquellas ciudades de más de 100 mil habitantes) que seguramente se han convertido en “dormitorios” porque su población se traslada todos los días a laborar en la ciudad cercana, cuyo nivel de Gobierno Parroquial debería ser considerado una suerte de “Municipio desconcentrado” en donde desde la relación con su Municipio y su Gobierno Provincial debería ser más horizontal y con mayor capacidad de asumir competencias —con presupuesto— vía convenios de concurrencia que la Constitución lo permite.

Los Gobiernos Provinciales por otro lado somos claves para la articulación urbano-rural, para el fortalecimiento de los GAD cantonales rurales, y por supuesto para las parroquias rurales.

Un gobierno descentralizado en donde funcionan los Gobiernos Intermedios: las provincias somos la bisagra entre lo nacional y lo local

Un esquema de gobierno descentralizado supera la reflexión de derechos que se propone este artículo y este libro. Se nos queda fuera toda una política fiscal que es básica para plantear un modelo viable; corriendo los riesgos de dejar una mesa con “chulla” pata, nos concentramos en los temas que permitan plantear un modelo para el ejercicio de derechos:

Construir un estado fuerte, no obeso, pasa por no duplicar las acciones de los GAD en el territorio. Los ministerios que se encargan de las competencias exclusivas de los GAD, establecidos en la Constitución, no requerirían oficinas territoriales, la relación debería ser directa entre el Ministerio, como ente rector nacional, y el GAD que tiene la competencia exclusiva. Por ejemplo: Los Gobiernos Provinciales tenemos la competencia de fomento agropecuario. El Ministerio del ramo debería trabajar directamente con los Gobiernos Provinciales y no duplicar esfuerzos ni desperdiciar recursos compitiendo en el territorio, muchas de las veces inclusive promoviendo políticas contradictorias. El ahorro de recursos que signifique reducir estas instancias debería ir a fortalecer los presupuestos de los GAD.

Los Gobiernos Provinciales como Gobiernos Intermedios: somos la bisagra entre lo nacional y lo local. En este Estado centralista, reconociendo la importancia de articular con las provincias, se crearon las gobernaciones, instancias de representación del Gobierno Central que en mi modesto criterio deberían desaparecer, (paradójicamente han sido los Gobiernos Provinciales quienes hemos estado en riesgo de desaparecer, por no entender el rol que cumplimos primordialmente para los municipios no capitales de provincia).

El Presidente de la República debería implementar un Consejo de Gobierno, en el que no están sus delegados territoriales –que da la idea que le dicen lo que quiere oír, porque mantener su cargo depende de la relación con el Ejecutivo– sino en el que están los prefectos y prefectas, autoridades electas, que podrán transmitir lo que sucede en su territorio y lo que ocurre más allá de los programas dirigidos desde el Estado central.

Tuve la posibilidad de ocupar el cargo de Jefa Política del cantón Cuenca durante casi un año y hablo con total convencimiento de que las

estructuras de Gobernador, Jefe y Teniente Político no tienen razón de ser cuando la relación del Presidente de la República debería darse con el Gobierno Provincial, Municipal y Parroquial. Entendiendo la complejidad de generar asambleas con los niveles cantonales y parroquiales, considero absolutamente viable el instaurar un Consejo de Gobierno con 23 representantes de las provincias, más el Régimen de Galápagos.

A su vez, los Gobiernos Provinciales y Municipales estamos obligados a implementar consejos de gobierno al interior de nuestros territorios.

¿Posible? En mi criterio sí. El principal problema a vencer es el “celo” político y romper con estas estructuras que hacen que el Gobierno Central se vea en la necesidad de actuar políticamente en el territorio, sobre todo en los que las autoridades locales no corresponden a su partido o sus aliados. Esta ausencia de relación institucional y obligada entre el Ejecutivo y los GAD hace que muchos recursos se desperdicien, pero además, que sobre todo en materia de planificación territorial y decisiones que tienen que ver con el modelo de desarrollo, nos encontremos frente a posiciones contrarias que terminan, como en el caso del Azuay, librando hasta batallas legales por impedir la ejecución de proyectos que se han pensado y aprobado a espaldas de las autoridades locales y de su población.

No habrá ningún camino posible para avanzar en descentralización si no somos capaces de dar el primer paso de reconocer y dar poder político real a los territorios.

Se trata entonces de construir un modelo distinto –totalmente distinto– en donde el Estado Central se relaciona con los GAD de manera directa (entendiendo la diversidad de los GAD) y en donde, sin dejar de ser un Estado Unitario, se apela a que en el territorio seamos más efectivos y creativos (PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, 2014) para alcanzar las metas nacionales que nos propongamos.

Los GAD no como “colaboradores” de los ministerios. Los GAD como centros de acción y de toma de decisiones locales que empujen a la sociedad hacia adelante.

Pongamos unos ejemplos en los temas que expusimos cifras:

Frente a las cifras de violencia contra la mujer, la Ley de Prevención y Erradicación de Violencia plantea acciones muy interesantes. Incluye a los GAD como actores del sistema, inclusive sin hacer distingo entre lo que puede y debe hacer una parroquia o la prefectura. Sin embargo, a la hora de asignar presupuesto, otra vez la ley asignó más responsabilidad sin asignación de recursos.

Una de las tareas de otorga la Ley a los GAD es la implementación de las Casas de Acogida para mujeres víctimas de violencia y sus hijos. La necesidad de casas de acogida que sean manejadas técnicamente es una demanda clara, sin embargo su implementación demanda de recursos que rebasan las posibilidades de la mayoría de los GAD.

¿Qué sucede hoy? Las pocas casas de acogida existentes en el país reciben aportes del Estado Central (antes a través del Ministerio de Justicia, anteriormente del MIES) y aportes vía convenio del GAD en el que se asientan. Aporte, que como he dicho, está dentro de los temas que se consideran “extras” a las acciones obligadas del GAD y que se ponen en riesgo constantemente.

¿Qué debería ocurrir? Las Casas de Acogida deberían responder a los GAD en su territorio. Los fondos estatales deberían pasarse al GAD que tiene la relación: con ello, la relación, la fiscalización, el seguimiento se lo haría desde una instancia local más cercana, y además, y los gastos administrativos que se generan por mantener una unidad (dirección, subsecretaría, área o como fuese su nombre) para administrar los convenios con las Casas de Acogida a nivel nacional, pasaría a ser parte del aporte que se entrega al GAD.

En este tema concreto, el Gobierno nacional debería contar con una Coordinación (o Ministerio si lo prefiere) encargado del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de Violencia, pero la articulación territorial debería ser con los GAD. Aquí nuevamente propongo que la “bisagra” entre lo nacional y lo local funcione: es decir, que seamos los GAD Provinciales los que podamos articular las acciones en el territorio y coordinar con la instancia nacional encargada.

Pienso en programas para Erradicar el Hambre (que pasan por la producción, transformación, conservación, distribución); para dotación de

vivienda de interés social; para el fomento de una cultura de paz y no discriminación, y en todas estas acciones encuentro que la política nacional será mucho más efectiva si trabajamos con los Gobiernos Autónomos: en la meta de Hambre Cero no cabe duda que la relación debería ser con las provincias que tenemos las competencias de fomento agropecuario, riego y fomento productivo en general; hoy por hoy, el programa emblemático de la “Minga Nacional Agropecuaria” que debería estar plenamente alineada para alcanzar la meta global, se la realiza por fuera de los Gobiernos Provinciales.

En programas de vivienda (Casa para Todos) la clave son los municipios que son quienes pueden encontrar alternativas para el uso de suelo y la dotación de infraestructura; y en los temas de generar una cultura más democrática y respetuosa de los derechos humanos, de enfrentar el abuso sexual infantil, o la xenofobia está claro que todos deberíamos involucrarnos, hablando un mismo lenguaje, y no como sucede ahora en que los esfuerzos se desgastan con campañas nacionales que compiten con campañas locales.

Un gobierno descentralizado nos exige superar nuestras banderas partidarias. Nos obliga a inaugurar en el país una forma más institucionalizada en donde la articulación de cada nivel local y con el gobierno nacional no depende de la cercanía o amistad con el presidente de turno, sino de un modelo organizativo que nos obliga a la articulación. Esto, no ocurrirá mientras el Gobierno Central piense que trabaja con sus ministerios y no con los GAD. Mientras los Ministerios decidan qué informan y qué no, y cómo lo informan, siempre en la lógica de defender la decisión del estado central.

En áreas como salud y educación queda clara la necesidad de un despliegue institucional en territorio de los ministerios, y probablemente existan otras áreas con esas características, pero en donde los GAD tenemos competencias exclusivas no me queda duda que el reto está en lograr que la articulación sea de Ministerio a GAD, optimizando recursos, y entregando poder —y presupuesto— a los territorios.

La Constitución como marco de los derechos que promueve la progresividad en el territorio

Nuestra Constitución, amplia y ambiciosa en su carta de derechos, a sus diez años de vigencia está lejos de hacerse “carne”. Aunque todos los niveles de gobierno tenemos el mandato de trabajar por la vigencia de derechos, en la práctica ha resultado que los GAD han visto una barrera en las competencias para poder implementar acciones más efectivas. Algunos, con más visión y presupuesto, se han atrevido más, o han sido “usados” por los ministerios para que aporten con sus “contrapartes” para cubrir rubros que para los trámites del aparato central han resultado más difíciles (la muestra son los programas de alimentación para grupos de atención prioritaria que están generalmente atendidos por municipios e incluso por algunas parroquias grandes) pero la mayoría se han limitado a cumplir los mínimos legales sin ejercer proyectos de impacto en sus territorios.

Sin embargo, me atrevo a plantear que más allá de la articulación para ser más efectivos que señalo líneas arriba y con lo cual el rol de los GAD se potenciaría, el reto es aún más grande: La discusión de los derechos debería tener más fuerza local. Cumplir con los mínimos establecidos en la Constitución, pero atreverse, permitirse, que en cada territorio, sus autoridades y sus ciudadanos, se planteen mecanismos, programas, ordenanzas, que de acuerdo con sus propios procesos, sean capaces de ir mejorando el ejercicio de los derechos ciudadanos; y por supuesto, priorizando presupuesto. Los derechos son progresivos nos dicen, pues deberíamos permitirnos que quienes empujan el carro hacia delante lo puedan hacer, sabiendo que en cada territorio, el terreno en el que andan puede ser más o menos favorable para lograr esa progresión.

Ya existen algunas iniciativas hechas por la fuerza de la necesidad. Particularmente en planes de igualdad de oportunidades, los colectivos de mujeres en varios lugares del país han colocado en las agendas locales demandas específicas y han conseguido “pellizcar” algo de fondos para poder implementarlos; sin embargo, no dejan de ser acciones sujetas a la voluntad política de la autoridad de turno y que al atravesar épocas de crisis que obligan a recortes presupuestarios empiezan por todo lo que se considera un extra a la acción prioritaria del GAD.

Hoy por hoy, a pesar de lo que nos manda a constitución a todos los niveles de gobierno, la obligación legal de los GAD se traduce en destinar cuando menos el 10% de los ingresos no tributarios a programas para los grupos de atención prioritaria. Ese 10% lo he visto justificarse de la manera más creativa. Desde la inversión en regeneración de veredas –porque por la vereda también caminan niños–, hasta los muy ecuatorianos homenajes con mariachi y flor por el día de la mujer, ejecutados ampliamente “en favor” de las comerciantes de los mercados, o incluso estudiantes.

Darle fuerza a la discusión local de los derechos nos permitiría una sana competencia en ser el lugar donde mejor se pueda vivir (y no me refiero a temas de infraestructura).

Competir por ser el territorio en donde nuestros guaguas tengan menos riesgo de sufrir agresiones, en donde la desnutrición infantil esté erradicada, en donde los indicadores de violencia intrafamiliar y de género muestren una curva descendente; en donde los trámites de vulneración de derechos se tramitan con agilidad en la Junta de Protección de Derechos y la Defensoría del Pueblo, y los indicadores judiciales puedan exponerse con orgullo.

Y lo propio en materia ambiental, una ciudad, una provincia, cuyos indicadores ambientales nos dicen que el derecho a vivir en un medio ambiente sano no es verso de un poema, sino una realidad concreta gracias a las prioridades puestas para gestión del agua, gestión de desechos sólidos, contaminación vehicular, etc. En este tema, aunque el ejemplo pueda sonar muy simple, es verdaderamente práctico: Galápagos y Guayaquil van a reducción progresiva de plásticos; Cuenca y Quito está discutiendo eliminar bolsas plásticas... es decir, tendremos normas que implican no solo una política de gestión de desechos que es competencia municipal, sino que implica también a la industria que debe, por estas decisiones, cambiar sus líneas de producción y orientar sus inversiones hacia otro tipo de productos.

En Cuenca y el Azuay existen ordenanzas que tratan los derechos de las personas LGBTI, unos años con mejor cumplimiento que otros, pero por lo menos la población en este territorio tiene una herramienta de legislación local a la hora de discutir sus derechos. No hemos podido resolver

los temas que dependen de legislación nacional, pero en un modelo descentralizado, nuestra Asamblea Nacional debería legislar para permitir que los territorios podamos ir caminando a nuestro ritmo. Nada menos que lo establecido en la Constitución, tal vez algo más se puede lograr si en los territorios la discusión ciudadana y sus autoridades locales encuentran alternativas para la progresividad.

Hace unos meses conocí un grupo de mujeres transfemeninas de una parroquia rural de un municipio en la provincia de Manabí. Ellas eran poderosas. Ellas abanderaban la lucha por la seguridad en su territorio, lo que empezó siendo una demanda de su grupo poblacional, se encontró con que era la demanda de toda la población, y la ciudadanía confió en ellas y su liderazgo para conseguir lo que antes no habían logrado. Al conocerlas me imaginé que quizás, solo quizás, en esa parroquia rural sea más llevadera la vida difícil de una mujer transfemenina porque habían logrado integrarse con la comunidad y liderar una lucha necesaria y obligada. ¿Podría ser que ese territorio esté más dispuesto a dar pasos en el reconocimiento social y legal de la población trans?

A los Gobiernos locales nos sigue costando legislar en materia de derechos. Ponernos la vara más alta nos obliga también a mejorar la calidad de legisladores locales que elegimos. Ser autoridades que dejemos de hablar –y ofrecer– exclusivamente obras de cemento, podría ser un salto que algunos territorios más que en otros se pueda dar de manera más temprana y provocar un efecto cascada. Al menos deberíamos intentarlo.

Tercera parte

Conclusiones

Reitero que el objetivo de este texto no era otro que abonar a un debate, proponer unas ideas que inviten a construir una alternativa diferente, atrevemos a pensar en otro modelo de organización más efectivo.

No tengo las respuestas. En estas líneas se quedan muchos cabos sueltos. He intentado concentrarme en la temática y buscar aportar ideas concretas:

- La descentralización nos obliga a una institucionalidad en donde el nombre de Gobierno Autónomo Descentralizado no sea de papel sino en ejercicio. Verdaderos representantes de su territorio que articulan directamente con el Estado central.
- El modelo descentralizado que intento dibujar tiene como centro a los Gobiernos Provinciales del país. Gobierno Intermedio que debe actuar como bisagra entre lo local y nacional y que tiene la bondad de poder articular el territorio en un país en donde la mayoría de municipios (56%) podrían definirse como municipios rurales.
- Un modelo descentralizado que es la única opción para territorializar las metas globales, ser más efectivos y tomar las riendas para superar los problemas más angustiantes de vulneración de derechos.
- Un modelo descentralizado que optimiza recursos, que promueve que los territorios puedan caminar a su ritmo hacia una progresividad de los derechos, que cumpla con el lema de la Agenda Urbana: “que nadie se quede atrás”.

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial Asamblea Nacional.
- Development Initiatives (2017). *Informe de la Nutrición Mundial 2017. Alimentar los ODS*. Reino Unido: Bristol.
- FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma: FAO.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF (2014). *Ocultos a plena luz. Un análisis estadístico de la violencia los niños*. Disponible en: <https://goo.gl/n8BNsx> (2-09-2018).
- Gómez de la Torre, V., Castello, P., y Cevallos, M. (2015). *Vidas robadas: entre la omisión y la premeditación. Situación de la maternidad forzada en niñas del Ecuador*. Disponible en: <https://goo.gl/Dw39Zs> (2-09-2018). Grupo de Información en Reproducción Elegida.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Quito: Ecuador en Cifras.
- _____. (2011). *Encuesta Nacional de Violencia de Género*. Disponible en: <https://goo.gl/UgrLkV> (3-09-2018).
- Larena, R. (2018). El rol de los Gobiernos Provinciales para alcanzar el objetivo Hambre Cero. *Territorios*, 42.
- Mourre, A. (1 de septiembre de 2007). *Los Amici Curiae con la respuesta apropiada al interés público en la transparencia del arbitraje de inversión*. Disponible en: HeinOnline.org: <https://goo.gl/WLarFG>
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://goo.gl/7vWeJ> (11-09- 2018).
- Ponce, I. (septiembre de 2018). *La vida de los otros*. Disponible en: Virginia Gómez de la Torre: “El Estado es encubridor y cómplice de los violadores sexuales”: <https://goo.gl/QTfmtn> (18-09-2018).
- Vásquez, J. (2010). El amicus curiae como herramienta de la democracia deliberativa. *Revista Justicia Electoral*, 175.

La reforma política de la lucha de género y su incidencia en el rol de los gobiernos intermedios

Cecilia Chacón Castillo¹

“...mi trabajo es construir ventanas donde
antes solo había pared”
(Michel Foucault).

Resumen

A través de un análisis breve y rico en argumentos sobre la gobernabilidad y participación de los movimientos de mujeres en el Ecuador, se expone el aporte del Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua y el Sistema Provincial de Protección de Derechos como fruto de una demanda y presencia activa y permanente de las mujeres en el territorio, Cecilia Chacón Castillo pone de relieve formas de participación ciudadana y ciudadanía independiente, que a su vez conllevan corresponsabilidad. Para ello, la autora inserta dichos ejemplos en el contexto de la provincia del Tungurahua, para mirar cómo se articula el gobierno provincial “como actor y protagonista de la política pública en el territorio”. De igual manera, aborda los niveles de articulación entre el gobierno central y sus ministerios con las agendas locales.

En cuanto a participación ciudadana, la autora argumenta que, gracias a la participación de las mujeres y al involucramiento de los colectivos LGBTI en años recientes, se han podido visibilizar agendas y acciones concretas de equidad en el ámbito público, medios de comunicación, y la sociedad.

Palabras clave: Gobernabilidad, participación, movimientos de mujeres, gobierno intermedio, Nuevo Modelo de Gestión.

¹ Cecilia Chacón Castillo, Periodista con Maestría en Gerencia Pública, docente universitaria de Pregrado y Posgrado, Miembro de la Red de docentes investigadores de las Artes y Cultura del Ecuador, Viceprefecta de Tungurahua. cecychacon@yahoo.com

Introducción

El artículo contempla el análisis y reflexión de las lecciones aprendidas a través de la política pública de fortalecimiento de la participación ciudadana en la provincia de Tungurahua y en especial énfasis el desarrollo de la política de equidad género a través del gobierno intermedio y su incidencia en la promoción del sistema provincial de protección de derechos, como en la calidad representativa y de propuestas de las mujeres y personas GLBTI a través del Grupo de Interés de Mujer y Género del Parlamento Gente dentro del Nuevo Modelo de Gestión existente desde el año 2000. Este ejercicio pretende visibilizar el rol del gobierno intermedio como ente articulador, impulsor y coordinador de las decisiones ciudadanas validadas en las asambleas provinciales efectuadas anualmente y que constituyen mandatos para todos los niveles de gobierno en la localidad.

El análisis está dentro de la dinámica nacional y responde a los logros y conflictos no resueltos en la esfera central del Estado, en la que se superponen relaciones de poder, reinstitucionalización de la estructura estatal, revisión de normas y leyes, legitimación de las instituciones que promueven la defensa y garantía de los derechos de las mujeres y personas GLBTI, capacidad territorial para asumir retos locales, reconocimiento de la actual realidad de las mujeres, planteamientos coherentes de soluciones a las demandas locales, capacidad movilizadora de la sociedad civil, empoderamiento y sensibilidad a los problemas de las mujeres, tolerancia a las identidades de género.

El desarrollo del análisis se adapta a la pedagogía constructivista, enfoque de la educación social a fin de plantear: a) reconocimiento de la realidad y de la experiencia local, b) reflexión crítica c) aprendizajes que coadyuven a nuevos paradigmas de los roles de los gobiernos provinciales en el Ecuador como parte del desarrollo integral de los territorios. Es decir, mientras más moderno quiera ser el territorio, más acción social movilizadora debe consolidar y reducir las brechas de pobreza, violencias y discriminación por género.

La hipótesis planteada se centra en la exigua normativa que emite el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentra-

lización COOTAD a los gobiernos provinciales para promover políticas de protección de derechos frente a la voluntad política de autoridades y al empoderamiento ciudadano de las mujeres y personas GLBTI en la presentación de propuestas que protejan y garanticen sus derechos. La problematización de esta realidad se sintetiza en ¿Son los gobiernos provinciales efectivos a la hora de promover e implementar políticas públicas con enfoque de género y consolidar un sistema provincial de protección con otras instituciones públicas y sociedad civil?

Con este fin, contextualizaremos la situación actual de país, la situación de la provincia de Tungurahua y las propuestas que referencia al gobierno provincial como actor y protagonista de la política pública en el territorio.

Marco de encuentro entre las mujeres autoridades y la política pública luego de la Constitución del 98

Entrado el nuevo milenio con apoyo de las Naciones Unidas, se lleva a cabo la campaña MUJER VOTA POR MUJER, cuyos objetivos era motivar a las mujeres a postularse a cargos públicos de decisión y a sensibilizar a la ciudadanía a la sororidad y solidaridad por las candidatas mediante el voto popular. En esas elecciones seccionales existió una participación importante y decisora a concejales, alcaldesas, consejeras provinciales. En las elecciones del 21 de mayo del 2000, aproximadamente el 30% de mujeres ocuparon alguna candidatura por los diferentes partidos (González en la *Otra Mitad*, 2000, p. 14) y la reserva a los cargos de mayor jerarquía siempre fue “guardada” para los candidatos hombres.

Al mismo tiempo... surge la apatía y la incertidumbre por qué las mujeres por quienes habíamos votado, fueron sujetas de burla y escarnio de sus colegas. Se cuestionó el rol de las mujeres autoridades desde su capacidad para legislar, como para asumir cargos, se evidenció la escuela de discriminación aduciendo que los hogares de las mujeres autoridades se veían descuidados y disfuncionales y finalmente muchas de ellas jamás habían asumido un rol tan activo en la política local y territorial que eran notorias las debilidades de discurso en medios de comunicación, la calidad de argumentos se veían

débiles y las poquísimas propuestas se veían lastimadas por la falta de apoyo de sus colegas en los cuerpos colegiados de los gobiernos seccionales.

Tiempos complejos para la Ley de cuotas o Ley de Elecciones y Partidos Políticos, que fue una lucha de reivindicación del movimiento de mujeres a nivel nacional (Conamu, 2009) que alimentó la esperanza de que el país debía remodelar, reformar o renovar su sistema de partidos, su sistema de elecciones y su sistema de hacer desarrollo sin contar con una parte importante de la población como los indígenas, las mujeres, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, en ese entonces.

Al mismo tiempo, en octubre de 1997, se aprueba la Ley Especial de Descentralización del Estado y de participación social, que motiva la creación de un Comité Permanente de Desarrollo Provincial con las autoridades del régimen seccional autónomo y dependiente de cada provincia, y algunos representantes de la sociedad como las universidades, las cámaras de la producción, medios de comunicación, organizaciones campesinas, colegios de profesionales entre otros (Vega en Aguirre *et al.*, 1998, p. 32). En este escenario el movimiento de mujeres observa que la ley es susceptible de las voluntades de las autoridades de turno y propone como parte del enunciado de los principios de la participación social de esta ley “la equidad social y de género” dejando sentado que aún el Estado y los gobiernos seccionales no interiorizaban como parte de la práctica cotidiana de la política la inclusión de género o los mismas demandas de las mujeres en las políticas públicas. Incluso el 7% de mujeres ya electas en concejalías o alcaldías (Vega en Aguirre *et al.*, 1998, p. 32) reflejaron no tener ninguna vinculación con las organizaciones de mujeres, ni contar con la suficiente información de los problemas de las mujeres o personas GLBTI para realizar propuestas dentro de las resoluciones u ordenanzas.

Sin duda la Ley de Cuotas dio paso a otras reformas emitidas en el tiempo, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana vigente desde el 20 de abril de 2010 y las prácticas participativas desde gobiernos locales en Ecuador desde el 96, abren otro horizonte como la promoción de la capacitación y la formación ciudadana a todo nivel, no sólo de las mujeres, sino del ciudadano de a pie que vuelca su rol de sujeto social a sujeto político, de su rol pasivo de usuario, beneficiario, consumidor, contribuyente a ser el sujeto de

derechos con responsabilidades más incluyentes en el ejercicio de lo público.

A partir de estos dos escenarios, las mujeres no hemos dejado de actuar y participar en las contiendas electorales. Siempre mayormente exigidas en capacitación, formación debido a los estereotipos sociales de apreciar más el productivo y el rol masculino (Flasco 2008).

Las reformas electorales motivan que la paridad y alternabilidad debe ser un requisito obligatorio, y en similar peso el movimiento de mujeres refleja mayor madurez al motivar que la participación femenina sea sensibilizada a los temas de género, con propuestas orientadas a las luchas históricas como el acceso a la salud, a la educación, a la equidad laboral, y a la erradicación de las violencias de género.

Concomitante a este esfuerzo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD especifica en el Art. 41 referente a las funciones de los gobiernos provinciales en sus literales b) diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias institucionales y legales; g) promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias. Siendo exigua la normativa al momento de interpretar las posibilidades de incidencia en la política pública social con enfoque de género desde los gobiernos provinciales.

Un hito en el accionar de propuestas desde las mujeres o desde gobiernos seccionales sensibles a los temas de género es la presencia de mujeres en las viceprefecturas del Ecuador, en las elecciones del 2014. Veintiún viceprefectas y dos prefectas es el resultado de autoridades para los gobiernos intermedios. Pese a esta nutrida presencia hasta el momento actual no fue posible consolidar un cuerpo colegiado² de estas autoridades, una agenda común de metas y propiciar un referente nacional de su participación política.

Por tanto, los desafíos y logros sobre la incidencia de los gobiernos intermedios en políticas públicas con enfoque de género son insuficientes y

2 El Consejo de Gobiernos Provinciales del Ecuador, durante los años 2016, 2017 propuso varias reuniones motivadas por las viceprefectas a fin de potenciar su rol y retribuir su liderazgo con intercambio de experiencias. Apenas 10 de las 23 viceprefecturas se reunían esporádicamente sin obtener objetivos y resultados concretos y de articulación en agendas comunes.

focalizados en muy pocos gobiernos provinciales, destacándose Azuay, Imbabura, Pichincha, Tungurahua. Los obstáculos a superar van desde voluntad política de la primera autoridad para asumir dentro de su plan de trabajo objetivos concretos relacionados a la reducción de las violencias de género, respeto a los derechos de las personas de la diversidad sexo – genérica, reducción del índice del embarazo adolescente, por ejemplo; pasan también por identificar con claridad el objeto del encargo a las viceprefecturas³; que adicionalmente evidencian poco conocimiento de las realidades de las mujeres en el territorio, desconocimiento de la cosa pública, intermitente relacionamiento con la localidad, debilitamiento logístico, exiguo presupuesto y violencia política de género. Estos son los detonantes para definir la gestión de muchas de las viceprefecturas en Ecuador. Agréguese a ello, que en los planes de gobierno, no consideraron por la misma debilidad en el COOTAD, la implementación del sistema provincial de protección de derechos.

La ciudadanía de las mujeres y los hombres en el Nuevo Modelo de Gestión en Tungurahua

Para Cecilia Loría, 1998 la ciudadanía parte básicamente de la doctrina neoliberal, que se sustenta en el principio de la igualdad de los individuos y que niega las identidades específicas. La autora aduce que este concepto debería ser revisado a la luz del concepto de género y de la experiencia histórica de las prácticas y luchas de transformación que han desarrollado las mujeres. Para el 2008, Maxine Molyneux, incluye dentro de este bagaje crítico de los estudios

3 En las elecciones del año 2014 las viceprefecturas mayormente constituidas por mujeres quedaron asociadas a un vacío de roles y funciones, puesto que el Art. 51 del COOTAD define al viceprefecto o viceprefecta como la segunda autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado provincial, elegido por votación popular en binomio con el prefecto o prefecta. En tal calidad intervendrá con voz y voto en las sesiones de consejo y subrogará al prefecto o prefecta en los casos expresamente señalados en la ley. Estará sujeto a las mismas normas que rigen los deberes, derechos, obligaciones y funciones del o la prefecta; su trabajo será de tiempo completo y no podrá desempeñar otra función, con excepción de la cátedra universitaria. Como parte del consejo provincial, asumirá a plenitud las funciones de consejero o consejera. Este artículo no describe cuáles son las funciones de tiempo completo que deben realizar las segundas autoridades, por tanto, se deja al azar y a una suerte de comprensión y acuerdo mutuo cuales serían los encargos que se deben realizar en la gestión compartida.

de género definiciones como “justicia de género”, apelando a las relaciones sociales y jurídicas que predominan entre sexos, y al respeto de las diferencias. Amplía la discusión de la ciudadanía basada en un anclaje a ámbitos como el derecho, la religión, el lenguaje, la economía, en las particularidades demográficas y las formas de exclusión racializada (Molyneux, 2008, p. 29).

Ambas autoras coinciden que los temas donde se pone a prueba el reconocimiento de la diversidad, la dialéctica entre las relaciones individuales, colectivas-asociativas, los derechos sexuales y reproductivos, las relaciones de género y poder, lo público y lo privado, la voluntad política para el debate y la gestión ciudadana, la discriminación, la feminización de la pobreza, generan ciudadanía cada vez más complejas, pero más conscientes de su realidad con la posibilidad de marcar hitos positivos en ciudadanía más democráticas, expresadas en la cristalización de espacios públicos ciudadanos y expresiones públicas cada vez más humanistas (Loria, 1998).

Molyneux ampliaría este criterio de la ciudadanía conquistada a través de movimientos ciudadanos cada vez más organizados bajo la premisa “Derecho a tener derechos”. Sustancialmente este enfoque es el que se refleja en la Constitución ecuatoriana del 2008 que se declara garantista de derechos y expresa la razón de la unidad territorial nacional bajo el marco de un Estado de derechos.

A partir de esta intermediación conceptual ¿Cómo vivió este ejercicio el Gobierno Provincial de Tungurahua y cuál su incidencia en la política pública social territorial?

De acuerdo con el boletín digital No.1 agosto 2018, “Vocería por los Derechos” Tungurahua, es una de las provincias más pequeñas del Ecuador, con una superficie territorial de 3386,26 km², 1367,37 km², de páramos y 2018,29 km², de zona repartida entre cultivada y habitada, con una densidad poblacional de 289,4 habitantes por km², considerando solo la superficie cultivada y habitable. La población de la provincia, según proyección al 2019 es de 584 114 habitantes; de los cuales, el 59,1% se encuentra en la zona rural; el cantón Ambato alberga al 65% de la población de la provincia. La provincia está integrada por 9 cantones, 19 parroquias urbanas y 44 parroquias rurales. La población es mayoritaria femenina.

La vinculación y acceso laboral de las mujeres a sectores como: educación, salud, comercio, comunicación permiten superar las inequidades que aún sobreviven; entre las principales actividades que realizan son: agricultura, ganadería, pesca (29%), comercio al por mayor y menor (19%), actividades del sector primario, en íntima relación con el nivel educativo alcanzado por las mujeres, el 48% tienen solo educación básica (INEC, 2010).

En Tungurahua, el 41% de jefas de hogar en edad reproductiva, trabajan por cuenta propia, este factor se da por la tradición de emprendimientos familiares; muchas son artesanas que hoy en día tienen pequeños negocios, el 27% es empleada u obrera privada, el 8% trabajan en el sector público.

Según el INEC en Tungurahua, en marzo del 2018, la tasa de desempleo en mujeres jefas de hogar fue del 4,64%; además, el 50,55% tienen como fuente de ingreso el empleo informal, con un ingreso promedio de 293,50 dólares, frente a 369,30 de los hombres en las mismas condiciones (73,90 dólares más que las mujeres). La inserción de la mujer en el mercado laboral ha dado lugar a que trabaje fuera del hogar, hecho que influye en disminución de las tasas de fecundidad y natalidad, es así que en Tungurahua, según el INEC la tasa de fecundidad en la última década ha decrecido en un 60%; en promedio el número de hijos por hogar ha disminuido de 5 a 3 según comparativo del Censo INEC 2001-2010. El 42% de mujeres de 19 a 29 años de edad reporta no tener hijos, el 34% tiene un hijo nacido vivo. Las mujeres de 29 a 49 años tienen en promedio 3 hijos, el 3% de mujeres mayores de 50 años tienen de 5 hasta 12 hijos. El 5% de adolescentes de 12 a 18 años reportan tener 1 hijo nacido vivo, el 4,16% de las mujeres menores de 18 años son casadas y el 92,64% son solteras. En promedio el 45,9% de las mujeres jefas de hogar de 19 años en adelante son casadas.

De acuerdo con el reporte del ECU 911 y publicado en este mismo instrumento de información, en el año 2016 existió el 1,30% de llamadas de auxilio por violencia intrafamiliar en relación con el total de habitantes de Tungurahua (según proyección INEC); en el año 2017 existió una disminución en relación con el año 2016 del 29,3% en alertas de violencia intrafamiliar llegando al 0,91% del total de habitantes (según proyección INEC). Hasta abril del año 2018, se reportan 2017 llamadas de auxilio producto de la violencia a niñas, niños y mujeres.

El Departamento de Atención de Violencia Intrafamiliar de la Policía Nacional, para proteger a víctimas de violencia intrafamiliar; dentro del portafolio de servicios evidencia una mayor diligencia en delegación de fiscalía que en promedio para los tres años comparados es del 35,7% y en notificaciones médicas de protección 35,7%. En los últimos tres años hay un 63% de denuncias por violencia física, con un decremento anual del 20%. La violencia psicológica en el año 2016 es del 37%, con una tendencia creciente; para el 2017 el nivel de denuncia es del 58% es decir un 21% más de denuncias, al 2018 el porcentaje de denuncias se incrementa en un 100% referente al año 2016 y en un 7% al año 2017, las agresiones psicológicas responden a varios factores socio económicos. La tendencia de denuncia del 2016 al 2018 en las mujeres es de incremento (23,3% más) y de hombres de decrecimiento (7% menos).

Dentro del Hospital Docente Ambato, existe una de las 15 salas de primera acogida del país, cuya atención preferencial es en casos de violencia física, psicológica y sexual a niños, niñas y mujeres, siendo los casos de violencia física los de mayor frecuencia, entre los años 2016 y 2018, con una tendencia siempre ascendente siendo el 2017 el año de mayor incidencia con 1613 casos.

Al analizar la tendencia de casos atendidos en los años 2016 y 2017, el año 2016 tuvo una tendencia creciente, mientras el 2017 tuvo una estabilización con tendencia horizontal.

Las agresiones sexuales son mayores en los años 2013 y 2017; según grupos de edad, los más afectados son los adolescentes de 10 a 14 años, en el que hubo un incremento del 75% de casos.

Al comparar la frecuencia de violencia sexual según grupos de edad se observó que los niños de 10 a 14 años tuvieron 2,32 veces más probabilidad de ser violentados que los niños de 5 a 9 años siendo estas diferencias estadísticamente significativas.

Dentro de las estadísticas nacionales la provincia ocupa el segundo lugar en la visibilización de la violencia de género, y al mismo tiempo como consecuencia de esta realidad es la provincia con la política pública social de género con mayor intervención territorial, producto de la cooperación, articulación y coordinación existente en la localía.

Estos datos explican por qué para este gobierno provincial, la voluntad política y la inclusión de políticas públicas cada vez más firmes y una sociedad civil en estado de acción permanente facilita no sólo la formulación de acciones sino la evolución de índices que reflejan el grado de desarrollo humano y calidad de vida de sus habitantes en un tiempo determinado.

Este hecho es explicable, al considerar que la provincia desde el año 2000 consolida la presencia activa de las organizaciones de mujeres en Tungurahua con clara participación movilizadora y militante en la lucha de género, hoy los Parlamentos de Agua, Trabajo y Gente están nutridos de la presencia de mujeres urbanas o rurales, indígenas, campesinas o mestizas, promoviendo como eje de la gestión pública la Agenda de Género con la identificación de problemáticas y propuestas.

La primera Agenda de Género se publicó para el período 2006-2010. Dentro de sus objetivos se detalló lo siguiente:

- El involucramiento de las mujeres en los espacios de decisión pública.
- Una agenda propia, local de género desde las realidades rural y urbana.
- La erradicación de la violencia de género.
- La erradicación de la discriminación por opción política.
- El derecho al liderazgo comunitario.
- La alfabetización de las mujeres.
- La capacitación para el empoderamiento y autonomía de las mujeres.
- Propiciar una ciudadanía real y permanente de las mujeres en todos los espacios de la vida de la provincia.
- Formar lideresas.
- Identificar el rol y aporte de las mujeres indígenas y campesinas de la provincia.

Esta agenda fue evaluada y revisada por la sociedad civil organizada y tuvo una segunda actualización para el periodo 2013-2017 cuyos objetivos maduraron en la búsqueda de resultados como:

- La actividad productiva de la mujer en la provincia de Tungurahua es incrementada con especial atención a la mujer rural. De esta manera su situación económica y autoestima es mejorada.

- La convivencia es mejorada mediante nuevos modelos de familia, reduciendo de esta manera los índices de violencia de género e intrafamiliar en la provincia.
- Organizaciones de mujeres son creadas y fortalecidas formando líderes en sectores urbanos y rurales de la provincia de Tungurahua y encontrando la efectiva participación en los diferentes espacios de toma de decisiones y creando espacios de diálogo de saberes.
- La educación es más equitativa con parámetros de equidad de género e igualdad de derechos.

A estos dos instrumentos le siguió la Agenda Social⁴ publicada en el año 2014 por el H. Gobierno Provincial de Tungurahua ha pedido del Parlamento Gente visibilizando el aporte del Grupo de Interés de Mujer y Género y que recoge los planteamientos y los suma a la gran política de los sectores de prioritaria atención, cuyo énfasis fue acelerar el rol público del gobierno intermedio en propuestas que puedan tener corresponsabilidad, representatividad y gestión de lo público y lo social.

Este esfuerzo de la sociedad civil es acompañado por la acción de cinco encuentros realizados en los últimos cinco años que recogen las decisiones ciudadanas de las mujeres y los colectivos GLBTI para el accionar y planificación del Gobierno Provincial de Tungurahua.

El penúltimo encuentro realizado en abril de 2018, evidenció que el camino e incidencia de las propuestas y luchas de género aún tienen vigencia para el Estado de Derechos y se definieron alternativas en varios ejes:

⁴ La Agenda Social de la provincia de Tungurahua reúne el programa social del Parlamento Gente, en cuyo contenido se expresan la problemática y propuestas de los Grupos de Interés Barrios, Transportistas, Adultos Mayores, Niñez y Adolescencia, Mujer y Género, Jóvenes. Esta agenda es de carácter mandatoria y es impulsada por cada uno de los liderazgos sociales alrededor de la participación ciudadana en coordinación y trabajo de los gobiernos seccionales.

Cuadro 1. Prioridades del Grupo de Interés de Mujer y Género. Parlamento Gente.

EJE 1 Económico-productivo	EJE 2 Capacitación y Formación	EJE 3 Personas GLBTI	EJE 4 Participación, convivencia y justicia
Generar alternativas productivas y diversificación de productos agropecuarios en los emprendimientos liderados por las mujeres rurales.	Fortalecer las capacidades de las mujeres en el conocimiento de las leyes a favor de la aplicación de sus derechos.	Diseñar estrategias para el fomento de la autonomía económica y profesionalización de la población de lesbianas, gay, bisexuales, transgénero o intersexuales (GLBTI), que incluya el impulso de emprendimientos productivos y la asesoría para la consecución de microcréditos	Realizar un diagnóstico y línea base sobre la aplicación de la Ruta de Acceso al Sistema de Justicia en Casos de Violencia de Género en Tungurahua.
Abrir nuevos espacios de comercialización justa y digna, principalmente para organizaciones de mujeres rurales, en trabajo conjunto con la Unidad de Movimientos Indígenas de Tungurahua UMICT	Capacitar a las/ los integrantes de las Defensorías Comunitarias para el ejercicio de los derechos de participación y articulación a las asambleas ciudadanas locales.		Diseñar e implementar una campaña social que promueva espacios públicos, seguros y libres de acoso y violencia.
Articular con el Parlamento Agua, el acceso al agua y la participación paritaria de las mujeres en las organizaciones de base,			Fortalecer la participación de mujeres en espacios de toma de decisiones, especialmente en la zona rural.
			Debatir y proponer a la comisión de Justicia de la Asamblea Nacional la propuesta de despenalización del aborto, en casos de violencia sexual.

Fuente: Agenda Tungurahua 2018-2020

Elaboración: Cecilia Chacón Castillo

Como se observa la participación de las mujeres y el involucramiento en los últimos años de los colectivos GLBTI nutren sustancialmente el debate de lo social, lo económico productivo, lo cultural en la provincia. El primer objetivo de las organizaciones de mujeres y sectores sociales se ha cumplido en la Agenda: estar visibles en la retina de lo público, del debate de la sociedad y medios de comunicación.

El segundo desafío a identificar es hasta donde llega en la política pública el gobierno intermedio. Aquí algunas precisiones.

- Los enfoques de género, intergeneracional, interculturalidad y participación son transversales a la gestión del gobierno provincial de Tungurahua desde el año 2000.
- Desde el año 2000 prevalece una agenda pública de género impulsada desde las organizaciones de mujeres en el territorio y que es el instrumento interlocutor para la generación de propuestas y acciones.
- El Nuevo Modelo de Gestión en Tungurahua impulsado desde el gobierno provincial evidencia la participación independiente, autodeterminante y abierta de las mujeres de manera individual o colectiva. Dentro de este modelo participativo en la Junta de Gobierno⁵ o Consejo de Planificación (de acuerdo con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del 2010) y desde el 2002 existe con derecho a voz y voto una representación de las mujeres urbanas y otra por parte de las Secretarías de la Mujer indígena y campesina. Comparten esta vocería y representación con los delegados ciudadanos de Agua, Trabajo y Gente y otros representantes.

5 La Junta de Gobierno es el espacio de articulación, coordinación y toma de decisiones sobre el mandato ciudadano. Actúa como ente ejecutivo de la Cámara de representantes que se reúne anualmente. Este espacio se convoca al menos cuatro veces al año, para dar seguimiento a las propuestas de la Agenda Tungurahua, para conocer el proyecto de presupuesto del H. Gobierno Provincial y debate y discute sobre la coyuntura social, económica, productiva y política de la provincia y el país. Está conformada por ciudadanos elegidos democráticamente por sus organizaciones sociales y departan horizontalmente con la autoridad provincial, alcaldes, representantes parroquiales, e incluye dentro del mismo nivel con las Universidades, Cámaras de la producción e industrias, sector transportista y barrial de la provincia.

Gráfico 1. Organigrama de la Participación Ciudadana de Tungurahua



Fuente: Agenda Tungurahua 2018-2020

Elaboración: H. Gobierno Provincial de Tungurahua

- A partir del año 2005 se promueve el programa de alfabetización Yo Sí Puedo, a fin de que un gran número de mujeres, especialmente del sector rural, se acojan al sistema de educación alternativa para adultos.
- A partir del año 2005 conjuntamente con la Dirección Provincial de Educación de la época se consolida un programa de motivación agresiva e intensiva para que los niños y niñas sin excepción accedan al sistema de educación formal, y que lo hagan en las edades adecuadas y se desestime el rol que ocupan las niñas como cuidadoras de sus hermanos, o apoyo a la condición familiar en las labores domésticas.
- A partir del año 2006 se crea el Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua, desde el cual se implementa dentro de sus seis programas, uno con énfasis en la capacitación y formación ciudadana permanente para el fortalecimiento de los liderazgos femeninos.

- A partir del año 2015 se impulsa el programa de capacitación y recuperación de saberes ancestrales con las parteras de la provincia, denominado “Saberes que curan”.
- A partir del año 2014 se impulsa el proyecto Minga por la Vida en coordinación con la gobernación a fin de promover una conciencia social sobre la atención a los jóvenes y reducir los índices de suicidio en niños y adolescentes.

En este sentido, varias reformas a la estructura del Estado y la creación de nueva institucionalidad impulsa el conocimiento real de la situación de violencia hacia las niñas, niños y mujeres en el Ecuador, por ejemplo la creación del Sistema de Alerta ECU 911, la creación de las salas especializadas de Violencia Intrafamiliar en la Policía Nacional, la promoción de jueces y juezas especializados para VIF dentro de la función judicial, la creación de las salas de primera acogida en 15 hospitales del país, la incorporación de la Comisión Permanente de Igualdad y Género dentro de los concejos municipales y consejos provinciales, la articulación en territorio de profesionales del Consejo de Igualdad Intergeneracional propició una institucionalidad que proveía de información veraz, rápida, in situ, local y decisora para conocer la real dimensión e impacto de la violencia de género.

Pese a la eliminación de la Ley 103, la Constitución del 2008 promovió al menos 19 articulados directamente relacionados a la protección de los derechos de las mujeres en salud, educación, justicia, participación política, producción, trabajo, empleo y seguridad social (Agenda de Género 2013-2017, p. 19).

Este colchón de alternativas institucionales, promovió que la Agenda Tungurahua y otros instrumentos de toma de decisiones reflejen las cifras negras de la violencia y se promuevan políticas permanentes dentro de la provincia, que pese a que no están reflejadas en ordenanzas, están evidentes en la asignación presupuestaria al Centro de Formación Ciudadana, a la Dirección de Planificación, responsable del acompañamiento a la participación ciudadana, al Patronato Provincial con resultados como:

- Disminución de los índices de la muerte materno-infantil en los sectores rurales de la provincia.
- Disminución de los índices de la violencia obstétrica especialmente en mujeres indígenas, campesinas.
- Respeto a los saberes ancestrales de las mujeres parteras de la provincia.
- Eliminación del analfabetismo funcional en mujeres indígenas y campesinas.
- Accesibilidad a exámenes de la mujer con calidad y bajo costo.
- Prevención del cáncer cérvico uterino.
- Reducción de la carga de trabajo productivo en mujeres regantes y agricultoras de la provincia a través del programa de tecnificación de riego.
- Promover, socializar e impulsar el Sistema Provincial de Protección de Derechos.
- Construcción participativa de la Ruta de Acceso a la Justicia de niños, niñas y mujeres víctimas de la violencia en la provincia de Tungurahua.
- Capacitación multinivel a los actores políticos, profesionales y técnicos del MIES Zona 3, Ministerio de Educación Zona 3, tenientes políticos, concejales, concejos y juntas de protección de derechos promoviendo la calidad de servicios, desempeño público de calidad, aseguramiento de procesos con celeridad, incentivo en conocimientos y aval académico, mediante programas permanentes de formación y capacitación.
- Instalación del primer Comité de Seguimiento a la Partería en Ecuador, de acuerdo con la norma emitida por el Ministerio de Salud Pública.

El rol del gobierno intermedio

Los gobiernos intermedios interactúan como catalizadores del desarrollo endógeno entre cantones y parroquias, y sus razones, a más de ser teleológicas (brindar bienestar para alcanzar el ideal de la armonía ser humano-naturaleza y el equilibrio en la redistribución de la riqueza), también son instrumentales, como por ejemplo, la participación ciudadana, el presupuesto participativo y la concurrencia. La diferencia sustancial está en los modelos de gestión implementados en los territorios y la escala de efecti-

vidad está bajo la necesidad democratizadora de sus autoridades (Chacón, 2017, p. 110).

Chacón (2017) especifica que si las necesidades democratizadoras son altas, la participación es alta y decisiva. Si la necesidad es instrumental, es baja y de poco impacto. A estos criterios se agregaría que si el gobierno intermedio es sensible a realidades sociales como las de género procurará un gobierno involucrado y comprometido en la reducción de las brechas de inequidad, y si el gobierno intermedio mantiene un enfoque patriarcal sin recurrir al conocimiento de la realidad diferenciada entre hombres y mujeres corre el riesgo que sus indicadores de desarrollo no se hayan equiparado con los de equidad y generación de oportunidades para todos y todas.

Sustancialmente los gobiernos provinciales tienen en gran medida un alto nivel de cumplimiento en sus competencias exclusivas. Estas son directamente observadas por la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES y al mismo tiempo, esta secretaría de estado posterga la observancia de aquellas que tienen que ver con las políticas de género. En otro sentido, los organismos como el Consejo Nacional de Igualdad de Género no ha despertado mayor énfasis en la transversalización⁶ de instrumentos, medidas, criterios con enfoque de género para que dentro de los requerimientos que SENPLADES motiva en los análisis de cumplimiento de las competencias exista indicadores o medios de verificación anclados a la incidencia de sus propias competencias a los cambios sustanciales en la vida de hombres y mujeres y sobre todo de las niñas, niños y mujeres.

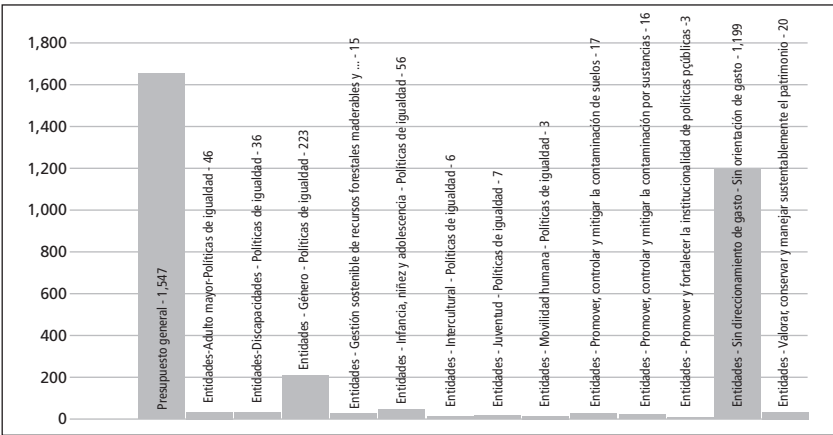
Dentro de la institucionalidad existente en el Ecuador, es notorio el impulso del Ministerio de Finanzas por motivar la aplicación obligatoria del Clasificador Orientador de Gasto, mismo que vincula la planificación de los gobiernos seccionales con el presupuesto y se muestran los recursos en los ejes de equidad. Esta obligatoriedad está referida en las directrices presupuestarias anuales en cumplimiento al Art. 70 de la Constitución del Ecuador 2008, con dos instrumentos: a) la Función K Equidad de Género que estuvo vigente desde el 2010 hasta el 2011; y b) el Clasificador Orientador de gasto en Políticas de Género vigente a partir del 2012, en

6 Función específica asignada a este Consejo Nacional de Igualdad.

el año 2014 con los demás ejes de igualdad y en el año 2016 se incluyó el clasificador de ambiente.

El Ministerio de Finanzas en su página oficial, identifica gráficamente el énfasis presupuestario en las dependencias del Presupuesto General, como se observa en la gráfica el presupuesto más visible en los ejes de equidad es el de género con 223 millones de dólares en referencia al presupuesto general del Estado de más de 36 206,75 millones de dólares en el año 2018.

Gráfico 2. Equidad y participación en el Presupuesto General del Estado. Comparativo de asignación inicial de recursos, y entidades para ejes de equidad (cifras en dólares) datos a 20/09/2018



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Subsecretaría de Política Fiscal.
Elaborado por: Dirección Nacional de Equidad Fiscal.

En este marco analizamos la gestión del Gobierno Provincial de Tungurahua en el periodo (2015-2016-2017, marzo 2018), destacándose los aportes superiores a lo establecido en el COOTAD, sobre el aporte establecido a los gobiernos seccionales con el 10% de sus ingresos no tributarios orientados a programas y proyectos para grupos de prioritaria atención.

La generación de programas, proyectos y convenios, ha permitido la atención desde el Gobierno Provincial a través de las Direcciones de Planificación con el Parlamento Gente, Centro de Formación Ciudadana, la

Dirección de Desarrollo Humano y Cultura, la Dirección de Producción (programa de parques provinciales) para el mejoramiento de la calidad de vida de niños, jóvenes, mujeres y adultos mayores así como también con la dotación de servicios básicos (agua potable, alcantarillado sanitario, unidades sanitarias) a través de la Dirección de Recursos Hídricos en articulación y coordinación con juntas de agua potable rural, gobiernos parroquiales y municipios.

La siguiente tabla es explicativa en relación con el período de estudio y a la aplicación del presupuesto en políticas públicas sociales que incluye la de género.

Tabla 2. Distribución del 10% en el período 2015-2016-2017 hasta marzo 2018 en el Gobierno Provincial de Tungurahua

Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua	2015	2016	2017	Marzo 2018	Total
Total inversión grupos de prioritaria atención	1.881.626,36	2.199.457,50	1.764.086,33	453.554,52	6.298.724,71
10% De ingresos no tributarios (presupuesto inicial)	439.065,00	927.963,86	819.412,39	839.874,72	
Relación compromiso	4,29	2,37	2,15	0,54	
10% De ingresos no tributarios (presupuesto final)	799.788,83	773.201,93	814.627,23	167.530,15	
Relación compromiso	2,35	2,84	2,17	2,71	

Fuente: H. Gobierno Provincial de Tungurahua

Elaboración: H. Gobierno Provincial de Tungurahua.

Con el poco referente normativo en el COOTAD sobre las funciones de los gobiernos provinciales para incidir en políticas públicas de equidad y luego de evidenciar que es primordial la voluntad política de autoridades, el desafío está en los niveles de articulación entre el gobierno central y sus ministerios con las agendas locales, pues cada vez, se precisa de reglas claras, voluntades despojadas de centralismo y confianza en que el territorio

provincial es una rica fuente de experiencias que vienen pueden traspolarse a la generalidad de lo nacional.

El ejemplo es el desarrollo del Sistema Provincial de Protección de Derechos que desde el año 2014 fue motivado por el H. Gobierno Provincial de derechos a fin de atacar con acciones positivas los índices de las violencias de género, suicidio y embarazo adolescente en Tungurahua. El producto más visible es la Ruta de acceso a la Justicia de niños, niñas y mujeres víctimas de violencia implementado a partir del 2016 con ACDe-mocracia y financiada por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la eliminación de la violencia contra la mujer, promoviendo la identificación de actores claves, el reconocimiento de sus protocolos institucionales y proponiendo un eje de acción colectivo y de trabajo colaborativo para afianzar la política pública del gobierno intermedio.

En este proceso se vincularon 7 de los 9 municipios de la provincia de Tungurahua y se construyó con el compromiso de las entidades del gobierno central desconcentrado relacionados con la prevención, atención, protección y restitución de derechos, entidades de los gobiernos locales y provinciales, y delegados de la sociedad civil, academia y organizaciones de mujeres (García, 2017a, 2017b) generándose resultados como:

- Las Rutas de atención en casos de violencia contra mujeres y niñas en Ambato, Pelileo y Baños y mancomunidad del FSO, se generan a partir de una dolorosa realidad: nuestras mujeres y niñas son agredidas física, sexualmente, flagelos que incluso han llegado a tomar sus vidas.
- Colocar el tema de la violencia de género contra las mujeres y las niñas como parte de la agenda social y política de las personas e instituciones involucradas en el proceso de levantamiento de la de la ruta.
- Sensibilizar al personal técnico y directivo de las entidades que hacen parte del sistema de protección de derechos sobre la violencia contra las mujeres, su impacto en lo personal y lo social, la necesidad de avanzar en su erradicación, la urgencia de garantizar el acceso de las mujeres al derecho a la justicia y una vida libre de violencia.
- Que se reconozca, en los tres cantones, Ambato, Baños de Agua Santa y Pelileo la necesidad de emprender procesos sostenidos orientados a la

prevención de la violencia de género e involucrar a los hombres en el trabajo de eliminación de la violencia contra las mujeres.

- Promover y generar el compromiso personal e institucional de trabajar el tema al interior de sus organizaciones y en el cumplimiento de sus propósitos misionales.
- Consolidar un sistema de red de conocimiento que facilita la interacción e inter-aprendizaje entre consejos y juntas cantonales de protección de derechos en Tungurahua.
- Articular un sistema de información local a fin de que los datos sirvan como instrumento de sensibilización, conocimiento y toma de decisiones para los actores públicos y sociedad civil a través del Boletín Digital con la periodicidad cuatrimestral.
- El Parlamento Gente, conjuntamente con el Grupo de Interés de Mujer y Género motiva acciones directas con cada uno de los grupos de mujeres y colectivos GLBTI para el seguimiento, gestión y cristalización de propuestas y proyectos a favor de la equidad de género.
- Mantener un rol activo frente a los medios de comunicación a fin de que la opinión pública sea cada vez más crítica frente a las violencias de género.

Conclusiones

- Independientemente de la normativa que acompaña a los gobiernos provinciales sea escueta para la implementación motivada y obligatoria en políticas públicas de género es comprobable y factible que desde la voluntad política y la asignación de recursos es posible incidir en acciones, proyectos y programas que sean inclusivos a las mujeres y colectivos GLBTI.
- El Sistema Provincial de Protección de Derechos es una instancia lograda sólo con la voluntad política de las instituciones del desconcentrado y los gobiernos descentralizados autónomos y organizaciones no gubernamentales como fruto de la calidad democrática del territorio, de su nivel de gobernabilidad y de la gobernanza basada en confianza mutua.

- Las alianzas estratégicas que pueda generar el Gobierno provincial a favor de la erradicación de las violencias de género a niños, niñas y mujeres ameritan también decisiones nacionales, sustentadas en los entes rectores de las políticas nacionales que deben considerar el centralismo como un peligro para el desarrollo territorial y nacional al enfrentarse capacidades y voluntades locales con decisiones del centralismo.
- Es necesario despejar y aperturar la reflexión del rol y funciones de las viceprefecturas frente a la posibilidad de encargar bajo reglas claras en el COOTAD la responsabilidad entre otras de la conformación y sostenibilidad del Sistema Provincial de Protección de Derechos.
- Los modelos de gobernabilidad como el Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua, basado en los principios de representación, corresponsabilidad y gobernabilidad y sustentado en la participación ciudadana real, confirman que sí es posible contar con espacios propios ciudadanos independientes, autodeterminantes y críticos que vigilen y trabajen de manera conjunta en las políticas públicas sociales.

Dichas propuestas se desarrollaron a través del Grupo de Interés de Mujer y Género del Parlamento, dentro de las cuales se busca el involucramiento de las mujeres en los espacios de decisión pública, una agenda propia, local de género desde las realidades rural y urbana, la erradicación de la violencia de género, el derecho al liderazgo comunitario, la alfabetización de las mujeres, formación de liderazgos.

- La información de fuentes primarias y vinculadas a la toma de decisiones genera mayores compromisos y desafíos a superar por parte de las instituciones y la sociedad civil, pues se transparenta la evolución de la sociedad en sus relaciones de género y poder.
- Las políticas públicas para la prevención y erradicación de las violencias de género implementadas en Tungurahua están lideradas por un prefecto y una viceprefecta, fruto de acuerdos y objetivos comunes que guardan el principio de coherencia a la hora de generar duplas con alternabilidad y paridad.

Bibliografía

- Aguirre, R., Falú, A., Jiménez, M., Loria, C., Toledo, M. E. y Vega, S. (1998). *Los gobiernos locales desde una mirada de género*. Quito.
- Coordinadora Política de Mujeres (2000). *La Otra Mitad, Fascículo 9*. Diciembre.
- CONAMU (2009). *Historia del Voto Femenino en el Ecuador*. Primera edición, marzo. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (COOTAD) (2014). Registro Oficial No. 166 del 21 de enero de 2014. Segunda Edición. Quito.
- Chacón, C. (2017). El nivel intermedio de gobierno: una necesidad de articulación en Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional. *Serie Territorios en Debate*, 5. Primera edición. Quito.
- Flasco Ecuador, Ministerio de Cultura (2008). *Mujeres y escenarios ciudadanos*. Primera edición 2008. Quito-Ecuador.
- García, L. (2017a). *Informe proceso ruta de Acceso a la Justicia en casos de violencia de género contra mujeres*.
- ____ (2017b). *Metodología Socialización Ruta de Atención en casos de violencia contra las mujeres y las niñas*.
- Gobierno Provincial de Tungurahua (2006). *Mujeres construyendo el desarrollo provincial de Tungurahua. Agenda de Género 2006-2010*. Junio.
- ____ (2018). *Evaluación de gestión del H. Gobierno Provincial de Tungurahua en grupos de prioritaria atención. Periodo 2015- 2016-2017- marzo 2018*.
- ____ *Agenda Tungurahua 2018-2020*. Primera edición. Ambato.
- Gobierno Provincial de Tungurahua. Comité Provincial de Mujeres de Tungurahua. *Agenda de Género Tungurahua 2013-2017*.
- SENPLADES (s/f). Reforma democrática del Estado: rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión y de la organización territorial. Ecuador.

Páginas de internet

<https://goo.gl/MXER9i>

La gestión de lo social en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales. Breve aproximación al trabajo realizado en asuntos de violencia de género y derechos

Mario Sáenz Andrade¹ y Edwin Miño²

Resumen

El presente documento trata de abordar el tema de la política social ejercida por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP), en relación con el tema de violencia de género y derechos de los grupos de atención prioritaria, vinculada al Sistema de Protección de Derechos, donde se evidencia el paso de un enfoque asistencialista a un enfoque de derechos respaldada por la Constitución del 2008. Al mismo tiempo, se hace una revisión de quién ejecuta la política social en los GADP, comenzando por los Patronatos de Asistencia Social hasta llegar a las instancias técnicas que son las direcciones/unidades de Gestión Social. Además se hace una aproximación al Sistema de Protección Integral de Derechos, donde para los GADP el promover el Sistema de Protección lo asimilan como un rol técnico de acompañamiento, de articulación, de asesoría y asistencia técnica, orientado a la implementación de políticas de protección e inclusión en el territorio. Finalmente, se presentan algunas experiencias de los GADP alrededor de la erradicación de la violencia de género, que se ejecutaron incluso antes de la emisión de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Palabras clave: Violencia de género, sistema de protección, gestión social, asistencialismo, derechos.

1 Sociólogo de la Universidad Central del Ecuador, Magister en Gestión y Desarrollo Social de la Universidad Técnica Particular de Loja. msaenz@congope.gob.ec; sociologomario@gmail.com

2 Director Ejecutivo del CONGOPE. emino@congope.gob.ec

Introducción

El presente documento exhibe una aproximación práctica a la Gestión de lo Social de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP), en relación con el tema de violencia de género y derechos de los grupos de atención prioritaria, vinculada al Sistema de Protección de Derechos.

El aumento de casos de violencia en contra de mujeres, niños y niñas, ha llevado a los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil a diseñar protocolos y rutas de atención que permitan enfrentar los casos de vulneración de derechos, y a crear procesos de promoción y sensibilización en toda la población a fin de evitar futuras agresiones.

Mario Sáenz Andrade aborda la política social ejercida por los GADP, donde se evidencia en la política social, el paso de un enfoque asistencialista a un enfoque de derechos. De esta forma, provee un recorrido cronológico a la par de un análisis sobre las fortalezas y debilidades de los mismos, una vez traducidos en planes, ordenanzas, y similar.

El autor alude al rol las Comisiones de Igualdad y Género, encargadas de transversalizar el enfoque de igualdad y equidad. Sáenz menciona el rol central del Plan Provincial para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género, para que el Gobierno de Azuay pueda dar cumplimiento al mandato de la Ley Orgánica Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. Dicho Plan cuenta con cuatro componentes que responden a la Ley mencionada: Componente 1: Campaña Provincial, Componente 2: Fortalecimiento y formación de GAD, Componente 3: Apoyo a víctimas y familias, y Componente 4: Seguimiento y registro.

El CONGOPE a su vez, a través de su Unidad de Gestión Social, Interculturalidad y Género (2015), trabaja con los Gobiernos Provinciales sobre el Sistema de Protección de Derechos. Es importante recalcar la importancia territorial a partir de las cuales las declaraciones constitucionales deben articularse a las particularidades económicas, sociales y culturales de cada provincia. De acuerdo con el autor, esta localización permite generar procesos de reflexión sobre las problemáticas que enfrentan tanto las mujeres como las poblaciones LGBTI en cuanto a la gestión y planificación

del territorio. Las herramientas políticas para la participación ciudadana se convierte en nodales e integrales.

En primer lugar se abordará la política social ejercida por los GADP, donde se evidencia en la política social el paso de un enfoque asistencialista a un enfoque de derechos. Luego, se hace una revisión de quién ejecuta la política social en los GAD, comenzando por los patronatos hasta llegar a las instancias técnicas que son las direcciones/unidades de Gestión Social, también denominadas de Desarrollo Humano/Social, resaltando los aspectos positivos y negativos de su gestión.

Se hace además una aproximación al Sistema de Protección Integral de Derechos, donde se incluye un recuento de la normativa que lo sustenta, desde la Constitución de la República hasta el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) donde se detalla el trabajo asignado a los Gobiernos Provinciales.

Por último, se exponen algunas experiencias de los GADP alrededor de la erradicación de la violencia de género, que se ejecutaron incluso antes de la emisión de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

La política social en los GAD provinciales

Hablar de la política social que ejercen los GADP no es sencillo, pues no se trata de una competencia exclusiva, como lo señala la Constitución de la República y el COOTAD, sino que se la asocia como una función del gobierno local al tema de Promover el Sistema de Protección de Derechos. No obstante, esto no ha limitado a los GADP a realizar diversas acciones y proyectos en beneficio de los grupos de atención prioritaria de las zonas urbanas y rurales.

En el año 2013, tras las reformas al COOTAD para la extinción de los patronatos de los GAD provinciales y cantonales, surgió una pregunta: ¿qué tipo de política social están ejecutando los GAD en el territorio, en especial en lo referente a la promoción y restitución de derechos? Algunos GADP se enfocaron en la construcción de las denominadas Agendas de In-

clusión Social o Agendas de Derechos alrededor de cinco enfoques: género, discapacidad, movilidad humana, interculturalidad e intergeneracionalidad. Otros GADP se limitaron simplemente a la entrega de materiales para el sustento de las familias en situación de vulnerabilidad y exclusión social.

A continuación se realiza un acercamiento a la construcción y desarrollo de la Política Social en los GADP, desde la visión asistencialista hasta el enfoque de derechos.

Del asistencialismo al enfoque de derechos

Antes de comenzar, es importante saber qué son las políticas sociales, también conocidas como políticas públicas, de la cual existen varias definiciones alrededor del tema pero para nuestro caso tomaremos el concepto de Aguilar (2007):

Una política pública es un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuras de modo intencional y casual, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y; que dan origen o forman un patrón de comportamientos del gobierno y la sociedad (citado por García, 2013, p. 9).

En resumen, son todas las decisiones o acciones de las autoridades tanto gubernamentales, legislativas, judiciales o de control, que afectan de manera positiva o negativa a toda la sociedad, y que buscan solucionar problemas sociales específicos agendados por la sociedad.

Si se realiza una revisión rápida a lo ejecutado por las diversas autoridades locales del país, se observa que existen dos tipos de políticas sociales: la primera, con una visión asistencialista y de caridad; y la segunda, con un enfoque de derechos, nacida en la Constitución de la República del 2008.

El enfoque asistencialista surgió a finales del siglo XIX, ligado a la filantropía, cuando el Ecuador se encontraba en pleno modelo de exportación cacaotera y bananera, y las personas de escasos recursos y alta vulnerabilidad social eran vistas como blanco de ayuda y cuidado. El voluntariado y el patronato jugaron un papel importante como servicio social enfocado en los niños, adolescentes y adultos mayores, con la construcción de casas de cuidado, orfanatos, instituciones de caridad y atención a emergencias. Muchas de estas casas y centros eran atendidos y administrados por religiosas o por las esposas de las autoridades locales, quienes de vez en cuando organizaban reuniones en las casas de las personas potentadas de la localidad para recolectar donativos (AME, 2014).

Esta situación generó en el ideario de la población una relación de dependencia, donde no se esperaba un cambio social, sino un alivio a la situación de vulnerabilidad y pobreza mediante la entrega de recursos económicos o en especies, provocando con ello una seria ausencia de políticas sociales de mayor envergadura, limitando la participación activa de la ciudadanía, y un reducido accionar del Estado alrededor de demandas ciudadanas puntuales.

A partir del año 1989, con la firma de la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez y Adolescencia y su ratificación en el año 1990, este enfoque de la política social cambió, y el Estado ecuatoriano asumió ante el mundo la obligación y responsabilidad de adoptar medidas socio educativas, administrativas y judiciales en beneficio de la niñez y adolescencia del país. Desde entonces, los niños y adolescentes dejaron de ser considerados objetos que requieren protección, para convertirse en sujetos de derechos y actores protagónicos de su propia realidad. Esto provocó que las mujeres, adultos mayores y grupos étnicos minoritarios también sean considerados como sujetos de derechos y tengan protagonismo en la construcción de la política social con enfoque de derechos.

En la Constitución de 1998 se dio paso al reconocimiento de derechos, pero en la Constitución del 2008 se concretaron mecanismos de aplicación de políticas sociales mediante el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, cuyos principios son la universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación. Con ello, el

Estado garantizó la protección integral de sus pobladores a lo largo de sus vidas, asegurando derechos y principios reconocidos en la Constitución, en especial el principio de igualdad y no discriminación. Así se busca mejorar la calidad de vida y reducir las desigualdades sociales (AME, 2014).

¿Quién ejecuta la política social en los GAD provinciales?

Los Patronatos Provinciales, algunos bajo el seudónimo de “amparo social” o de “asistencia social”, jugaron un papel importante en décadas pasadas. Por la falta de inversión social, en diversas zonas del país, las ONG y los Patronatos eran los únicos entes que respondían de forma inmediata a las demandas de la población en situación de pobreza y desigualdad.

Con el transcurrir de los años la intervención de lo social en el territorio se vio complementada con la creación de unidades, direcciones, jefaturas de desarrollo social o gestión social liderada por algunos GADP, y cuya diferencia radicaba en que no eran administrados o dirigidos por las esposas o parientes de las autoridades locales.

Esta situación es recogida por la Asociación de Municipalidades del Ecuador AME, en una de sus publicaciones, donde se manifiesta que:

En la actualidad, en el Ecuador existen 199 Patronatos Municipales con variados servicios en los cantones que se ejecutan de manera inmediata y bajos costos para la ciudadanía con apoyos de la empresa privada, iniciativas de organizaciones de la sociedad civil y convenios con los Ministerios.

Debido a las crecientes demandas de la población y en ausencia de políticas estatales de reducción de la pobreza y desigualdad, los Municipios visibilizaron su acción en lo social a través de las Unidades de Promoción social y/o Unidades Comunitarias y/o Unidades de Desarrollo Social u otras y efectuaron acciones similares a los Patronatos (AME, 2014, p. 7).

Pero estamos dejando de lado un actor importante dentro de los GAD, que a pesar de no ser ejecutor de la política social en el territorio, su intervención gira en el proceso de transversalización del enfoque de igualdad y

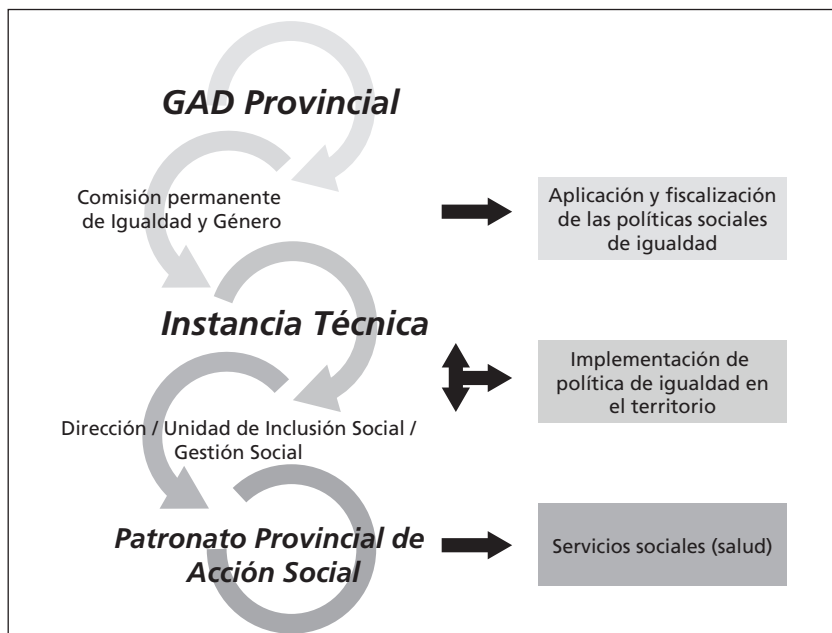
equidad en la gestión y planificación de los GAD. Se trata de las denominadas Comisiones Permanentes de Igualdad y Género. Estas comisiones, como lo señala el COOTAD en su artículo 327, son espacios permanentes y claves para la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación en razón de género, movilidad humana, intergeneracional, discapacidad e interculturalidad. Además fiscalizan el cumplimiento de las políticas de igualdad y equidad, y coordinan con los Consejos Nacionales para la Igualdad, en especial con los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, a través de una instancia técnica que puede ser la unidad/dirección de Gestión Social o Inclusión Social, creada en los GADP.

En resumen, podemos manifestar que las Comisiones de Igualdad y Género se encargan de transversalizar el enfoque de igualdad y equidad, de fiscalizar el cumplimiento de las políticas de igualdad y equidad, y de coordinar el trabajo con los Consejos Nacionales para la Igualdad.

Por otro lado, las instancias técnicas, que pueden ser las direcciones o unidades de gestión o inclusión social, se encargan de implementar las políticas sociales en el territorio, como parte de su tarea de promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención de derechos, consagrada en la Constitución.³ Mientras que los patronatos se encargan de implementar la política social, especialmente a través de servicios de salud como brigadas médicas, voluntariados, apoyos psicopedagógicos, atención odontológicas, clínicas móviles, etc.

³ Constitución de la República, artículo 35: los grupos de atención prioritaria son las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de la libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, también son las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos y las personas con doble vulnerabilidad.

Gráfico 1. Ejecución de la Política Social de los GADP



Fuente: Autor

Elaboración: Autor

En el año 2013, con la reforma al COOTAD, específicamente con la disposición general octava,⁴ se marcó un hito para la reflexión sobre quiénes ejecutan lo social en el territorio. En la actualidad, algunos patronatos provinciales se extinguieron, mientras que otros cambiaron su razón social, y se mantuvieron como una institución adscrita al GAD.

Cabe señalar que en algunos GADP no se cumple con la estructura antes señalada. Algunos cuentan con Patronatos o Empresas Públicas de lo social, pero no tienen una dirección o unidad de lo social, y su Comisión de Igualdad y Género su participación es leve o prácticamente escasa. En otros las direcciones o unidades de lo social juegan un papel importante

⁴ COOTAD, disposición general octava: en el plazo de un año, contado desde la fecha de publicación de esta ley, los patronatos pertenecientes a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos y municipales deberán extinguirse.

en la ejecución de la política social, pero apenas si participa el patronato. Y por último, ocurre que las Viceprefecturas se han convertido en la parte visible de lo social en las provincias, en algunos casos mediante una dirección de lo social o simplemente a través de un proyecto.

Tabla 1. Patronatos Provinciales del Ecuador

Nº	Provincia	Patronatos luego de la disposición octava del COOTAD 2013
1	Bolívar	Instituto Provincial de Asistencia Social de Bolívar
2	Cañar	Centro de Gestión y Desarrollo Social
3	Cotopaxi	Patronato Provincial de Amparo Social de Cotopaxi
4	Chimborazo	Patronato del Gobierno Autónomo Descentralizado de Chimborazo
5	El Oro	Secretaría de Atención Prioritaria y Desarrollo Social
6	Esmeraldas	Unidad de Asistencia Médica, Desarrollo Social y Cultural
7	Imbabura	Patronato de Acción Social del Gobierno Provincial de Imbabura
8	Loja	Centro de Acción Social Matilde Hidalgo
9	Los Ríos	Dirección de Desarrollo Social
10	Manabí	Jefatura de Gestión Comunitaria y Social
11	Morona Santiago	CEFAS-Patronato del Gobierno Autónomo Provincial de Morona Santiago
12	Napo	Sumak Kawsay Wasi
13	Pastaza	Patronato Provincial de Pastaza
14	Pichincha	Misión Pichincha
15	Tungurahua	Patronato Provincial de Tungurahua
16	Zamora Chinchipe	Dirección de Gestión Social, Turismo e Interculturalidad
17	Sucumbíos	Sucumbíos Solidarios
18	Santo Domingo Ts.	EP Santo Domingo Solidario

Fuente: GADP

Elaboración: Autor

A más de lo mencionado, debe considerarse que en cada territorio, cada GADP posee su propia manera de ver la gestión de lo social. En un taller realizado por el CONGOPE en el año 2014 denominado Intercambio de experiencias en Gestión Social para el Fortalecimiento de los GADS Provinciales, en la presentación del técnico del área de Gestión Social del CONGOPE, se preguntó a los representantes de las áreas sociales de los GADP qué entendían por gestión social, y se encontró que muchos la asocian a la acción, protección, intervención, promoción o inclusión social, inclusive la relacionan con la responsabilidad social corporativa-empresarial. Esto revela la diversidad de interpretaciones que se tiene en territorio sobre la política social, y su dicotomía entre lo clientelar y el enfoque de derechos.

Otro aspecto que ayuda a entender la ejecución de lo social por parte de los GADP en el territorio es que cada GAD ha tenido que afrontar una serie de dificultades para ejecutar la política social, entre ellas:

- Muchos programas y proyectos sociales no se encuentran enmarcados en políticas reales.
- Los pobres son vistos como meros receptores de beneficencia (dota-ción de alimentos, ropa, medicamentos...), lo cual propicia la creación e implementación de políticas sociales de corte asistencialista.
- En muchos GADP la gestión de lo social no ha sido una de las priori-dades de trabajo en los territorios.
- Hay una duplicidad de esfuerzos y poca articulación entre institucio-nes públicas y privadas.
- Algunos GADP no cuentan con personal técnico especializado en lo social.
- Las áreas sociales de los GADP no poseen diagnósticos precisos para la toma de decisiones, y quienes los poseen tienen restringido el acceso.
- Hay una escasa participación de los grupos de atención prioritaria en la formulación de la política social (CONGOPE, 2014, s.p.).

Además de lo resaltado, las ordenanzas provinciales, agendas⁵ y/o planes para la atención a los grupos de atención prioritaria en el territorio, creadas por los GADP, juegan un papel importante. Por ejemplo, el Gobierno de Pichincha tiene una ordenanza denominada Igualdad y Desarrollo Social, cuyo propósito es:

- Establecer reglas claras que orienten el ejercicio de los deberes y derechos de los ciudadanos en su participación con el Gobierno Provincial para el desarrollo integral de sus localidades.
- Definir atribuciones y responsabilidades de los diferentes sectores involucrados en los procesos de inclusión y desarrollo social de las localidades.
- Adecuar las normas a la realidad local (CONGOPE, 2016, p. 5).

Otro ejemplo es el Gobierno de Cañar, que a través de la Viceprefectura trabaja en los derechos de los grupos de atención prioritaria. Su trabajo arrancó con la constitución de un Comité Provincial de Derechos, y en aplicación a la Ordenanza Provincial de Niñez y Adolescencia (agosto 2011) se conformó el Comité Técnico Provincial de Niñez y Adolescencia; y con la creación de la Ley de los Consejos Nacionales para la Igualdad amplió su ámbito de acción a la protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Los integrantes de este Comité son los Secretarios Ejecutivos de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos y sociedad civil, encabezado por la Viceprefectura, y cuenta con el apoyo del Centro de Gestión y Desarrollo Social y del Plan Internacional (CONGOPE, 2016).

5 Para el GADP de Pichincha la Agenda de Inclusión Social es un instrumento que permite a los GAD de la provincia incorporar el enfoque de derechos a la planificación, asignar objetivamente los recursos que por ley están establecidos para estos grupos, y actuar en forma coordinada entre todos los niveles de gobierno en el territorio bajo esquemas de complementariedad y concurrencia. De este modo se asegura una presencia efectiva y sostenida del Estado que genere impactos duraderos en la calidad de vida (GADP Pichincha, 2013).

Los GAD provinciales frente a los derechos, una aproximación al sistema de protección de derechos

Basados en el Sistema de Protección Integral de Derechos, los Gobiernos Provinciales crearon una variedad de agendas, planes y normativas territoriales para hacer frente los problemas relacionados con la vulneración de derechos de los grupos de atención prioritaria, entre ellos de las niñas y mujeres.

Tomaron en cuenta el artículo 341 de la Constitución de la República del Ecuador, que manifiesta:

El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social.

El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El COOTAD en su artículo 3, literal c), en relación con la coordinación y corresponsabilidad, manifiesta que:

Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.

Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno. En este sentido, se podrán acordar mecanismos

que trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos (COOTAD, 2014).

Además, en la misma normativa con respecto al Sistema de Protección Integral, dispone a los GAD, en el ámbito de sus funciones, crear y promover sistemas de protección integral hacia los grupos de atención prioritaria, así tenemos:

Art. 4 literal h): La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes.

Art. 41 literal b): Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Art. 41 literal g): Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias (COOTAD, 2014).

Dentro de este orden de ideas, se complementa que en el artículo 249 del COOTAD, sobre el presupuesto para los grupos de atención prioritaria, se dice que:

No se aprobará el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria (COOTAD, 2014).

Por último, el artículo 148 dispone a los gobiernos autónomos descentralizados la competencia de protección integral a la niñez y adolescencia:

... ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños, y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución, este Código y el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con la ley

que regule el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Para efecto, se observará estrictamente el ámbito de acción determinado en este Código para cada nivel de gobierno y se garantizará la organización y participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos (COOTAD, 2014).

Como se puede observar, para los Gobiernos Cantonales la situación es más clara entorno al papel que deben cumplir en el Sistema de Protección de Derechos, ya que se encargan de la constitución de los Consejos Cantonales y Juntas de Protección, pero para los Gobiernos Provinciales la situación no es tan sencilla, ya que el “promover” conlleva un sinnúmero de interpretaciones, desde la entrega de suvenires en un evento puntual sobre derechos de niños, niñas y adolescentes, hasta la construcción de una mesa territorial donde concurren diversos actores tanto públicos como privados, así como del nivel central y del nivel local, vinculados a los temas de derechos de los grupos de atención prioritaria.

El CONGOPE, a través de su Unidad de Gestión Social, Interculturalidad y Género, constituida en el año 2015,⁶ trabaja con los Gobiernos Provinciales sobre el Sistema de Protección de Derechos, y en uno de sus talleres, donde se reunieron las diversas áreas de lo social y las Viceprefecturas, acordó, basado en la experiencia de las provincias, que el “promover” tiene que ver con la:

...capacitación y sensibilización para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia y discriminación; articulación con los niveles de gobierno cantonal y parroquial; gestionar la información provincial para mejorar la toma de decisiones y la aplicación territorial de las políticas públicas en materia de protección de derechos (CONGOPE, 2017, s. p.).

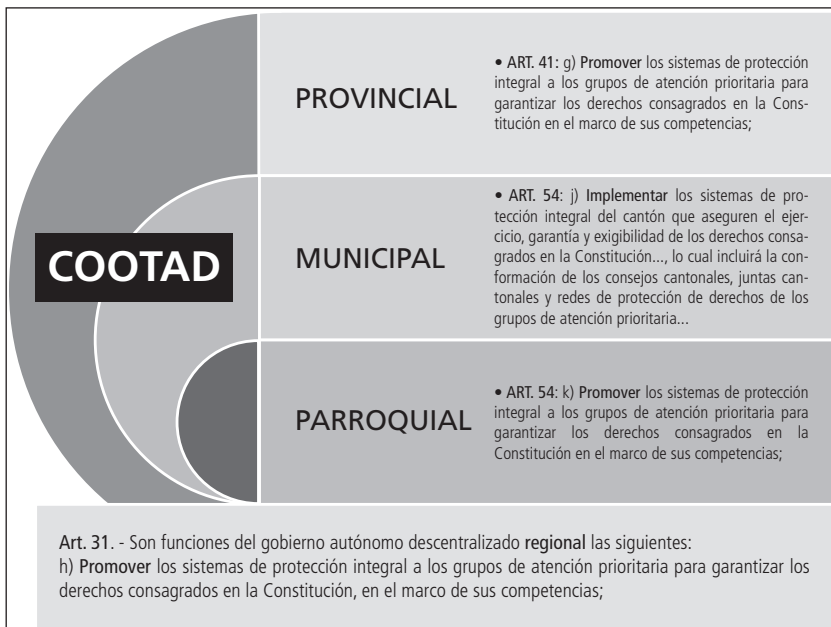
Es decir, en el Sistema de Protección de Derechos, para los Gobiernos Provinciales el promover implica cumplir un rol técnico de acompañamiento,

⁶ Como antecedente de la Unidad, el 16 de diciembre de 2014 en la Sesión General de Asamblea de Prefectos (as) Provinciales del Ecuador, resolución N°. AP-2014-0006, se recomendó la institucionalización del tema de interculturalidad, plurinacionalidad y género en el CONGOPE.

de articulación, de asesoría y asistencia técnica, orientado a la implementación a nivel cantonal y parroquial de políticas de protección e inclusión, para la superación de brechas, especialmente las derivadas de la exclusión social.

El cambio del COOTAD, con respecto a la transformación de los patronatos, obliga a plantearse una gestión técnica de lo social alejada de tradiciones paternalistas. Es el momento propicio para hablar de derechos y no de beneficencia.

Gráfico 2. Sistema de Protección de Derechos



Fuente: COOTAD
 Elaboración: Autor

La erradicación de la violencia de género, oportunidad de los gobiernos provinciales para promover y restituir derechos

En Ecuador 6 de cada 10 mujeres fueron víctimas de algún tipo de violencia de género,⁷ alguna vez en su vida, y 1 de cada 4 mujeres ha vivido violencia sexual (INEC, 2011). En el año 2017, hasta el mes de octubre, se reportaron 132 casos de femicidios según datos de la Comisión Ecuemenica de Derechos Humanos (Diario El Universo, 2017). Esta realidad ha llevado a que se cree y aprueba la Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, cuya normativa tuvo la participación de diversos sectores y colectivos sociales.

Pese a que la Ley proporciona a los GAD atribuciones alrededor del Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, los Gobiernos Provinciales en el ámbito de sus competencias, vienen trabajando una serie de ordenanzas, resoluciones, institucionalidad, políticas, programas y campañas, además de acciones conjuntas y coordinadas para garantizar los derechos de niñas y mujeres de sus territorios, conforme lo establece el artículo 3, literal c) del COOTAD.

En el tema de ordenanzas, como parte de la normativa local, su importancia radica en que las declaraciones constitucionales deben aterrizar a territorio, donde se rescatan las particularidades económicas, sociales y culturales de cada provincia, y en que todos los niveles de gobierno tienen competencia en la garantía de derechos constitucionales. Además, la normativa local permite generar procesos de discusión, conciencia y reflexión sobre las problemáticas con las que se enfrentan las mujeres o los grupos LGBTI en la gestión y planificación del territorio, y permiten generar en la población procesos de empoderamiento y posicionamiento frente al tema. También generan herramientas y políticas públicas locales para promover y restituir derechos.

Un ejemplo interesante ocurre al sur del país, en la provincia de Azuay, donde para eliminar la violencia de género y la discriminación, impulsaron un Acuerdo Provincial por la Garantía de Derechos en el Azuay, con

7 Tipos de violencia: física, psicológica, sexual, patrimonial.

el objetivo de promover acciones efectivas para garantizar el goce de los derechos constitucionales, para ello tienen pensado trabajar de manera articulada y conjunta en los siguientes temas:

- Combatir la violencia de género e intrafamiliar.
- Incrementar la cobertura de los centros de cuidado infantil u otras opciones que contribuyan a la tarea de cuidado.
- Priorizar la generación de empleo, inclusión laboral y procesos de emprendimiento y desarrollo socio económico para las mujeres.
- Implementar espacios inclusivos y recreativos.
- Implementar campañas de prevención del embarazo adolescente.
- Implementar políticas de prevención de adicciones en la población adolescente y joven de la provincia.
- Promover la generación de empleo para jóvenes, desincentivando la migración.
- Fomentar una cultura de paz y respeto a la diversidad.
- Eliminar las barreras arquitectónicas para el acceso a espacios y edificios públicos.
- Diseñar una estrategia frente al cambio climático.
- Generar alternativas para la implementación de actividades productivas con población migrante (GADP Azuay, 2015, pp. 6, 19).

Asimismo, en este contexto existen dos ordenanzas: la primera denominada Por la Exigencia y Transversalización de la Equidad Social y de Género; y la segunda Sobre la Garantía de los Derechos Humanos, Libertades y Reconocimiento de la Identidad Sexual y de Género. Ambas ordenanzas tienen como elementos comunes i) la puesta en discusión y reflexión de los grupos de mujeres y LGBTI en la planificación local con enfoque de derechos; ii) la articulación entre los diversos niveles de gobierno, la cual puede dar la oportunidad de definir roles tanto en la promoción y restitución de derechos; y por último iii) el fomento y la garantía a la participación a través de asambleas, comités y parlamentos.

Finalmente, a través del Plan Provincial para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género, el Gobierno de Azuay da cumplimiento

al mandato de la Ley Orgánica Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, y pone en marcha gestiones efectivas para disminuir la violencia contra las mujeres, sea esta física, psicológica, sexual o patrimonial.

Dicho Plan cuenta con cuatro componentes que responden a la Ley mencionada y a la capacidad real de los GAD en la provincia, así tenemos:

Componente 1: Campaña Provincial, cuyo objetivo es instalar un mensaje que permita desnaturalizar la violencia, identificar las señales de violencia contra la mujer y, motivar a la conciencia y acción ciudadana para frenarla;

Componente 2: Fortalecimiento y formación de GAD, para contar con funcionarios y funcionarias capacitados, de manera particular los integrantes de las Juntas y Consejos de Protección de Derechos y de las Unidades encargadas de los temas de inclusión social y género; fortaleciendo en cada cantón y parroquia a mujeres organizadas y capacitadas sobre el Plan y la Ley;

Componente 3: Apoyo a víctimas y familias, lo que implica fortalecer las organizaciones provinciales dedicadas a apoyar y acompañar a las víctimas y a sus familiares, y por último;

Componente 4: Seguimiento y registro, para aportar con información y documentación real de la provincia para el Registro Único de Violencia contra las Mujeres establecido en la Ley, y dar seguimiento a las resoluciones judiciales, en relación con el art. 38 de la Ley (GADP Azuay, 2018).

Para lograr lo planteado ven necesaria la articulación entre los GAD, ministerios e instituciones del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia, empresas e instituciones privadas, como aliadas estratégicas para el fortalecimiento del Plan, y vinculación con la sociedad y con los medios de comunicación, encargados de transmitir los mensajes y sensibilizar a la población.

Otro caso también muy particular y destacable es el proyecto emprendido por el Gobierno Provincial de Tungurahua junto a ACDemocracia, denominado “Da el paso: no a la violencia, ruta de atención en casos de violencia contra las mujeres y niñas”, con el cual se busca hacer frente a la violencia contra las mujeres y niñas. Para lograrlo implementaron la construcción de una ruta de acceso a la justicia que arrancó así:

- Convenio de cooperación ACDemocracia y el H. Gobierno Provincial de Tungurahua.
- Convenio de cooperación ACDemocracia, el H. Gobierno Provincial de Tungurahua y Gobiernos Cantonales.
- Sensibilización Cantonal sobre la violencia basada en el género.
- Acercamiento a los actores locales e identificación de la ruta de acceso a justicia.
- Firma de acuerdos para la realización de acciones en torno a la erradicación de la Violencia Basada en Género (VBG) entre el Gobierno provincial, alcaldía y ONU Mujeres.
- Concertación de una agenda para la construcción de la ruta de acceso a la justicia 2017.
- Mapeo de actores y base de datos institucional.
- Encuentros de presentación institucional de servicios y procedimientos para la actualización de casos de violencia psicológica, física y sexual.
- Elaboración y validación de la ruta de acceso a la justicia en casos de violencia de género.
- Presentación oficial de la ruta de atención en caso de violencia contra las mujeres y niñas.
- Encuentros de capacitación sobre la metodología para la socialización de la ruta de atención en casos de violencia contra las mujeres y niñas (García, 2017, pp. 7, 13).

Su propuesta llama mucho la atención, ya que no se propusieron crear una agenda sino más bien una ruta, la cual es un mecanismo y una herramienta para hacer cumplir las políticas públicas de la Provincia.

Ilustración 1. Ruta de Atención en Caso de Violencia Contra las Mujeres y las Niñas



Fuente: Metodología socialización ruta de atención en casos de violencia contra las mujeres y las niñas. Provincia de Tungurahua, cantones Ambato, Baños y Pelileo

Otros gobiernos provinciales también han puesto sus esfuerzos en el tema de erradicación de la violencia de género y fortalecimiento del papel de las mujeres en la sociedad, y esta labor no ha sido de manera reciente y esporádica, sino más bien un trabajo arduo de varios años, y ha contado con el apoyo de diversas instituciones, tanto públicas como privadas. Por poner algunos ejemplos tenemos:

- Agenda de Igualdad y No Discriminación y Buen Vivir de las Mujeres de la provincia de Loja (2011).
- SOS Mujeres Pichincha Solidaridad, Organización y Seguridad (2013 hasta la actualidad).
- Campaña de prevención y sensibilización “Antes de pegar, es mejor hablar” iniciativa del GADP Esmeraldas, a través de su área de Equidad

de Género, la cual consistió en talleres de formación para la campaña de prevención, sensibilización y concienciación sobre el tema de violencia (2015).

- Agenda Política y Social de las Mujeres de Cotopaxi (2017).
- Proyecto de capacitación denominado “Trato sin maltrato”, dirigido a mujeres productoras para fortalecer su empoderamiento en la provincia de Guayas (2016 hasta la actualidad).
- Campaña “Los Ríos sin Violencia”, propuesta que se desarrolló con el apoyo del proyecto *Tus derechos son mis derechos*, que tiene como objetivo combatir la violencia intrafamiliar, y es ejecutada por la Dirección de Desarrollo Social de la Prefectura (2017).
- Proyecto “Mujer emprendedora” del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas, cuyo objetivo es generar independencia económica e independencia sentimental. Su trabajo se centró en talleres semanales con mujeres en toda la provincia (2017).
- Designación de la Mujer Símbolo de Napo y Ñusta Napu Marka (2018).
- Varias campañas y procesos de sensibilización generados por los GADP, por el día internacional de lucha por la eliminación de la violencia contra la mujer.

Ilustración 2. Campañas contra la violencia a la mujer



Fuente: GADP

Elaboración: Autor

Bibliografía

- Asociación de Municipalidades del Ecuador AME. (2014). “Guía Básica para la Gestión de los GAD Municipales del Ecuador en las Políticas Sociales con Enfoque de Derechos”. Disponible en: <https://goo.gl/2A-nieF> (4-06-2018).
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2008.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD. Registro Oficial N° 166 del 21 de enero de 2014.
- Diario El Universo (2017, noviembre), Los casos de femicidio en el 2017 en Ecuador. Disponible en: <https://goo.gl/4QbR4t> (1-08-2018).
- García, J. (2013). *Políticas públicas y desarrollo social*. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.
- García, L. (2017). *Metodología socialización ruta de atención en casos de violencia contra las mujeres y las niñas. Provincia de Tungurahua, cantones Ambato, Baños y Pelileo*. Ambato: ACDemocracia.
- Gobierno de Pichincha (2013). *Agenda de Inclusión Social de Pichincha*. Quito: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC (2011). *Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres Noviembre 2011- 2012- v1.3*. Disponible en: <https://goo.gl/9MV3ra> (1-08-2018).
- Unidad de Gestión Social del CONGOPE (2014). *Sistematización taller sobre intercambio de experiencias en gestión social para el fortalecimiento de los GAD provinciales*. Quito: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
- _____. (2016). *Sistematización del taller sobre Definición de líneas y mecanismos de coordinación entre CONGOPE y los Consejos Nacionales para la Igualdad*. Quito: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
- _____. (2017). *Sistematización del taller con Viceprefectos/as y áreas sociales de los GADS Provinciales (Direcciones, Unidades, Jefaturas de Gestión Social, Patronatos y ExPatronatos) sobre los proyectos de ley de Erradicación*

de la Violencia contra Mujeres y del Sistema de Protección de Derechos. Santo Domingo de los Tsáchilas: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.

Prefectura de Azuay (2015). *Acuerdo Provincial por la Garantía de Derechos.* Cuenca: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Azuay.

____ (2018). *Plan Provincial para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género en el Azuay.* Cuenca: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Azuay.

Desde la vergüenza hacia el orgullo El trayecto que nos permitió dejar de ser delincuentes y empezar a ser ciudadanos

Silvia Buendía¹

Resumen

La visibilidad de la condición LGBTI en Ecuador, así como el acceso a diferentes derechos por parte de esta población, ha crecido en los últimos años. Esto se ha dado gracias al incansable trabajo de un activismo que poco a poco ha logrado abrirse campo en los medios de comunicación, en las redes sociales, en el escenario político y que ha conseguido interesantes victorias a través del litigio estratégico. En este texto hago un ejercicio de memoria histórica de los principales hitos del trayecto que nos permitió dejar de ser delincuentes y empezar a ser ciudadanos.

Palabras clave: Derechos, género, homosexualidad, LGBTI.

¹ Abogada, conductora de televisión y activista ecuatoriana por los derechos de las mujeres y de las personas LGBTI. silvitabuendia@gmail.com

Introducción

La visibilidad de la condición LGBTI en Ecuador ha crecido en los últimos años gracias al incansable trabajo de un activismo que poco a poco ha logrado acceder a los medios de comunicación, a las redes sociales, al escenario político y que ha conseguido interesantes victorias a través del litigio estratégico. Sin embargo, esta mayor presencia jamás hubiera sido posible sino se hubiera despenalizado la homosexualidad en el país. Hasta 1997 el inciso primero del Art. 516 del Código Penal del Ecuador² tipificaba a la homosexualidad como delito en los siguientes términos: “En los casos de homosexualismo, que no constituyan violación, los dos correos serán reprimidos con reclusión mayor de cuatro a ocho años”.

Antes de ese año, quien se mostraba abiertamente homosexual corría el riesgo de ir preso. ¿Cómo se puede luchar por la igualdad de derechos cuando tu condición no solo es fuente de discrimen, sino que también está considerada como delito? Pues no se puede.

El segundo logro fundamental luego de la descriminalización de la homosexualidad sucedió un año después, cuando en la Constitución de 1998 se incorporó la orientación sexual como categoría de sospecha de sufrir exclusión y expresamente se estableció que nadie podía ser discriminado por esto.

La despenalización de la condición homosexual en las leyes en nuestro país dio paso a que se inicie el lento proceso que permita la despenalización social de los LGBTI –que todavía no se ha completado– por parte de una sociedad estructuralmente homofóbica, conservadora y machista. Por eso, la apropiación del espacio público de la ciudad por parte de las personas de la diversidad sexo genérica se ha dado en forma gradual y accidentada.

Es en este machismo estructural de clase alta, conservadora en libertades y derechos –que ha detentado el poder históricamente en nuestro país– desde donde se han confeccionado las normativas sobre el uso correcto del espacio público en las ciudades. Y esto también ha afectado a las mujeres. Podemos hacer una analogía entre mujeres y personas de sexualidad disi-

2 Este inciso primero del artículo 506 del Código Penal estaba redactado de esta forma desde el año 1938, y fue declarado inconstitucional en noviembre de 1997.

dente en el sentido de que ambos grupos humanos fueron invisibles —con distintos tipos de invisibilidad— en la vida pública durante muchos años y fueron ganando derechos paulatinamente.

Si bien, a diferencia de las personas LGBTI, las mujeres nunca tuvimos que esconder nuestra presencia pública debido a nuestra condición de mujeres; salvo pocas excepciones, las normas de nuestra sociedad patriarcal nos redujeron a la vida doméstica. En las primeras constituciones del Ecuador las mujeres ni siquiera estábamos mencionadas. Recién en los textos constitucionales de 1878 de la época del presidente Ignacio de Veintimilla y de 1884 de la época del presidente José Plácido Caamaño se nos menciona, pero para prohibirnos expresamente el voto. En la Constitución de 1895 se eliminó esta prohibición. A partir de ese momento, en teoría, pero solo en teoría, las mujeres dejamos de tener un obstáculo constitucional que nos impidiera votar. Sin embargo, igual no votamos. En esos tiempos era impensable que una mujer pudiera tener criterio político y voluntad de participar como votante en las elecciones.

En 1924, Matilde Hidalgo planteó al Estado ecuatoriano una demanda para exigir su derecho al voto, y lo consiguió. A partir de este momento, la posibilidad de una vida pública para las mujeres hizo un avance importante. No solo para votar, sino para ser votadas, para participar en política y en la organización de movimientos políticos. Pero el voto no fue una conquista que cambió la dinámica de la mujer en la sociedad de la noche a la mañana. Tomó tiempo. En 1946 la Constitución de la época de José María Velasco Ibarra todavía hacía distinción entre el sufragio de hombres y mujeres. El voto era obligatorio para los hombres, optativo para mujeres. No fue sino en la Constitución de 1967, del presidente Otto Arosemena Gómez, votar fue obligatorio tanto para hombres como para mujeres.

Hasta 1970 las mujeres éramos relativamente incapaces en lo jurídico. Dependíamos de la autorización de maridos o padres para trabajar, viajar, tener cuentas en los bancos, etc. En las reformas al Código Civil de 1989, las mujeres nos libramos del deber de obedecer a nuestros maridos, dejamos de estar obligadas por ley a vivir en el domicilio que dispusiera nuestro cónyuge y los hijos de la pareja dejaron de estar especialmente sometidos al padre.

El tema de la violencia de género es otro cantar; reconocerla, prevenirla y castigarla fue una conquista reciente. Apenas en 1994 se crean las Comisarías de la Mujer y se empieza a hablar sobre violencia de género como una conducta que se da en el ambiente familiar. Incluso hoy, el acoso callejero en los espacios públicos de la ciudad, y el transporte se sigue dando a diario a la vista de todo mundo, con pocas y deficientes respuestas por parte de las autoridades para erradicar estas conductas.

Una sociedad machista, patriarcal y homofóbica normando el espacio público

Según lo cuenta Alberto Cabral en su libro *Los fantasmas se cabrearon, crónicas de la despenalización de la homosexualidad en el Ecuador*, a finales de los años setenta la visibilidad LGBTI se empezó a hacer cada vez más frecuente en las ciudades grandes como Guayaquil y Quito. Allí emigraban las personas LGBTI desde las pequeñas ciudades y pueblos de las provincias del país. Antes de eso la condición homosexual era una realidad guardada bajo llave.

Parece algo improbable, pero fue a partir del retorno a la democracia cuando la represión a las personas LGBTI tomó mayor impulso. Esto se debió, en parte, a que antes de los años ochenta la visibilidad sexo diversa era mínima en nuestra conservadora sociedad. También a que, durante las dictaduras militares, aparentemente, quienes manejaron el poder tenían temas más preocupantes que combatir.

Como anécdota recojo una remembranza de mi niñez, cuando el General Guillermo Rodríguez Lara, presidente de facto durante 1972-1976, prohibió que circularan por las calles del país las tradicionales viudas de los años viejos (que eran hombres ataviados como mujeres con vestidos negros, velos de luto, y en algunos casos pelucas y maquillaje) pidiendo caridad para el monigote que sería quemado la medianoche del 31 de diciembre. Recuerdo claramente haber visto en las calles a estas falsas viudas correr perseguidas por la policía. Pero esta prohibición, si bien era netamente homofóbica, pues consideraba que los hombres vestidos como

mujeres daban mal aspecto y constituían una falta a la moral pública; no estaba destinada a reprimir a las personas LGBTI.

Como lo dije al inicio, las relaciones sexuales consentidas entre adultos del mismo sexo no solo eran algo socialmente repudiable, si no que hace 21 años la sociedad también había previsto institucionalmente, a través del Código Penal, que esa conducta debía ser sancionada. Las organizaciones de derechos humanos de esa época no tomaban a su cargo la defensa de las personas LGBTI. Estas estaban en la absoluta desprotección y a merced de una policía que los empezó a reprimir con brutalidad a partir de finales de los años setenta (Cabrera, 2017).

En sus inicios, la visibilidad sexo diversa les costó muy caro a quienes se atrevieron a mostrarla en público. La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas crearon grupos represivos que ejecutaron diferentes formas de violencia contra los ciudadanos gays. Los agredían, humillaban, o simplemente los detenían en forma arbitraria “por ser maricones”. Estas detenciones se realizaban sin que el policía tuviera necesidad de exhibir ningún documento que justifique el apresamiento, sin comunicarle al detenido cuáles eran sus derechos —no tenía derechos— o cuál el delito que supuestamente había cometido. Ignorantes e indefensos, las personas LGBTI eran procesados como delincuentes —solo por cómo se veían, vestían o caminaban— aun cuando su conducta no se enmarcara en lo establecido en el tipo penal. Muchas de estas personas LGBTI fueron desaparecidas o asesinadas en la total impunidad, sin nadie que reclame o defienda sus derechos.

En Guayaquil, a partir del regreso a la democracia, durante la presidencia de Jaime Roldós Aguilera, tuvimos al funcionario público más evidentemente homofóbico de nuestra historia. Abdalá Bucaram Ortiz de 28 años, cuñado de Roldós, fue nombrado Intendente de Policía del Guayas el 9 de agosto de 1979. Desde ese momento se erigió como el personaje público más retrógrada, machista, misógino y descaradamente vulnerador de los derechos humanos que hemos tenido en la ciudad de Guayaquil.

Su primera acción como Intendente de Policía fue publicar un bando llamado “Los dieciséis mandamientos de Abdalá”, manifiesto en el que fomentaba el escarnio público contra cualquier persona que en criterio de Bucaram tuvieran un aspecto o una conducta que considerara moralmente re-

probable. Sus más inmediatas víctimas fueron los homosexuales, o cualquier hombre que llevara el pelo largo, los jóvenes que jugaran fútbol en la calle o asistieran a discotecas, las trabajadoras sexuales. A los pocos días de su mandato como Intendente, Abdalá Bucaram realizó una redada policial contra trabajadoras sexuales, gays y transexuales. Los detenidos fueron obligados a recorrer la distancia desde el Cuartel Modelo que se encuentra en la Avenida de las Américas hasta el Palacio Municipal que está en el centro de la ciudad. Fue una penosa marcha de veinticinco cuadras a pie. La ciudadanía que se dio cita para ver este denigrante desfile, insultó y lanzó objetos a los detenidos que estaban completamente indefensos. Este fue un caso emblemático de uso del espacio público para llevar a cabo un método de tortura medieval.

En forma totalmente arbitraria Abdalá Bucaram clausuró los negocios de salones de bebidas ubicados a lo largo de la calle Lorenzo de Garaicoa en el centro de la ciudad, “no permitiremos que nuestro país se convierta en Sodoma y Gomorra”, dijo entonces Bucaram. También en forma arbitraria y además ilegal apresó a 164 jóvenes, todos menores de 18 años, que estaban en la discoteca Manhattan situada en el centro de Guayaquil, y para dejarlos en libertad les impuso que fueran a oír misa juntos a sus padres y pedirle perdón a Dios por sus depravaciones para dejarlos en libertad (Diario El Universo, 1980). Lo más increíble de todo es que la sociedad de ese entonces no cuestionó las arbitrariedades de Abdalá Bucaram, por el contrario; hubo voces que públicamente se alzaron para apoyarlo. De hecho, fue ni más ni menos que el Arzobispo de Guayaquil Monseñor Bernardino Echeverría Ruiz quien ofició la misa luego de la cual pudieron recobrar la libertad los muchachos apresados. Durante esa misa el sermón del Arzobispo fue dirigido a los padres de los chicos para que eviten que sus hijos se corrompan. Cual monaguillo, el Intendente de Policía Abdalá Bucaram se mantuvo al lado del Arzobispo.

En enero de 1980, Abdalá Bucaram ordenó la suspensión de la película *La Luna* de Bernardo Bertolucci en todos los cines de Guayaquil por considerarla pornográfica. Ese mismo mes prohibió que los hombres usen el pelo largo y dispuso que operativos de la policía cortara el pelo a “los melenudos”. Pero de las vulneraciones que llevó a cabo este intendente de policía Talibán también apuntaron a las mujeres.

No solo prohibió que las empleadas de la Intendencia de Policía usaran minifalda o faldas largas que estuvieran abiertas y mostraran parte de las piernas (algo que estaba totalmente de moda en la década de los setenta) porque “eso contribuía a excitar a los hombres y promovía actos obscenos”. También se lo prohibió a las mujeres que circulaban en el espacio público de Guayaquil. La policía que rodeaba a Abdalá en sus recorridos por la ciudad detenía a las mujeres y las obligaba a descoser el dobladillo de sus faldas hasta que estas llegaran debajo de sus rodillas. O, al contrario, las obligaban a coser las aberturas traseras de sus faldas, para que no muestren las pantorrillas. Todo esto bajo amenaza de prisión.

En 1984 Bucaram fue elegido Alcalde de Guayaquil. Su gobierno municipal también estuvo marcado por la violencia, la confrontación, la arbitrariedad, la coerción sobre cualquiera que se atreviera a discrepar con él, y la vulneración de derechos humanos. Existe un episodio triste que pinta un macabro retrato de la fragilidad del ego de Bucaram. Una noche en el programa concurso “Así es la cosa” que transmitía la cadena Ecuavisa, una de las participantes se vistió con guayabera blanca, se pintó un bigotito hitleriano e hizo una genial imitación del alcalde Abdalá Bucaram. Al día siguiente Bucaram clausuró el almacén de comerciante Teófilo Bucaram (también perteneciente a la colonia libanesa), ya que era su hija la que había hecho esta imitación.

Los escuadrones volantes

Fueron épocas de una violencia institucional espantosa. Abdalá Bucaram en la Alcaldía de Guayaquil, Alfredo Adoum, también del PRE,³ era Prefecto del Guayas, Jaime Nebot era Gobernador y León Febres Cordero el Presidente de la República. Nunca se dirá suficiente sobre el macabro despliegue de perversidad que se llevó a cabo en el país con la excusa de la lucha contra la inseguridad, la delincuencia y el terrorismo. El día 23 de

³ Partido Roldosista Ecuatoriano, fue el partido político fundado por Abdalá Bucaram en enero de 1983.

mayo de 1985 se inauguró en Ecuador unos grupos de élite policial que patrullaban las ciudades con todo el respaldo legal y económico de un Gobierno que quería poner orden a toda costa, en una guerra sin cuartel contra la delincuencia. Los escuadrones volantes salían básicamente a detener gente en las calles, cualquiera que pareciera sospechoso, trabajadoras sexuales y personas LGBTI incluidas.

Durante la noche era muy fácil visualizar a los escuadrones volantes (Cabral, 2017) eran vehículos pintados de azul con baldes amplios en su parte trasera para que entren los detenidos. Cuando una persona LGBTI salía de su casa por la noche nunca tenía la seguridad de regresar a casa sana y salva. Podía ser interceptada y detenida por los escuadrones volantes. El activista Ángel Yagual, cuyo testimonio también es citado por Cabral, recuerda esa época de los escuadrones volantes en las que los policías te detenían en la calle solo por ser un hombre con aspecto afeminado.

Otro viejo activista guayaquileño amigo mío, Gonzalo Abarca, que durante los años noventa trabajaba vendiéndoles ropa, maquillaje y prótesis de espuma a las trabajadoras sexuales trans que laboraban en la calle 1 de Mayo, describe la espantosa situación de estas personas. Eran detenidas por el escuadrón volante, luego golpeadas, violadas y torturadas. Abarca se convirtió en tramitador de gestiones de libertad de estas mujeres. La Constitución de 1978, vigente en ese momento, garantizaba el libre tránsito a todos los ecuatorianos por el territorio nacional. Pero esa garantía no amparaba a las personas LGBTI.

En el informe de la Comisión de la Verdad que analizó el periodo entre 1984 y 2008 se estudiaron 118 casos, 456 víctimas. Precisamente durante 1984 y 1988, presidencia de León Febres Cordero, ocurrieron el 55% de las violaciones de derechos humanos que recoge este informe. Con la Presidencia de Rodrigo Borja se dismanteló el Servicio de Investigación Criminal que había operado durante la Presidencia de Febres Cordero como centro de torturas, también se acabaron los escuadrones volantes.

Sin embargo, respecto a la situación de las personas LGBTI muy poco cambió durante la presidencia de Borja o de los presidentes que les sucedieron. Porque la homofobia no es patrimonio de una ideología política en particular. La homofobia es un problema humano grave y profundo que

nace de consideraciones que pueden ser religiosas, morales, tradicionales, históricas, familiares, y que tiene múltiples resonancias.

El origen primordial y profundo de la homofobia está en el hecho de pensar que la única sexualidad posible, legítima y obligatoria es la sexualidad heterosexual. Que cualquier otra sería impensable. Esto explica el que alguna gente haya vivido toda su vida sin siquiera imaginar la existencia de la homosexualidad, y cuando se topan con esta realidad sienten que todo su mundo se cae a pedazos. Algo así como lo que debió sucederle a la curuchupa sociedad europea del siglo XVI cuando Copérnico osó decir que la Tierra no era el centro del universo.

El Partido Social Cristiano entra a administrar Guayaquil

En el año 1992 el expresidente León Febres Cordero gana la Alcaldía de Guayaquil. Durante casi diez años diferentes y erráticas administraciones roldosistas –caracterizadas por la corrupción, la violencia y el escándalo– habían dejado en un estado de crisis total a la ciudad. Ni Abdalá Bucaram elegido en 1984, ni su hermana Elsa Bucaram elegida en 1988 consiguieron terminar sus mandatos y fueron reemplazados por sus respectivos vicealcaldes Jorge Perrone y Harry Soria.

En Guayaquil de esa época teníamos un deplorable alcantarillado, un desastroso sistema de recolección de basura –de hecho, ya no había carros recolectores de basura– que convirtió a la ciudad en un enorme botadero, insuficiente dotación de agua potable, contaminación de los esteros, comercio informal que caotizaba las calles y problemas de delincuencia. Además, la situación del Municipio casa adentro era tan precaria como la de la ciudad, las ratas se habían comido parte del archivo del catastro, habían desaparecido más de 100 000 fichas de predios, había exceso de empleados en los que se iba casi todo el presupuesto municipal, no funcionaban los baños, no había agua potable en el edificio y se habían robado los muebles. Febres Cordero llamó a su gestión “una cruzada cívica”, y su primera acción fue cerrar el Municipio para poner orden en las oficinas.

Durante los primeros años a cargo de la administración municipal Febres Cordero se dedicó a solucionar los problemas que consideró más urgentes como el “píponazgo” que había inflado la burocracia en el Municipio, la inoperancia del sistema de alcantarillado y la proliferación de basura. Desde el cabildo se emitieron una serie de ordenanzas para regular el comercio tanto formal como informal. Con este fin se creó en el año 1993 la Policía Metropolitana de Guayaquil que existe hasta el día de hoy y está a cargo de la Dirección de Justicia y Vigilancia del Municipio.

En 1997 se inicia el proyecto urbano-arquitectónico denominado Malecón 2000. Consistió en reemplazar el antiguo Malecón que estaba prácticamente abandonado y se había convertido en una zona altamente peligrosa; con una serie de construcciones, zonas recreativas, restaurantes, muelles, monumentos y locales comerciales modernos. Esta reconstrucción del espacio público tomó el nombre de regeneración urbana ya que estas áreas se consideraban degeneradas por la inseguridad y el abandono de la administración pública. El proyecto perseguía levantar la autoestima de la ciudadanía guayaquileña reformando una zona emblemática de la ciudad y convirtiéndola en un paseo atractivo para turistas nacionales y sobre todo extranjeros.

Para administrar el proyecto Malecón 2000, en una suerte de figura que fusionó la gestión pública con el capital privado se crea, también en 1997, la Fundación Malecón 2000. Esta fundación estaba conformada por las instituciones públicas y privadas más representativas de la ciudad. Obviamente estas instituciones estaban integradas en su mayoría por hombres de clase media alta, de tendencia política conservadora y pertenecientes a la derecha. Ellos se erigieron desde ese momento en una especie de guardianes de la moral en el espacio público recién regenerado. Fundación Malecón 2000 dictaminó los patrones de conducta que debía respetarse en estos lugares. Así, lo que estas élites sociales consideraban que eran respeto a la moral y las buenas costumbres, pasó a ser la norma legal que reguló el espacio público en las zonas regeneradas. Esto dio como resultado que todos aquellos grupos humanos que tenían una forma de vida o un aspecto alejado de lo que se consideraba adecuado, tuvieran que ser excluidos del disfrute de este espacio público.

La privatización de la gestión y la consecuente implementación de reglamentos de uso de espacio público como parte de la política adminis-

trativa restringió principalmente el ingreso y el libre tránsito, motivo por el cual la regeneración urbana fue calificada como un proyecto excluyente (Navas Perrone, 2012).

La regenerada modernidad del Malecón 2000 no era para toda la ciudadanía guayaquileña. Había ciertas personas que, a pesar de que también eran habitantes de Guayaquil, según el criterio de las autoridades municipales, afeaban y dañaban el paisaje. Así como la basura. Su sola presencia daba mal aspecto a cualquier lugar. Por eso a la entrada del Malecón 2000 se situó un letrero donde se leía clara y escuetamente: “Malecón se reserva el derecho de admisión”. Entre esas personas indeseables que estuvieron excluidas del disfrute de este espacio público estaban las personas sexualmente diversas. Desgraciadamente, la regeneración urbana también implicó una regeneración social pensada desde el clasismo y demás formas de discriminación. Ahora bien, recordemos que en ese momento histórico las relaciones sexuales consentidas entre adultos del mismo sexo constituían delito.

La homosexualidad estaba criminalizada en el Ecuador desde el Código Penal de 1906 de la época del presidente Eloy Alfaro, su artículo 364 señalaba: “En los casos de sodomía, los culpados serán condenados a reclusión mayor de cuatro a ocho años...”. El Código Penal de 1938 –de la época del presidente Alberto Enríquez Gallo– solo cambió la palabra sodomía por homosexualismo. Este tipo penal con la misma sanción permaneció casi igual hasta 1997 sin ser ni reformado ni cuestionado en casi sesenta años.

Pero durante la Alcaldía de León Febres Cordero 1992-1998 se dieron dos hechos determinantes para el ejercicio de los derechos humanos de las personas LGBT: El primero, en noviembre de 1997 el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del primer inciso del artículo 516 del Código Penal de ese entonces que tipificaba las relaciones sexuales consentidas entre personas del mismo sexo, sexo masculino claro, y las condenaba a una pena que podía ser entre 4 a 8 años de cárcel.

El segundo, en agosto de 1998 Ecuador tuvo una nueva Constitución y ésta en su artículo 23,3 estableció que todas las personas eran iguales ante la ley y gozarían de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ser discriminadas entre otras razones, por su orientación sexual.

Así, en el lapso de un año, tener relaciones homosexuales dejó de ser delito y el discriminar por orientación sexual pasó a estar prohibido por la Constitución. ¿Esto cambió inmediatamente las cosas? No exactamente.

La realidad es que ese primer inciso del artículo 516 del Código Penal no se usaba para detener a una pareja de hombres sorprendida en pleno acto sexual, procesarlos penalmente para luego sentenciarlos entre cuatro y ocho años de cárcel. De hecho, casi nunca sucedía que la policía encontraba a una pareja de hombres en el flagrante delito de sodomía y los llevara a juicio. La penalización de la homosexualidad se usaba para humillar, perseguir, torturar y en ocasiones matar homosexuales. Y también para extorsionarlos y sacarles dinero como único medio para que consiguieran su libertad. Para detener a una persona por el delito de homosexualidad a la policía le bastaba su forma de caminar, hablar, o su aspecto físico. Por lo tanto, la persecución a las personas LGBTI que transitaban por el espacio público o que acudían a lugares de diversión en las diferentes ciudades del país se siguió dando, pero con otra modalidad. La policía aducía conducta inapropiada, escándalo o agresión a la moral. Y a pesar de que esas conductas no eran delitos, sino meras contravenciones sancionadas con multa; igual se procedía a detener a las personas sexualmente diversas. Lo que cambió, y esta vez cambió para siempre una vez que se despenalizó la homosexualidad en el país, fue la respuesta por parte de las víctimas a este abuso de autoridad y vulneración de derechos.

Porque la despenalización de la homosexualidad en el Ecuador no se dio por la repentina voluntad de los jueces constitucionales de revisar esa anacrónica norma del Código Penal. Detrás de esta conquista hubo un importantísimo trabajo de movilización por parte de las incipientes organizaciones LGBTI de ese tiempo. En agosto de 1997 se dio en Guayaquil la primera manifestación pública a favor de la despenalización de la homosexualidad por parte de personas sexualmente diversas. Este plantón tuvo lugar a las afueras de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil que convocó a transexuales, gays y lesbianas, víctimas de represión policial. Esta fue la primera vez que las personas LGBTI se apropiaron de un espacio público en Guayaquil para hacer un reclamo exigiendo derechos humanos.

Luego de la despenalización de la homosexualidad en el Ecuador, las precarias organizaciones tomaron fuerza y crecieron. Organizaron plantones, talleres, reclutaron activistas y empezaron a exigir mejoras en las condiciones de vida de la población sexo diversa. Así también, empoderados por los recientes conquistas alcanzadas, empezaron a reclamar ante los permanentes y sistemáticos actos de discriminación que sufrían.

Hacer del espacio público una herramienta de exclusión

La regeneración urbana y la exclusión social en la ciudad de Guayaquil en esa época fue justamente materia de la tesis de Henry Allán (2010) para su maestría en la FLACSO. En este trabajo Allán hace un interesante análisis sobre el proceso de regeneración urbana de Guayaquil a partir de la Alcaldía de Jaime Nebot –agosto del año 2000– y destaca que en este proceso se llevó a cabo la expulsión de las personas consideradas como indeseables en una suerte de limpieza social de las zonas regeneradas.

Con la implementación del plan Más Seguridad, desarrollado por la Alcaldía de Jaime Nebot con el fin de combatir a la delincuencia, se inició una política de limpieza social que incluyó a los LGBTI. Un Reglamento Interno de octubre de 2001 que norma el uso del espacio público en las zonas regeneradas del Cerro Santa Ana, establece en su artículo 9, que se prohíbe: “Mantenerse o deambular con vestimenta que atenten al decoro y buenas costumbre”. Los guardias de las zonas regeneradas usaron esa disposición para impedir el paso a personas LGBTI por el solo hecho de ser sexualmente diversos, porque estéticamente esta condición era considerada inaceptable para el concepto de lo normal, lo decente y las buenas costumbres de quienes confeccionaron este reglamento. Luego en la Ordenanza Reglamentaria de la Zona de Regeneración Urbana del Centro de la Ciudad emitida en enero de 2004, respecto a las áreas de uso público se prohíbe textualmente, una vez más, deambular con vestimenta que atente al decoro y buenas costumbres en las áreas públicas. También se prohíbe ejercer actividades de prostitución, o que por esa zona deambulen mendigos, ebrios y enajenados mentales.

Incluso hubo una nota periodística aparecida en abril del 2003, Nep-talí Arias, Director Ejecutivo de la Fundación Amigos por la Vida (Fami-vida) denunció que Andrés Roche, director del departamento de Justicia y Vigilancia del Cabildo, le envió una carta al alcalde Jaime Nebot en la que señalaba la:

Prohibición para los gays y homosexuales de pasar por los nuevos sitios [y] que implementará constantemente operativos de control en la Nueve de Octubre, sectores aledaños y zonas sometidas a regeneración urbana para quienes ofendan públicamente el pudor con acciones o dichos indecentes y por salir vestidos de manera indecorosa a la vía pública.

Sin embargo, de acuerdo con Roche, no se debía “leer el contenido de la comunicación como una norma radical. Ellos pueden circular cuando quieran, pero lo que se prohíbe es la prostitución en las calles” (Allán, 2010).

Es decir, la prohibición no era para todos los LGBTI; sino solo para los LGBTI que a las autoridades y guardias les parecieran LGBTI, o demasiado LGBTI. Personas sexualmente diversas cuyos cuerpos, cuyas estéticas causarían malestar, de nuevo, a guardias o autoridades, cuyos criterios respecto a lo que es adecuado están impregnados de homofobia y transfobia. Guardias y autoridades que ligan indisolublemente la condición sexo diversa con el ejercicio de la prostitución o las conductas escandalosas en la vía pública.

Esto último, queda mucho mejor explicado en el testimonio de Efrén Avilés, historiador guayaquileño defensor de la regeneración, también entrevistado dentro del trabajo de tesis de Henry Allán, quien al ser consultado sobre cuál era su opinión sobre esta prohibición de que las personas homosexuales o transexuales ingresen a las zonas regeneradas, dice textualmente:

Los gays aquí propician ¡el escándalo!, ¡el relajo!, yo tengo amigos maricones por montones, pero no puede ser posible que hagan el escándalo de que yo soy gay, de que soy travesti, ¡acaso yo ando en la calle diciendo yo soy hombre!, yo voy caminando normalmente, lo que se buscó fue evitar que el malecón se convierta en un sitio de siete maricones donde había concursos de reinas, se elegía la reina de la calle Aguirre (risas) dela calle Malecón (Allán, 2010, p. 136).

Esa era la visión que tenían las élites guayaquileñas sobre las personas de la diversidad sexo genérica: eran basura, algo anormal y desagradable que se debe evitar a la vista de los turistas. No eran ciudadanos, eran indeseables.

Era tanta la obsesión de los guardias de las zonas regeneradas y de la policía metropolitana por controlar la moral sexual de quienes transitaban por el espacio público, que incluso a las mujeres que esperaban las busetas en esa zona las obligaban a retirarse y les prohibían estar en las paradas más de diez minutos. La razón era ridícula, sospecha de estar ejerciendo la prostitución.

Las detenciones arbitrarias a personas LGBTI, en especial mujeres trans que ejercían el trabajo sexual en la calle, se siguieron dando por mucho tiempo, pese a estar despenalizada la homosexualidad. Ya no eran los escuadrones volantes, ahora quienes las detenían y embarcaban a la fuerza eran los policías de las camionetas de Más Seguridad.

En su informe Ecuador, Orgullo y Prejuicio, de marzo de 2002, Amnistía Internacional denunció una serie de detenciones arbitrarias que se realizaban a personas LGBTI en Guayaquil por parte de guardias de seguridad privados que trabajaban en las zonas regeneradas de la ciudad y por parte de la policía nacional. Pero no solo desde la institucionalidad pública o privada se vulneraban los derechos humanos de las personas sexo diversas, también otros actores inidentificados. En este informe de Amnistía Internacional se señalaba que en las noches circulaba por las calles de Guayaquil una furgoneta sin matrículas tripulada por un grupo de cinco o cuatro hombres armados y encapuchados que secuestraban hombres gays o mujeres trans que se dedicaban al trabajo sexual, los insultaban, los violaban, golpeaban, torturaban y luego dejaban tirados en la calle. Según declaraciones de Naomi, quien logró escapar de ser secuestrada por este grupo de encapuchados de la furgoneta, uno de sus secuestradores le gritó a otro “cógelo es un marica desgraciado y hemos de terminar con ellos”.

Pero la época en la que las personas pertenecientes a una sexualidad disidente tenían que callar estas vulneraciones había quedado definitivamente atrás. En Guayaquil empezaron a alzarse cada vez más voces que reclamaron contra estas arbitrariedades. Y lo hicieron públicamente y ante

las autoridades competentes. El 23 de julio de 2005 el Gobernador del Guayas Guido Chiriboga ordenó un operativo de policía permanente denominado Caballero Rosa con el fin de erradicar la presencia de homosexuales y transexuales que se apostaban en el barrio Orellana. Este operativo también dio como resultado violencia policial, arbitrariedades y abusos. Esto fue denunciado por Neptalí Arias Director Ejecutivo de Fundación Amigos por la Vida y la Defensoría del Pueblo (Diario El Universo, 2005).

Los abusos se siguieron dando, pero las denuncias a estos abusos también. A las organizaciones LGBTI como Fundación Amigos por la Vida se sumó el apoyo incondicional del Comité Permanente de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo; también la prensa aportó a visibilizar y cuestionar este discrimen contra las personas sexualmente diversas, discrimen que durante muchísimo tiempo estuvo silenciado y naturalizado. Cada vez le era más difícil al Municipio de Guayaquil sostener y defender su política de reservarse el derecho de admisión en las áreas regeneradas. Fernando Gutiérrez, Secretario Ejecutivo del Comité Permanente de Derechos Humanos concurrió algunas veces a la prensa a alertar sobre lo preocupante que era que espacios públicos de la ciudad estuvieran siendo privatizados a través de fundaciones (Diario El Universo, 2004).

No fue fácil vencer la discriminación homofóbica institucionalizada en todos los niveles del Gobierno local. Para las autoridades de Guayaquil –como para la mayoría de la ciudadanía– los miembros de la comunidad LGBTI seguían siendo delincuentes pese a que se había declarado inconstitucional el tipo penal que los criminalizaba. Esa era la realidad. Una realidad que se hizo totalmente evidente cuando en una entrevista sobre la reserva del derecho de admisión en las áreas regeneradas, el periodista Carlos Vera le preguntó al Alcalde Jaime Nebot sobre si conocía que la homosexualidad ya había sido despenalizada en el Ecuador, Nebot le contestó “para mí la homosexualidad está despenalizada dentro de sus casas, pero en el centro no”, así lo recuerda en esos días Gonzalo Abarca, activista LGBTI.

Las organizaciones LGBTI de Guayaquil empezamos a trabajar conjuntamente con el fin de ganar espacio y visibilidad en las calles de la ciudad. El discurso se unificó. La exigencia era clara: si pagábamos los

mismos impuestos, no podíamos ser excluidos del derecho de transitar por un espacio público que contribuíamos a mantener.

En el año 2001 por primera vez las organizaciones LGBTI de Guayaquil solicitaron al Intendente de Policía de Guayas permiso para realizar una marcha con motivo del Día Mundial del Orgullo Gay. El permiso fue inmediatamente negado en forma verbal, pero un par de horas antes del momento en que debía empezar la marcha esta autoridad cambió de idea y otorgó el permiso. Esa fue la primera vez que Guayaquil tuvo su Marcha del Orgullo LGBTI, Más que marcha fue un pequeño plantón. En Quito ya se había efectuado la primera Marcha por el Día Mundial del Orgullo Gay en 1998. Desde el año 2005 hasta el año 2014 este desfile se vino realizando en Guayaquil con el silencio como respuesta por parte del Municipio de Guayaquil, pero con la autorización de la Intendencia de Policía del Guayas. Esta pequeña conquista, que se fue llevando a cabo año tras año, fue cambiando la mente de la sociedad. De a poco, pero en forma irreversible. Las denuncias por discriminación y acoso para con las personas sexualmente diversas fueron disminuyendo.

Pero eso no quiere decir que no se daban todavía abusos por parte de la autoridad intolerante hacia la diversidad sexual. Pero cada vez más, estos abusos quedaban evidenciados, así como quedaba al descubierto el doble estándar que usaban las autoridades para perseguir cualquier tema relacionado a la sexualidad disidente. Un ejemplo de esto se dio el 27 de marzo de 2008 cuando Xavier Narváez Director de Justicia y Vigilancia del Municipio de Guayaquil clausuró ocho bares y discotecas de ambiente LGBTI, entre ellos sitios emblemáticos como Vulcano, Plain Bar, Artemisa, Retro, Ibiza, El Velerero, Agua Luna, Milenium. Esto fue denunciado por sus propietarios y por la comunidad sexo diversa, ya que estos locales tenían sus permisos en regla y la autoridad no dio ninguna explicación para cerrarlos. Cuando este hecho se hizo público en la prensa, Narváez emitió un comunicado en el que señaló que la clausura se había dado porque estos lugares constituían un atentado a la moral. Sin embargo, la clausura se trataba de un descarado acto de discriminación perpetrado desde el poder municipal, ya que, en esos locales no se realizaban shows de esa naturaleza, pero, además, si el motivo de la clausura era el que en estos lugares se llevaran a cabo espectáculos en los que se llevaba

poca o ninguna ropa; también debían clausurarse los numerosos night clubs donde bailaban mujeres desnudas, pero para una clientela masculina.

El día 28 de marzo se realizó un plantón para protestar por esta medida al pie del Municipio de Guayaquil y los propietarios y clientes de estos bares también acudieron a la Defensoría del Pueblo a presentar una queja. En esta queja la comunidad LGBTI fue enfática en su reclamo (Diario El Universo, 2009).

Así, a punta de organización, plantones y reclamos, los colectivos LGBTI fueron ganando palmo a palmo mayor terreno y visibilidad en el espacio público de Guayaquil. El letrero que anunciaba que en Malecón 2000 se reservaba el derecho de admisión desapareció repentinamente un día de diciembre de 2010. Las personas de la sexualidad disidente seguían siendo excluidas de las políticas públicas locales y a pesar de que las autoridades fueron evolucionando, también fueron evolucionando en sus formas para discriminarnos.

Acciones concretas que producen cambios

Es difícil decirlo sin que suene desalentador, pero es una realidad que, mientras más avanza la conquista por los derechos humanos en temas de género o diversidad sexual en una sociedad; mayor resistencia se produce en los sectores más conservadores y retardatario. En el caso de Guayaquil, lamentablemente, estos sectores suelen ser quienes detentan el poder político, económico y mediático.

Fue un golpe para mucha gente perteneciente a las élites sociales de Guayaquil el que en una ciudad donde desde siempre se había usado el discrimen, la violencia o el silencio —que es otra forma de discrimen— para manejar el tema LGBTI; ahora los excluidos de siempre empezarán a quejarse a denunciar por este maltrato.

El que la nueva Constitución del 2008 reconociera legalmente a las parejas del mismo sexo unidas de hecho y también a las familias en sus diversos tipos, cambió aún más el panorama de derechos humanos de la comunidad sexo diversa. Lentamente estas parejas y estas familias em-

pezaron a hacer trámites legales para acceder a derechos que antes les estaban negados.

Sin embargo, una reforma de ley no necesariamente significa que los derechos se alcanzan inmediatamente en el día a día. Hasta mayo de 2012 en Guayaquil solo 7 de las 30 notarías del Cantón tramitaban uniones de hecho a parejas del mismo sexo. Pero se empezó a debatir con fuerza el tema de las familias diversas. En mayo de 2012 como respuesta a un reportaje que publicó la Revista Vistazo sobre familias homoparentales en Ecuador, se desató una rabiosa arremetida anti derechos. Primero el sacerdote Paulino Toral difundió una carta suya en la que llamaba cómplice y encubridora de corrupción a la periodista Karla Pesántez que escribió el reportaje. Unos días después ese mismo mes el columnista de opinión de diario El Comercio Miguel Macías Carmigniani escribió un texto en el que dijo que las personas homosexuales eran anormales, repugnantes y desadaptados sociales y que los legisladores debían reformar la Constitución para no permitir que se legalicen sus uniones de hecho. En junio de 2012 vino a dar una charla el Ab. Jorge Scala, experto en bioética argentino y en ella dijo “con un millón de gays no hago un solo varón”. Esta charla se llevó a cabo en una iglesia de un barrio de clase alta en Samborondón.

Debido a estas acciones el día 6 de julio de 2012 (Diario El Telégrafo, 2012) se dieron cita en la plaza Rocafuerte (antes plaza de San Francisco) de Guayaquil agrupaciones LGBTI, principalmente de lesbianas. Éramos aproximadamente unas treinta personas, con carteles que decían frases como “Si Jesucristo viviera no sería homofóbico”. Era un plantón absolutamente pacífico, muy pequeño, las consignas que cantábamos eran para pedir la erradicación del discrimen a las personas LGBTI. Unos minutos después de habernos agrupado en la plaza llegaron diez guardias metropolitanos a desalojarnos. Nos exigieron permisos para estar haciendo uso de la plaza, nos patearon, empujaron con sus pelvis, nos gritaron frases humillantes por nuestra condición de mujeres lesbianas, nos arrancaron los carteles y las rompieron. Este hecho fue denunciado en la Defensoría del Pueblo y se llamó a una audiencia ente los grupos LGBTI y los policías metropolitanos, en representación de estos acudió el General Marcos Cubero. El día de la audiencia pudimos mostrar con fotos y videos grabados

por nosotras y con los videos de las cámaras del sistema Ojo de Águila, que hubo agresiones arbitrarias, violentas y gratuitas por parte de los metropolitanos. También se pudo demostrar que ese mismo día, unos minutos antes de nuestro plantón, en esa misma plaza se había dado una obra de teatro callejera y un pastor evangélico había dado un sermón con megáfono sin que ningún metropolitano hubiera exigido permisos, ni los hubiera desalojado. Como resultado de todo lo que esgrimimos y conversamos en esa audiencia, se firmó un compromiso por parte del General Cubero para que los policías metropolitanos recibieran de la Defensoría del Pueblo una serie de talleres sobre los derechos humanos de las personas LGBTI.

El lamentable incidente en la plaza Rocafuerte permitió el primer acercamiento concreto y efectivo a los policías metropolitanos del Municipio. Hoy, siete años después debo decir que esos simples cursos de derechos humanos fue el inicio de un cambio en la forma cómo nos trataban en la calle a los LGBTI.

Los avances se fueron dando en forma ininterrumpida, hasta que finalmente el día 3 de enero de 2014 el Municipio de Guayaquil autorizó por primera vez que se realice la Marcha por el Día del Orgullo LGBTI en Guayaquil. Fue un texto corto, escueto; apenas decía que las organizaciones GLBTI podrían realizar su desfile con normalidad el día 28 de junio de 2014. Esta autorización la firmaba el Dr. Vicente Taiano, Secretario Municipal.

La meta: políticas públicas que protejan en forma efectiva contra la violencia y el discrimen

La primera, aunque tímida señal de que crear en el territorio una política pública anti discrimen LGBTI era posible sucedió en junio de 2011, durante la Marcha del Orgullo LGBTI. Ese día al momento del cierre de la marcha subió a la tarima la Vice Prefecta Luzmila Nicolaide para leer la resolución que el Concejo Provincial había tomado el día martes 24 de junio.

Por ser el día 28 de junio el Día Universal del Orgullo LGBTI, el Gobierno Provincial del Guayas por unanimidad declaraba esa fecha como el

Día Provincial de la Erradicación y Eliminación de toda Forma de Discrimen por razones de Índole Sexual, por Razones de Género, Raza, Religión, o pertenencia a cualquier grupo étnico. Dentro de esa resolución, además, el Gobierno provincial se comprometió a expedir una ordenanza para instrumentalizar la erradicación de toda clase de discrimen de acuerdo con la Constitución y a instrumentos internacionales de derechos humanos.

A la luz de hoy esta resolución puede parecer minúscula, pues casi no hacía énfasis en las personas LGBTI sino que mencionaba otros factores que podrían ser objeto de discrimen; pero es necesario reconocer que en ese año, en esas circunstancias, fue una declaración valiente que abordó el tema del discrimen por orientación sexual y que se atrevió a designar el día 28 de junio como día emblemático. Además, el Concejo Provincial está conformado por los alcaldes y las alcaldesas de toda la Provincia del Guayas y ese también fue un avance significativo, pues el discrimen a la diversidad sexo genérica suele ser más fuerte en las áreas rurales o en las ciudades más pequeñas. Además, los gobiernos provinciales como máxima autoridad administrativa territorial tienen entre sus competencias planificar el desarrollo social, cultural y material de la provincia en armonía con las municipalidades de cada cantón y en colaboración con los organismos del Estado.

Es una tarea que debe hacer carne las políticas públicas que garantizan el ejercicio de derechos y oportunidades a la población. En esta labor es imperativo que los gobiernos locales planifiquen y ejecuten programas sociales para la atención de personas cuyas circunstancias de vida permiten que se perpetúen en ellos violaciones de derechos humanos. Factores de desigualdad real como su identidad de género, orientación sexual, o sexo.

La resolución del Gobierno provincial hizo más fácil lo que vino después. También es una realidad que cada año era más grande la presencia en las calles de personas que acudían a la Marcha del Orgullo LGBTI, también la cobertura mediática de ese evento. En el año 2011 Alfredo Pinoargote presentador de noticias de Ecuavisa dijo en televisión abierta que la cobertura de la Marcha del Orgullo LGBTI hería susceptibilidades. Y era cierto. Sin embargo, ese año Ecuavisa cubrió por primera vez este evento. Era un símbolo del cambio de época porque en forma pacífica, pero festiva y cada vez más multitudinaria nos fuimos adueñando de lo que

ya era nuestro, de lo que siempre fue nuestro: el espacio público, las calles, las plazas, las veredas, el Malecón.

Desde el año 2015 algunas organizaciones LGBTI como el Observatorio Ecuatoriano de Derechos Humanos, Colectivos y Minorías, y Todo Mejora Ecuador iniciaron acercamientos al Municipio de Guayaquil para solicitar una ordenanza que combata el discrimen a las personas sexo diversas la tarea de solicitar. El antecedente para este pedido fue la Ordenanza para el reconocimiento y respeto a la diversidad sexual y sexo-genérica que se estaba discutiendo en Cuenca. No fue una tarea fácil, pero este acercamiento propició conversaciones con funcionarios tanto del Municipio y como del Consejo de Protección de Derechos del Cantón Guayaquil. Luego de dos años, el resultado fue la Ordenanza para la Igualdad entre los Géneros, la Prevención de la Discriminación y la Erradicación de todas las formas de Violencia basada en Género.⁴

Esta ordenanza es un documento normativo sobre género y diversidad sexual escrito a conciencia. Entre sus considerandos está el Artículo 11, numeral 2 de la Constitución que prescribe que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos y no podrán ser discriminadas por razones de su sexo, identidad de género u orientación sexual. También el artículo 83 que establece como deberes y responsabilidades de los ecuatorianos respetar y reconocer las diferencias de género y la orientación sexual. Y no podía faltar el artículo 70 que dispone que el Estado incorporará el enfoque de género en planes y programas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público. Esta ordenanza tiene por objeto crear un marco jurídico para reducir las brechas de desigualdad entre los géneros, garantizar el acceso a los recursos en igualdad de oportunidades y condiciones y alcanzar avances en políticas públicas en temas de inclusión y no discriminación por causa de identidad de género u orientación sexual. Entre sus metas está desarrollar programas de sensibilización y capacitación dirigidos a la ciudadanía y servidores públicos municipales relacionados a

⁴ Ordenanza para la igualdad entre los géneros, la prevención de la discriminación y la erradicación de todas las formas de violencia basada en género, publicada en la Gaceta Oficial #67 del Municipio de Guayaquil el 29 de agosto de 2017.

la temática de género en todas sus connotaciones. Plantea también que el Consejo Cantonal de Protección de Derechos canalice restitución y reparación de derechos en casos en que estos se hayan vulnerado. También se garantiza el libre acceso al espacio público sin discriminación basada en género, y el que se respetará la libre expresión de las identidades.

Como vemos, esta ordenanza pone el dedo en algunas llagas de la tradicional pésima relación entre autoridades locales y población sexo diversa. Y no es casualidad, es el resultado de haber trabajado este cuerpo normativo con la intensa participación de los colectivos LGBTI, es decir, aquella ciudadanía directamente afectada por la homofobia que desborda nuestra sociedad. Esa exigencia de que la guayaquileñidad de los hombres debe entenderse únicamente desde una masculinidad hegemónica, madera de guerrero, valiente, que se abre la camisa en un gesto de macho que jamás siente el temor (Sancho, 2011) fue herida de muerte con esta nueva norma que entiende, reconoce y respeta las diferentes identidades de género, como la trans, y de paso, las diferentes orientaciones sexuales. De hecho, este reconocimiento hizo justicia a un pasado prehispánico Manteño-Huancavilca que es histórico, que es nuestro y en el que existieron los enchaquirados, jóvenes indígenas varones que practicaban la homosexualidad ritual (Benavides, 2006).

La ordenanza también tomó como referente el levantamiento de datos que se realizó entre noviembre de 2012 y enero de 2013, con la encuesta de 2805 personas de la comunidad LGBTI en Ecuador, previo a un mapeo de esta población. Esta estadística del INEC nos demuestra que si bien es cierto es la familia el primer y más frecuente lugar en donde se vulneran los derechos de la población LGBTI, no es el único. De la población encuestada por el INEC para confeccionar su estudio, el 27,3% señaló haber experimentado actos de violencia por parte de los agentes del orden, de los cuales el 94% manifestó haber sufrido gritos, insultos, amenazas y burlas; y un 45,8% ha sido detenido de forma arbitraria. Denunciar estos abusos por parte de funcionarios públicos y agentes de policía pone a las personas LGBTI en la delicada situación de visibilizar completamente su orientación sexual/identidad de género, lo cual no es lo que ellas desean. Por el contrario, exponerse es algo que quieren evitar. Esto hace que los

abusos y vulneraciones de los derechos de la población LGBTI queden en la impunidad.

Luego de esta Ordenanza para la Igualdad entre los Géneros, la Prevención de la Discriminación y la Erradicación de todas las formas de Violencia basada en Género de agosto de 2017, llegó la Ordenanza para la Prevención y Acción para Combatir la Violencia contra las Mujeres en Guayaquil. Esta ordenanza tuvo como antecedente la campaña “Amiga, ya no estás sola”, también del Municipio de Guayaquil que nació como respuesta para atender, prevenir y combatir la violencia de género y que brinda servicios especializados en justicia, salud, redes de apoyo, línea telefónica de información que trabaja 24 horas, talleres de sensibilización a la población sino en especial a los funcionarios de la municipalidad –médicos de las clínicas móviles, agentes de la Autoridad de Tránsito, personal de la Corporación para la Seguridad Ciudadana, De la Metrovía, policía Metropolitana– y asistencia a mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas. Tanto la campaña “Amiga, ya no estás sola” como la ordenanza para erradicar la violencia de género fueron impulsadas por la Asambleísta Dallyana Passailaigue que también fue quien propuso desde la Asamblea Nacional la creación de la Ley Orgánica para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Así, en menos de un año Guayaquil estableció normativas para desarrollar políticas públicas tanto para erradicar el discrimen hacia personas de sexualidad disidente, como para prevenir, atender y erradicar violencia de género contra las mujeres.

A manera de conclusiones

Hoy Guayaquil y la provincia del Guayas son territorios mucho más inclusivos y democráticos que hace diez años; pese a que sus gobernantes locales siguen siendo los mismos. Esto no se ha conseguido por casualidad, no ha sido gratis. Es fruto de un intenso trabajo desde las organizaciones sociales que ha obligado a las autoridades a entender que la ciudadanía guayaquileña y guayasense es diversa, amplia, compleja, y que todos los sectores deben tener un lugar en las políticas públicas locales. Se ha ganado

un incuestionable terreno en el disfrute, uso y goce del espacio público por parte de poblaciones históricamente discriminadas e invisibilizadas.

La violencia de género contra las mujeres, el acoso sexual callejero, el respeto a la libertad estética, son hoy temas relevantes en la ciudad no solo desde las ordenanzas; sino también desde movilizaciones ciudadanas auto convocadas que hacen sentir sus demandas puntuales con firmeza. La Marcha de las Putas, una marcha feminista que reivindica el derecho de las mujeres a vestirse y verse como quieran sin que eso signifique que tengan que ser víctimas de acoso o violencia sexual, ya se ha realizado en Guayaquil por tres años consecutivos sin que se le niegue permiso o se impida su paso. (Inclusión, dignidad y alegría en la Marcha de las Putas en Guayaquil, diario El Comercio, 3 de diciembre de 2017). En fechas feministas emblemáticas –como el 8 de marzo o el 25 de noviembre– los principales monumentos de Guayaquil se iluminan con el color morado que rememora la lucha de las mujeres por alcanzar la igualdad de derechos y oportunidades.

Esto también sucede desde hace dos años cada 28 de junio con las estatuas de Simón Bolívar y San Martín que se encuentran en La Rotonda, en el Malecón 2000; se alumbran con focos con los colores del arco iris en conmemoración al Día Internacional del Orgullo LGBTI. Cuesta creer que en ese mismo Malecón 2000, donde la policía perseguía a personas gays y trans, donde se las sacaba a empujones, sea el escenario en el que se le rinde honores a la diversidad sexual.

Falta todavía mucho para lograr que nuestra provincia y nuestras ciudades sean absolutamente incluyentes en términos de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de todos sus habitantes. Pero el camino continúa –y como dice el periodista y escritor argentino Bruno Bimbi en su reciente libro *El fin del armario*– “este es un camino que nos ha llevado de la vergüenza al orgullo en la lucha por los derechos civiles”.

Bibliografía

- Allán, H. P. (2010). *Regeneración urbana y exclusión social en la ciudad de Guayaquil*. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política. Quito: FLACSO.
- Benavides, H. (2006). La representación del pasado sexual de Guayaquil: historizando los enchaquirados. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, 24. Quito: FLACSO.
- Bimbi, B. (2017). *El fin del armario. Lesbianas, gays, bisexuales y trans en el siglo XXI*. Marea Editorial
- Cabral, A. (2017). *Los fantasmas se cabrearon. Crónicas de la despenalización de la homosexualidad en el Ecuador*. Beatriz Villareal editora. Quito: INREDH.
- Diario El Universo (21 de marzo de 1980). No será reabierta la discoteca “Manhattan”.
- _____. (16 de agosto de 2005). Organismos denuncian abusos en operativo Caballero Rosa.
- _____. (22 de marzo de 2004). Derecho de admisión en los malecones de la ciudad.
- _____. (28 de marzo de 2009). Con un plantón se protestó por cierre de locales alternativos.
- Diario El Telégrafo (6 de julio de 2012). Protesta contra la homofobia fue paralizada porque no tenía permiso.
- Navas Perrone, G. (2000). *Malecón 2000. El inicio de la regeneración urbana en Guayaquil: Un enfoque proyectual*. Tesis para obtener el título de Maestría en gobierno de la ciudad con mención en Desarrollo de la Ciudad. Quito: FLACSO.
- Sancho Ordóñez, F. (2012) *Masculinidades hegemónicas: Espacios públicos, homofobia y exclusión*. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Género y Desarrollo. Quito: FLACSO.

La realidad LGBTIQ y su articulación con el Gobierno local

Danilo Manzano¹

“El territorio se construye junto a la diversidad ciudadana
y desde el reconocimiento pleno de todos sus derechos”
(Danilo Manzano).

Resumen

Este artículo permite al lector conocer acerca de la realidad de los derechos de las personas LGBTI desde el contexto internacional, el reconocimiento legal de los mismos en el Ecuador a través de la constitución y sus avances en los últimos años. Por otro lado, nos informa acerca del trabajo realizado en beneficio de la diversidad sexual desde los Gobiernos locales, ejemplificando acciones realizadas desde la sociedad civil LGBTIQ en coordinación con el Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Nos acerca a la comprensión del “Correísmo” de cara a los derechos LGBTIQ en nuestro país y permite hacer recomendaciones para que, de manera sostenida se logren generar acciones conjuntas desde lo ciudadano y de las instancias de poder gubernamental en pro de la diversidad sexo genérica en Ecuador, que permitan la erradicación de violencia, discriminación y homofobia.

Palabras clave: LGBTIQ, GAD, Pichincha, DMQ, política pública, homofobia, discriminación.

¹ Estudiante de Marketing a distancia en la Universidad UTH Florida, mediador de conflictos, activista LGBTI, conductor del Canal de Comunicación LGBTI Dialogando Ando. Representante LGBTI para la General Assembly of Partners de HABITAT III (Naciones Unidas). Director de Diálogo Diverso. danilomanzano@dialogodiverso.org

Introducción

En noviembre del 2018 estaremos próximos a cumplir veintiún años de la despenalización de la homosexualidad en Ecuador, sin embargo, las personas LGBTIQ (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans, Intersex y Queer) vivimos de manera constante varias formas de discriminación y violencia tanto en los espacios públicos como en los privados. Sentimos inseguridad al caminar por las calles; al usar parques y plazas; pero sobre todo el temor a expresar, de manera libre, nuestras identidades y formas de afecto en la vida cotidiana, lo cual nos limita al ejercer los derechos como ciudadanía diversa.

Hemos esperado que de manera constante se impulsen leyes a favor de nuestra integridad, creyendo que es el Gobierno central quien tiene el único deber de hacerlo, olvidando por completo el rol que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en sus diferentes niveles, de generar política pública local y asignación de presupuestos que mejoren la calidad de vida de nuestras poblaciones.

La dinámica de vida de las personas LGBTIQ varía dependiendo de cada ciudad, del tamaño de su población, de sus arraigos culturales y de los líderes de turno en espacios de poder. Muy poco se habla sobre la homosexualidad de cara al territorio urbano y rural, sobre todo acerca de la movilidad humana interna de las personas de la diversidad sexual, quienes dejan sus localidades para encontrar una mejor calidad de vida en las grandes zonas urbanas, lo cual genera otras realidades: aumento de la pobreza, trabajo sexual, incremento de personas viviendo con VIH, situación de vida en calle y trabajo informal. A esto se debe sumar que no tenemos cifras reales y actualizadas que permitan evidenciar características más específicas sobre las necesidades de este grupo. Sin esta información los esfuerzos para exigir creación de política pública son imposibles. El único dato disponible es una investigación realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC en 2013, denominada “Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos de la población LGBTI en el Ecuador”, en un universo de 2805 personas entrevistadas. Este sondeo revela, por ejemplo, que existe un 68,2% de personas que no cuenta con un título de nivel superior. Asimismo, se

evidencia que la mayor parte de la población interrogada (58,0%) no está afiliada al seguro social, ni tiene acceso a otro tipo de seguro de salud. De la población que manifestó estar ocupada el 49,5% pertenecen a trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados. El 15,9% de la población consultada en algún momento estuvo o está involucrada con actividades de trabajo sexual. De la población encuestada, el 27,3% señaló haber experimentado actos de violencia, de las cuales el 94,1% manifestó haber sufrido gritos, insultos, amenazas y burlas; y un 45,8% ha sido detenido de forma arbitraria.

Con respecto al nivel de aceptación, los amigos/as son quienes más conocen y aceptan totalmente su orientación sexual (89%). Quienes presentan mayores porcentajes de rechazo a las personas interpeladas son los padres con un 13%. Del total, el 70,9% reportó que vivieron alguna experiencia de violencia en su entorno familiar de los cuales el 72,1% sufrió algún tipo de experiencia de control, el 74,1% experimentó algún tipo de imposición, el 65,9% sufrió algún tipo de rechazo y el 61,4% de violencia específica. Si bien estos datos nos dan un panorama general, no es menos cierto que con ellos no se ha podido forjar ningún instrumento que modifique esta realidad. La muestra en su momento fue criticada por no representar un universo más claro de acuerdo con las múltiples diversidades que coexisten en las poblaciones LGBTIQ. En ese sentido nunca fueron acogidas las sugerencias de las organizaciones y activistas que proponían profundizar en los datos ampliando la investigación.

Uno de los errores más grandes por parte de las personas tomadoras de decisión, en sus diferentes espacios, tiene que ver con la percepción de que las personas LGBTIQ somos homogéneas, lo cual invisibiliza características específicas como sujetos de derechos, y por ende, necesidades particulares, en especial de la población trans, siendo ésta la más vulnerable de todas las siglas. Por ejemplo en el tema de salud, caracterizar las necesidades de cada uno de los colectivos del acróstico es de suma importancia ya que la incidencia de patologías varía en forma e intensidad según las particularidades de la identidad y el ejercicio de la sexualidad en su forma más amplia. La población gay tiene más afectación en lo relacionado con sus prácticas sexuales al no ser estas protegidas lo que acarrea mayor incidencia

de ITS. El grupo compuesto por mujeres lesbianas y bisexuales presentan problemas ginecológicos y de cáncer de mama que no son detectados a tiempo por la presunción de heterosexualidad a la que son sometidas en el servicio médico. Transmasculinos guardan para sí un sinnúmero de afecciones relacionadas con la modificación artesanal de su cuerpo y el abuso de testosterona. Las mujeres trans viven atadas a una vida de automedicación hormonal y cirugías caseras lo que les pone en inminente riesgo de vida. La facilidad de mimetización que favorece a lesbianas, gays y bisexuales les faculta pasar desapercibidos en los entornos laborales y acceder o mantener el trabajo sin mayores dilemas. El tema no es igual para las personas trans que su sola presencia alerta mecanismos de exclusión movidos por el prejuicio, es conocida su casi única opción laboral: el trabajo sexual, así como la falta de oportunidades académicas que completan el círculo.

Para realizar una aproximación a estas realidades, este capítulo está dividido en tres secciones. La primera aborda los derechos de las comunidades LGBTI plasmados en la normativa internacional y la Constitución ecuatoriana. En la segunda sección se analizarán algunas de las actividades emprendidas por los GAD para mejorar la calidad de vida de nuestras poblaciones y sus implicaciones efectivas en su ejecución, tomando en cuenta que mi campo de acción territorial se ha basado en el trabajo dentro del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), así como también en la provincia de Pichincha. De igual manera, se problematiza el incremento de la LGBTIQ-fobia en Ecuador, y la relación de la misma con los pasados diez años de Gobierno del ex presidente Rafael Correa y su repercusión no únicamente a nivel político sino a nivel subjetivo y a nivel nacional, poniendo hincapié en la ciudad de Quito. Este análisis lo realizo desde mi experiencia de adulto-joven, quiteño, activista defensor de Derechos Humanos y LGBTIQ.

Se plasman, en una tercera sección, las conclusiones y recomendaciones acerca de las acciones emprendidas en favor de los derechos desde los espacios de trabajo que los gobiernos locales han emprendido a nombre de la calidad de vida de las comunidades LGBTI.

Normativa nacional e internacional en favor de las personas LGBTIQ y su participación en la toma de decisiones

La Declaración de los Derechos Humanos, en su preámbulo menciona entre sus considerandos que, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad. Con estos dos aspectos señalados, la carta adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, hace un llamado específico al respeto de los derechos y a evitar actos de violencia basados en su ignorancia.

La génesis de las poblaciones LGBTIQ en la historia de la humanidad ha sido la de una vida en discriminación y exclusión precisamente por el desconocimiento de sus derechos, salvo en muy pocos casos registrados como en India lxs hijras, en México lxs muxe o en Ecuador lxs enchaquiradx. Basta con señalar algunos ejemplos como las terribles prácticas inquisitoriales ejecutadas por la Iglesia Católica en siglos anteriores, el genocidio sufrido en los campos de concentración nazis, las torturas y ejecuciones en los países de fe musulmana, o el rechazo y condena establecidos como norma en varias prácticas culturales (creer que gays son sensibles y aptos solo para trabajos relacionados con la estética y el arte; no dejar menores al cuidado de docentes LGBTIQ; pensar que las personas bisexuales son indecisas, entre otras). Estos actos de violencia lamentablemente están aún presentes alrededor del mundo y se disfrazan de comportamientos aparentemente inofensivos como chistes y conductas socialmente aceptada, tales como la creencia de que todas las personas son heterosexuales o de identidad binaria; no considerar el hecho de que algunos LGBTIQ puedan ser padres o madres; o que no existe niñez diversa y que las orientaciones sexuales o identidades de género afloran a partir de la mayoría de edad.

Al continuar revisando la Declaración Universal de los Derechos Humanos podemos observar que la misma no se cumple cuando se trata de personas consideradas raras, distintas, por estar fuera de la heteronormati-

vidad. En la actualidad, si bien es cierto hay una mayor observancia de los derechos, podemos afirmar que esto supone no necesariamente un apego a las normas, la consideración por el bienestar de las personas, y el deseo de vivir en una cultura de paz. Muchas veces estas concesiones que, aparentemente, da el poder son solo respuestas bien calculadas de conformidad con sus intereses. Detrás de todo el sistema imperante está como telón de fondo el patriarcado² que predispone a tomar decisiones de todas clases en función de sus principios de injusticia. Por ejemplo el denominado *pinkwashing* establecido como una buena práctica de entidades y empresas que quieren verse como inclusivas al promocionarse como amigables con la finalidad de incrementar sus ventas. O el mismo matrimonio igualitario que funciona en clave de heteronorma y bajo esas reglas y supuestos.

Desde los albores de la edad moderna se tienen noticias de su accionar. No hay certeza si en 1494 o 1512, en Florencia, Italia, un grupo de jóvenes llamados “I Compagnacci” (Los Amigos) desafiaría al poder local al exigir la derogatoria de las políticas contra la sodomía. Este acontecimiento será la primera rebelión a favor de la diferente orientación sexual e identidad de género. Vendrían luego otros sucesos. En 1869 la aparición de la definición de “homosexual” como argumento en defensa de los derechos de los considerados hasta ese momento sodomitas, de mano de Karl María Benkert o Kertbeny. Karl Heinrich Ulrichs y su lucha desde los estudios de la mente y el comportamiento contra las leyes que sancionaban la homosexualidad. Magnus Hirschfeld iniciador del movimiento de liberación

2 “El sistema patriarcal es tan imponente y está tan arraigado en la cultura occidental que, para muchos, pasa inadvertido. El patriarcado es un modelo de dominación del hombre sobre la mujer; un sistema de explotación que se basa en el género. Se sustenta en el control, por parte de los hombres, de los aspectos más importantes de la economía, la cultura, la ideología y los aparatos represivos de la sociedad.

El patriarcado trabaja de manera eficaz. Su ideología parece tan lógica, tan racional y tan coherente que a pocos se les ocurre cuestionarla. Desde la infancia se le inculca a cada sexo patrones muy distintos de comportamiento. La ideología patriarcal sostiene la tesis de que el hombre y la mujer son dos realidades psicológicas diferentes: uno es fuerte y el otro débil; uno es agresivo y el otro pasivo; uno es lógico y el otro irracional. Como la reproducción depende del coito entre ambos sexos, lo “natural” —reza la ideología patriarcal— es la unión matrimonial y la formación de la familia nuclear. El hombre y la mujer, así, podrán criar y educar a su prole, de suerte que todo aquello que se aparte del sexo heterosexual y de la penetración vaginal de la mujer es calificado como una manera antinatural de relacionarse” (Schifter, 1991).

homosexual, con el Comité Científico Humanitario, al argumentar por la abolición del párrafo 175 del Código Penal alemán. Estos eventos sucedidos en Alemania a fines del siglo XIX repercutirían favorablemente en toda Europa, pero no provocarían acciones efectivas en favor de los derechos de las personas sexo-género diversas sino hasta un siglo después y de la mano de la Declaración de los Derechos Humanos, al plasmarse en leyes en favor de la despenalización de la homosexualidad y en la emblemática lucha de Stonewall, con la que se da apertura al movimiento LGBTIQ como se lo conoce actualmente.

A finales del siglo anterior se difunden los Principios de Yogyakarta que, son una serie de nociones sobre cómo se aplica la legislación internacional de derechos humanos a las cuestiones de orientación sexual e identidad de género. Los Principios ratifican estándares legales internacionales vinculantes que los Estados deben cumplir y señalan la obligación primordial que tienen de implementar los derechos humanos. Cada uno de ellos va acompañado de recomendaciones detalladas. También subrayan, no obstante, que todos los actores tienen responsabilidad de promover y proteger los derechos humanos. Por tanto, se hacen recomendaciones adicionales dirigidas al sistema de derechos humanos de la ONU (Organización de Naciones Unidas), a instituciones nacionales de derechos humanos, a los medios, a las organizaciones no gubernamentales y a otras instancias.

Recientemente, en 2014 una resolución aceptada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas asegura el combate a la violencia y a la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Esta se da teniendo en cuenta una resolución preliminar de 2011 (Resolución 17/19 OSIG-Orientación Sexual e Identidad de Género) y es trascendental en la implementación de la Declaración de los Derechos Humanos a nivel mundial. El hito fue reforzado con la elección, en 2016, de un Experto Independiente en Orientación Sexual e Identidad de Género (SOGI, por sus siglas en inglés) que da atención especial a las violaciones de derechos en relación con esos factores.

Dentro del sistema de la OEA (Organización de Estados Americanos), en el 141º período de sesiones de marzo de 2011, la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) adoptó la decisión de dar un én-

fasis temático especial a los derechos de las lesbianas, los gays, las personas trans, bisexuales e intersex (LGTBI). En noviembre de 2011, en el marco del 143º período de sesiones, se creó una unidad especializada en esta materia en el seno de su Secretaría Ejecutiva, la cual se hizo completamente operativa desde el 15 de febrero de 2014.

A nivel regional el instrumento que garantiza de manera explícita los derechos de las comunidades LGBTIQ es la Carta Andina de Derechos Humanos, que contiene un acápite general sobre los “derechos de las personas con diversa orientación sexual”. Fue promovido por el Ecuador y adoptado en Guayaquil, por los cinco países andinos, el 26 de julio de 2002. Es la primera herramienta a nivel internacional y regional que establece, de manera explícita, los derechos de las comunidades LGBTI (Sánchez, 2012).

De esa manera, dispone:

Art. 52. Reconocen que las personas, cualesquiera sean su orientación u opción sexuales, tienen iguales derechos humanos que todos los demás.

Art. 53. Combatirán toda forma de discriminación a individuos por motivos de su orientación u opción sexuales, con arreglo a las legislaciones Nacionales y, para ello, prestarán especial atención a la prevención y sanción de la violencia y discriminación contra las personas con diversa orientación u opción sexual, y la garantía de recursos legales para una efectiva reparación por los daños y perjuicios derivados de tales delitos.

En nuestro país estos hechos no han dejado de ser tomados en cuenta. La despenalización de la homosexualidad en 1997, con el proceso anterior descrito, dio a luz varios hitos jurídicos importantes en este tema. El primero, la consideración del principio de no discriminación por orientación sexual estipulado en la Constitución de 1998, en su Artículo 23, numeral 3.

Por iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ejecutivo adoptó el Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador. Dicho Plan propondría varios avances como la incorporación de tipos penales que penalizarían la discriminación hacia las colectividades LGBTIQ (crímenes de odio). Fue adoptado mediante Decreto Ejecutivo No. 346, de 24

de junio de 1998 y constituye el primer Plan de Acción aprobado por el Estado para garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos humanos, bajo el enfoque de universalidad, interdependencia y complementariedad, reconocido desde 1993 en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena. Este instituye por primera vez y de manera explícita, un capítulo especial a favor de los derechos de las mal llamadas minorías sexuales, trabajado en conjunto con los grupos LGBTIQ y cuyos mandatos se ejecutaron luego con el Plan Operativo de la Diversidad Sexual GLBTT (Gays, Lesbianas, Bisexuales, Transgéneros y Transexuales), bajo la labor coordinada entre el Estado y la Sociedad Civil, a partir del año 2003.

El documento registra, en su Artículo 25, “el derecho de las personas a no ser discriminadas en razón de su opción sexual, creando leyes y reglamentos no discriminatorios, que faciliten las demandas sociales, económicas y culturales de esas personas”. Es decir, el Plan Nacional explora no solamente los derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos, sociales y culturales.

El artículo 26 del Plan prohíbe, a los agentes del orden y de la seguridad del Estado, ejecutar acciones de persecución y hostigamiento hacia las personas con diversa opción sexual.

Este instrumento elaborado por la Sociedad Civil y que contó con la colaboración de las instituciones del Estado vinculadas a la temática, tiene los siguientes objetivos:

1. Garantizar el derecho de las personas GLBTT a no ser discriminadas en razón de su orientación sexual e identidad de género, a través de la adecuación de la legislación secundaria a la Constitución e instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.
2. Proveer información y de defensa a las y los GLBTT contra violaciones a sus Derechos Humanos, a través de unidades especializadas como la Defensoría del Pueblo y otras instancias creadas para el efecto.
3. Aportar y mejorar el conocimiento y la educación en sexualidad y género con todas sus manifestaciones de diversidad. Que los sistemas

educativos formal y no formal brinden una educación no discriminatoria, no sexista y no homofóbica, basada en el respeto y observancia de los Derechos Humanos y reconocimiento de la diversidad sexual.

4. Sensibilizar y comprometer al conjunto de los medios de comunicación en el respeto a la diversidad sexual libre de estereotipos, y en la difusión de los Derechos Humanos y Constitucionales de las personas GLBTT.

5. Promover la participación ciudadana GLBTT a través de la creación y fortalecimiento de espacios organizativos, socio culturales, y de accionar político jurídico.

6. Velar por el cuidado de la salud integral, esto es física y mental, así como en la prevención del VIH-SIDA de las personas GLBTT (Sánchez, 2012).

Si a finales del siglo XX la organización que marcó el paso en el tema de la defensa de los derechos de las poblaciones de las diversidades sexo-généricas fue FEDAEPS (Fundación de Estudios, Acción y Participación Social, fundada como Sociedad Gay-SOGA en 1988), el siglo XXI abre un período dominado, en el campo de las luchas LGBTIQ en el Ecuador, por la eclosión de muchas más agrupaciones, como Fundación Amigos por la Vida, Fundación Coccinelli, Fundación Jem Rodríguez, Fundación Ecuatoriana Equidad, Fundación Causana, Organización Ecuatoriana de Mujeres Lesbianas, Fundación Mujer & Mujer, entre otras; que se distribuirán por todo el territorio debido principalmente al marco de derechos que se perfila a partir de la despenalización.

En 2007 se efectivizó el cambio de nombre para las personas trans en la cédula de identidad reconociendo su estética propia. Y en ese mismo año, se registran las primeras participaciones electorales de personas LGBTIQ en la contienda por escaños para la Asamblea Constituyente.

Con la ampliación del principio de no discriminación por orientación sexual, al incluir la no discriminación por identidad de género junto a otras normas más amplias que protegen los derechos de las personas diversas, la Constitución de 2008 cierra un espacio de anhelos concretándolos en normativa. Cabe resaltar, sin embargo, que dos artículos de la Carta

Fundamental vigente contienen premisas claramente inconstitucionales al prohibir el matrimonio y la adopción a parejas del mismo sexo.

La Constitución vigente en el numeral 2 del Art. 11. Establece:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH (Virus de Inmunodeficiencia Humana), discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

El numeral 9 del Art. 11 señala que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la constitución.

El Art. 32 habla sobre el derecho a la salud y que este se dará, entre otros considerandos, con enfoque de género.

El Art. 66 numeral 3 trata el derecho a la integridad personal, que incluye:

La integridad física, psíquica, moral y sexual.

El numeral 4 contempla el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

El numeral 5 habla sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás.

El numeral 9 registra el derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, y su orientación sexual. Asimismo, se dice que el Estado promoverá el acceso a los medios necesarios para que estas decisiones se den en condiciones seguras.

El numeral 11 menciona el derecho a guardar reserva sobre sus convicciones y anota que no se podrá exigir o utilizar sin autorización del titular o de sus legítimos representantes, la información personal o de

terceros sobre, entre otras cosas, la vida sexual, salvo por necesidades de atención médica.

El numeral 20 afirma el derecho a la intimidad personal y familiar.

El numeral 28 reconoce el derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos.

El Art. 67 reconoce la familia en sus diversos tipos. Pero anula la posibilidad del matrimonio para personas del mismo sexo-género.

El Art. 68 reconoce la existencia de parejas del mismo sexo eliminando la condición que dicha unión sea entre hombre y mujer exclusivamente. Finalmente, no concede la adopción, la que corresponderá sólo a parejas de distinto sexo.

El Art. 69, numeral 7 afirma que no se exigirá declaración sobre la calidad de la filiación en el momento de la inscripción del nacimiento y ningún documento de identidad hará referencia a ella.

En 2009 se reforma el Código Penal y se publica en el Suplemento del Registro Oficial N° 555 del 24 de marzo de ese año, allí se tipifican también las agresiones a las personas LGBTI como delito de odio. Se condena al que públicamente incite al odio, al desprecio o a cualquier forma de violencia moral o física contra una o más personas en razón de su orientación sexual o identidad sexual. Se condenan los actos de violencia moral o física de odio o de desprecio contra una o más personas en razón de su orientación sexual o identidad sexual, con una sanción mayor si alguna persona resultare herida y mayor aún si se produce la muerte de una persona.

La denegación de un servicio o prestación también se sanciona cuando se la realiza por razón de la orientación sexual o identidad sexual de una persona, incluyendo la denegación por parte de un servidor público, el que quedaría temporalmente inhabilitado para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos (Sánchez, 2012).

Esto se confirma en el actual Código Integral Penal (2012) en los Artículos 176 y 177.

Para 2011, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) decide por primera vez otorgar los beneficios de ley (pensión o montepío) a una lesbiana por muerte de su pareja. “El IESS informó que los otorgaría a

personas en situaciones similares” (Vistazo, 14/12/ 2011). Estos fueron concedidos con base en la Constitución de 2008 con respecto a la unión libre o, de hecho.

A fines de enero de 2012, se le encargó el Ministerio de Salud a la activista lesbiana militante, Carina Vance. Vance fue ratificada en el cargo y desplegó su labor con el colectivo LGBTI, básicamente, mediante creación de una unidad de sensibilización para las y los funcionarios que atienden en el sistema público de salud, la creación de los Centros de Salud Inclusivos con atención especializada, así como organizando una comisión interinstitucional de alto nivel para controlar las llamadas “clínicas del terror” o “centros de deshomosexualización” donde de forma ilegal y totalmente reñida con los derechos humanos, se trata de revertir la orientación sexual o la identidad de género de una persona no heterosexual mediante torturas, agresiones, maltrato y violación sexual, como lo refiere Wilkinson en su libro *Sin sanidad no hay sanidad* (2013).

En 2013 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, lanza el primer estudio sobre condiciones de vida de las personas LGBTIQ en el Ecuador, muestra realizada sobre aproximadamente 2800 testimonios recogidos en todo el país. Esta información no se profundizó, pero refleja la situación de dificultad en el acceso a derechos para esta población.

Para 2014, varias organizaciones presentaron un proyecto de ley sobre identidad de género y homoparentalidad, que pretendía exigir principalmente que cada persona se muestre ante la sociedad con su género y no con su sexo. El avance propuesto desde los colectivos LGBTIQ al realizar varias modificaciones a la nueva ley del Registro Civil, destacaba la permuta en la categoría “sexo” por la de “género”, el reconocimiento efectivo a las familias conformadas por personas del mismo sexo y de las uniones de hecho efectivas. Este planteamiento fue desfigurado por la Asamblea Nacional de ese entonces que no alcanzó a comprender el beneficio que para toda la sociedad significaba este adelanto. Lamentablemente, producto de ese acercamiento y de la equivocada posición de algunas agrupaciones LGBTIQ relacionadas con el partido de Alianza País, se obtuvo un cuerpo legal que, de manera discriminatoria, registra a la vez el sexo y el género de las personas trans para lo cual se necesita la comparecencia de dos testigos. Asimis-

mo, no asume apropiadamente la realidad de las parejas del mismo sexo que viven en unión de hecho y menos aún respeta la homoparentalidad. La corta visión de la clase política impidió que esta idea sea un avance al no tener un asidero en el Código Civil lo que impide su aplicación efectiva.

En 2014 se traza la primera Agenda Pro Derechos de las Diversidades Sexo Genéricas del Ecuador, la misma que se organiza considerando cuatro ámbitos de derechos: educativo, salud, laboral y civil.

El documento trabajado por las y los representantes de las distintas organizaciones, originarias de ciudades como Cuenca, Machala, Portoviejo, Ibarra, Ambato, Quito y Guayaquil, recogía los avances, retos y estrategias a implementarse para cumplir con las metas planteadas y finalmente, los resultados esperados. Este proceso fue impulsado por la Fundación Esquel con el apoyo de la cooperación internacional.

Después de 35 años de movilización social, potenciada en 1997 con la despenalización de la homosexualidad, se logró aglutinar a varios actores sociales, representantes de 26 organizaciones de la sociedad civil pro derechos LGBTIQ, evento que fue calificado como histórico por los más experimentados/as y antiguos/as activistas, Manuel Acosta, Sandra Álvarez, Efraín Soria, Ane Barragán, Lía Burbano, Gonzalo Abarca entre otros. Este proceso fue impulsado por la Fundación Esquel y contó con el apoyo de la cooperación internacional.

Casos emblemáticos

Paulatinamente y como producto de las normas establecidas en la Constitución, se registran algunos casos de formalización de demandas ante el Estado entre las que señalamos tres que resaltan: el caso Bruno-Paolo, el caso Satya y el caso Matrimonio Civil Igualitario. Los dos primeros ya cuentan con sentencias a favor, logradas en 2017 y 2018 respectivamente, luego de varios años de camino en el sistema jurídico ecuatoriano hasta llegar a su máxima instancia de decisión, la Corte Constitucional. Será la Asamblea Nacional la encargada de normar estas sentencias reformando los cuerpos legales que ameriten. El último caso, Matrimonio Civil Igualitario, aún está en etapa de

discusión dentro de la Corte mencionada. Muy probablemente será favorecido en una decisión de ese cuerpo colegiado, más aún cuando se cuenta con la sentencia del Caso CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) “Flor versus Ecuador” que impide la discriminación a las personas por su orientación sexual y de la Opinión Consultiva # 24/17 de la CIDH (2018) que aclara el panorama de la efectivización de los derechos de las personas LGBTIQ en América Latina. Ambas de obligatorio cumplimiento.

El Ecuador ha recibido varias recomendaciones en los temas LGBTIQ desde el Examen Periódico Universal de Derechos Humanos (EPU), entre ellas garantizar los derechos de las personas LGBTIQ; documentar casos de discriminación y violencia contra personas LGBTIQ; investigar actos de violencia contra personas LGBTIQ por orientación sexual e identidad de género; proteger de todas las formas de violencia a las personas LGBTIQ; luchar contra estereotipos que promuevan la discriminación por identidad de género y orientación sexual; eliminar clínicas que ofrecen terapias para “curar” la homosexualidad; y terminar con la discriminación a personas LGBTIQ por razones de identidad de género y orientación sexual.

Existe la necesidad de generar políticas públicas específicas para fomentar la inclusión plena y erradicar la discriminación a la población LGBTIQ en los ámbitos de: educación, salud, empleo, vivienda, etc. A este respecto se ha venido trabajando en los últimos años desde el Estado mismo y por insistencia de los colectivos de las diversidades sexo-afectivas al punto de que activistas, inmersos en el accionar gubernamental, han producido junto a la sociedad civil un esbozo de lo que podría ser la Política Pública LGBTIQ, misma que fue presentada en junio de 2018 por la Vicepresidencia y por el Ministerio de Justicia. Habrá que analizar sus alcances y hacer los arreglos que lleven a su práctica vigencia.

EL COOTAD

El COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) propone la autonomía política, administrativa y financiera en los territorios. Y entre sus objetivos contempla:

- c) El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos.
- d) La organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales.
- f) La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana.

En sus fines se anota:

- La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales;
- c) El fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad.

Este Código determina las funciones de los GAD, que en lo referente a los temas de inclusión plantea:

- c) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio;
- h) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias.

El COOTAD cuando menciona las competencias de los GAD menciona que estas observarán, entre otras cosas, el respeto a la diversidad humana en sus decisiones.

Cuando hace referencia a las atribuciones de las y los funcionarios electos, cita:

- b) Presentar proyectos de ordenanzas provinciales en el ámbito de sus competencias.

Lo que es muy importante al momento de armonizar la legislación subalterna con la Constitución en especial en el ámbito de los derechos y siempre desde el respeto a la diversidad, el que se recalca constantemente.

Esto se ve reforzado al atribuir a los consejos municipales y metropolitanos, entre otras cosas las siguientes:

- a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;
- d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares;
- b) Instituir el sistema cantonal de protección integral para los grupos de atención prioritaria.

En cuanto a la intervención de la gestión de competencias afirma en el Art. 159. Características de la intervención, que ésta buscará la plena vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Derecho a la participación Ciudadana en los GAD

La participación en los GAD se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad, conforme el Art. 303.- Derecho a la Participación.- prevé que los grupos de atención prioritaria, tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos.

Para efectos de lograr una participación ciudadana informada, los gobiernos autónomos descentralizados facilitarán la información general y particular generada por sus instituciones; además, adoptarán medidas de

acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

En el Art. 307, relativo a los consejos barriales y parroquiales, en el literal destaca b) velar por la garantía y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Para garantizar la participación ciudadana se dice en el Art. 311.- Silla vacía.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. Las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente. El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado.

En el Capítulo III, De Las Comisiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Art. 327, destaca que, la comisión permanente de igualdad y género se encargará de la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad; además fiscalizará que la administración respectiva cumpla con ese objetivo a través de una instancia técnica que implementará las políticas públicas de igualdad en coordinación con los Consejos Nacionales de Igualdad de conformidad con la Constitución.

Finalmente, y en el tema que nos ocupa, la Sección Segunda, De Consejos de Igualdad, indica en el Art. 598.- Consejo cantonal para la protección de derechos que cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, tendrán como atribuciones las formulaciones, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Los Consejos de Protección de derechos coordinarán con las entidades, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del Gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y, delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos metropolitanos o municipales, o su delegado; y, su vicepresidente será electo de entre los delegados de la sociedad civil.

Así y en cumplimiento de esta ley, se han venido promulgando marcos jurídicos locales que benefician a las personas sexo-género diversas. En la provincia del Guayas se cuenta con la “Ordenanza para la Eliminación de la Discriminación de Toda índole y la Promoción del Derecho a la Igualdad” que protege los derechos de las personas LGBTIQ en esa región, desde 2011.

Se ha procesado una normativa en la ciudad de Cuenca denominada “Ordenanza para la Inclusión, el Reconocimiento y Respeto a la Diversidad Sexual y Sexo genérica en el Cantón Cuenca” a partir de 2016. De la misma forma se ha hecho en la provincia y en el mismo año se expide la “Ordenanza para la Garantía de los Derechos Humanos, Libertades y Reconocimiento de la Diversidad Sexual y la Identidad de Género en la Provincia del Azuay”.

Se espera que la iniciativa se difunda por todo el país. Hasta ahora se han conseguido discutir iguales avances en las ciudades de Ibarra, Latacunga y Portoviejo que están en perspectiva de aprobación.

Acciones positivas en beneficio de las poblaciones LGBTIQ desde el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Pichincha (GAD Pichincha)

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha ha trabajado desde el Frente Social mediante políticas dirigidas a los grupos de atención prioritaria mediante el accionar de la Secretaría de Desarrollo Humano

y Ambiente. En su Informe Social de 2016 propone, de acuerdo con el COOTAD, herramientas para conseguir sus competencias y funciones. Entre ellas se aprecia la Agenda de Inclusión Social y la Ordenanza de Igualdad de Derechos y Desarrollo Social de Pichincha, creada en 2011. El GADPP ha diseñado, a partir de estas herramientas, algunas políticas con enfoque de derechos con la intención de lograr una inclusión global.

Las políticas, programas y proyectos dirigidos a grupos de atención prioritaria buscan plasmarse a través de enfoques y objetivos. De allí se extrae el enfoque de género y sus objetivos de disminuir la discriminación de manera progresiva y la lucha contra toda forma de violencia.

De igual forma el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2015-2019, en su objetivo 6 indica “generar oportunidades y fortalecer capacidades para reducir brechas que permita el ejercicio de derechos, equidad y justicia social” en armonía con el Pan Nacional del Buen Vivir. Este objetivo se expresa en metas e indicadores establecidos para un seguimiento apropiado de los programas y proyectos.

En lo referente al trabajo con población LGBTIQ, se propusieron algunos criterios para definir las prioridades. Entre ellos los que atañen a esta comunidad tienen que ver con garantizar los derechos de participación y apoyar los procesos de inclusión mediante los siguientes objetivos:

- Sensibilizar a la ciudadanía a cerca de las diversidades sexo-genéricas.
- Sensibilización permanente contra la homofobia.
- Apoyar al fortalecimiento de la comunidad LGBTIQ.

Frente a estas propuestas se desarrollaron varias actividades:

- En el año 2013 el GAD Pichincha a través del Instituto Tecnológico Pichincha, impulsó un proceso formativo para activistas LGBTIQ en la ciudad de Quito, el cual tuvo muy buena acogida por sus participantes. Metodológicamente se realizó mediante de la formación entre pares. En este caso puntual se impartieron talleres, clases y conocimientos del Magister Fernando Sancho, activista LGBTIQ, experto en género y diversidad sexual.

- Se gestionó con Radio Pichincha Universal 95.3 FM, medio de comunicación público no oficial adscrito al GAD Pichincha, un espacio para la emisión radiofónica denominada “De Todo Un Poco”. Este programa radial es producido y conducido desde su inicio por el Grupo de Trabajo LGBTI del Ecuador y a él se han sumado actualmente tres organizaciones más. El espacio se llama ahora “Radio Sexuales”. El programa se transmite desde 2014 y trata temas de interés para la comunidad LGBTIQ y la ciudadanía en general.
- Se desarrolló el proyecto “Con Enfoque Propio” a través de historias de vida contadas en fotografías con la idea de sensibilizar a la ciudadanía de Pichincha entorno a la homofobia. La muestra ejecutada por personas LGBTI estuvo expuesta en varios cantones y parroquias durante 2016.
- Durante la “Marcha por el Orgullo LGBTI”, que se efectúa año a año a finales del mes de junio, se proyectaron mensajes contruidos por personas de los grupos en movilidad humana que sumaban su apoyo a esta fiesta de diversidad. Asimismo, se participó en talleres de sensibilización con funcionarios del GADP y se diseñaron acciones anuales.
- El GAD Pichincha, además, impulsó a través de la Unidad de Gestión de Movilidad Humana y de su directora la experta en Derechos Humanos, Magister Giovanna Tipán, un aporte sostenido durante dos años (2017-2018), para la generación de talleres acerca de la realidad de las personas LGBTIQ mediante la sensibilización a funcionarios de UGMH (Unidad de Gestión de Movilidad Humana) con respecto a la diversidad sexo-genérica. Asimismo, se recibió el soporte de la Red de Psicólogos por la Diversidad para formación de las psicólogas de la UGMH sobre apoyo en salud mental a las personas de la diversidad sexo-afectiva. También se colaboró con traer al activista LGBTIQ venezolano, Daniel Arzola, para capacitación sobre activismo, procesos de movilidad humana y diversidad sexual de personas en situación de migración, con especial énfasis en población de Venezuela.

Derechos y participación de las poblaciones LGBTIQ en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) a través de la Secretaría de Inclusión Social (SIS)

A nivel local, la Ordenanza de Inclusión de la Diversidad Sexual GLBTI (Gays, Lesbianas, Bisexuales, Trans e Intersex) en las Políticas del Distrito Metropolitano de Quito que se promulgó el 21 de noviembre de 2007 con la numeración de 240, actualmente se la conoce como “Ordenanza Municipal 554 que Garantiza el Respeto y la Inclusión de la Diversidad Sexo genérica en el Distrito Metropolitano de Quito” y entre otras cosas propone diseñar e implementar programas para contrarrestar la discriminación por orientación sexual, con la participación de los grupos organizados de gays, lesbianas, bisexuales, transgéneros e intersex (LGBTI) y otras organizaciones de la sociedad. La normativa abarca los ejes esenciales de trabajo: salud, educación, comunicación y promoción de derechos. Además, establece como mecanismo esencial consultivo y de trabajo a la Mesa Representativa LGBTI, lugar de diálogo entre la Municipalidad y las organizaciones y colectivos LGBTI, a través del cual se ha logrado articulaciones, avances y acciones en pro de la población en mención.

Es importante resaltar que, la ciudad de Quito fue la primera en Latinoamérica en impulsar la creación de una Ordenanza a favor de la diversidad sexo-genérica y que fue posible tras el trabajo sostenido de organizaciones y activistas. Este proceso se llevó a cabo en la alcaldía del General Paco Moncayo Gallegos y permitió que otras ciudades del Ecuador trabajen progresivamente en acciones similares en beneficio de las poblaciones LGBTIQ.

Por otro lado, se encuentra el Plan Estratégico Metropolitano de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito, que tiene vigencia en el decenio 2015-2025 y está orientado esencialmente a mejorar de modo sostenible la calidad de vida de quienes habitan este territorio. Allí se plantean tres ejes, uno de ellos el de ciudad solidaria donde al hablar de la inclusión social, se analizan varias causas para que ésta no se produzca como son los problemas de discriminación, exclusión y violencia que afectan de manera particular a determinados segmentos o grupos como la juventud, las mujeres, la población LGBTIQ, entre otros.

Para contrarrestarla, se han diseñado algunas políticas, donde destacan la política social intercultural que promueve la cohesión, la igualdad y los derechos humanos. En el diagnóstico situacional se señala que se requieren políticas sociales de mayor impacto, que superen visiones aisladas, sectoriales, asistenciales y de corto plazo, que promueva el desarrollo de la población con equidad, igualdad, universalidad y respondiendo a su diversidad.

Los lineamientos estratégicos de los objetivos que den forma a una nueva realidad reafirman la necesidad de institucionalizar el Sistema Municipal de Protección de Derechos y la construcción participativa de Planes de Igualdad y Agendas Locales para la Inclusión.

Asimismo, en lo referente a políticas públicas de participación se llama a ésta y se propone una meta de que al 2019, al menos un 10% de la ciudadanía quiteña se ha involucrado en los procesos de información, construcción, implementación y/o seguimiento de las políticas públicas locales y servicios municipales. Para esto en los lineamientos estratégicos del objetivo 2.5 se destacan dos de ellos:

2. Programas sociales enfocados a cambiar las actitudes discriminatorias por motivos étnicos, de preferencia sexual, de género.

5. Desarrollo de estrategias intrainstitucionales enfocadas a cambiar las actitudes discriminatorias por motivos étnicos, de preferencia sexual, de género. Formación y capacitación a policías nacionales y municipales, y personal municipal en derechos humanos y culturas urbanas.

En la política referente a promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Quito se plantea como objetivo que en el DMQ (Distrito Metropolitano de Quito) se impulse la equidad de género, generacional y étnica a través del incremento de la cobertura de programas de atención a los distintos tipos de familias y sus miembros.

La Secretaría de Inclusión Social propone respetar y reconocer la diversidad sexo-genérica como uno de los pasos fundamentales hacia Quito como ciudad inclusiva. El Manual de Inclusión Social promueve políticas públicas dentro del Distrito Metropolitano para la prevención, promoción

y restitución de los derechos. Estas políticas se enmarcan en el proyecto Quito Ciudad Inclusiva, liderado por la instancia mencionada. El proyecto contempla diversas estrategias como el Sello Inclusivo Progresivo, los Puntos Inclusivos, entre otros. Estas tácticas parten de enfoques imprescindibles, entre ellos el de género que implica la necesidad de superar y erradicar progresivamente las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres a fin de lograr la paridad de género y combatir toda forma de discriminación y violencia ejercida contra las mujeres y personas LGBTI por su condición de género u orientación sexual.

Los Puntos Inclusivos son espacios de direccionamiento en los que la ciudadanía accede a información sobre sus derechos y orientación sobre lo que debe hacer en casos de sufrir experiencias de exclusión, violencia y/o discriminación. Se ha proyectado la ejecución en tres Puntos Inclusivos, estos son: Punto Inclusivo 24 de mayo, Punto Inclusivo Parque Urbano Cumandá y Punto Inclusivo Carcelén Bajo. Esta idea se piensa universalizar en el Distrito.

El Sello Inclusivo, progresivo, es un reconocimiento que el MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito) otorga a las entidades, establecimientos y empresas públicas o privadas por sus buenas prácticas de inclusión y responsabilidad social.

El Sello surge ante una situación de vulneración de derechos que sufrió una pareja del mismo sexo al ser expulsada de un lugar de entretenimiento de la ciudad. Así, el colectivo de personas LGBTIQ planteó la iniciativa de un Sello para reconocer a los establecimientos LGBTIQ-amigables. Con ello la Secretaría consideró la ejecución de un distintivo que reconozca a los establecimientos como inclusivos y libres de discriminación para todos los grupos sociales que viven en el DMQ.

Al ser progresivo, el Sello se aprueba al menos con 17 de los 27 criterios establecidos, es decir con el 60%. Su vigencia es de un año y para su renovación se debe demostrar su permanencia o el aumento de nuevos criterios. A su vez, en 2016, el Sello fue reconocido por la UNESCO como una de las buenas prácticas de responsabilidad social y de fácil ejecución; motivo por el cual es parte del Mapa Interactivo de UNESCO.

En 2018 se tiene previsto la transferencia de la metodología y la ejecución de la estrategia a todo el Distrito.

La década perdida

De acuerdo con Viteri (2016), según su artículo denominado “Gender, Sexuality, Human Mobility, and Academic Freedom in Ecuador”, existen varias formas de discriminación las cuales no están desligadas unas de otras, en nuestro país por ejemplo la garantía legal de “Ciudadanía Universal” y libertad en la movilidad humana, no son más que una serie de enunciados legales que beneficiaron a muy pocas personas residentes en el Ecuador y esto tuvo mucho que ver con la relación de las mismas al Gobierno de expresidente Correa. Del mismo modo se mencionan los momentos en los cuales usó los “Enlaces Ciudadanos” como plataforma de discriminación y criminalización, no solamente a las personas LGBTI sino a varias personalidades en temas ambientales, de comunidades y pueblos ancestrales, de diferentes nacionalidades, entre otros.

En el marco de lo dicho, es importante relacionar el camino recorrido en relación con el proceso de Gobierno de Alianza País y del expresidente de la República Rafael Correa. No cabe duda que los diez años que logró permanecer en el poder incidieron de manera radical en la calidad de vida de las personas LGBTIQ, aumentando el odio, discriminación y violencia en cada oportunidad aprovechando distintas ocasiones para hablar de manera errada sobre nuestras identidades u orientaciones sexuales. Por ejemplo, los espacios de comunicación y rendición de cuentas denominados “Enlaces Ciudadanos”, no eran más que el escenario a través del cual perseguía a las organizaciones sociales y a sus representantes cuando no compartían afinidad con su régimen, como ejemplo tenemos el Enlace Ciudadano 354.

Por otro lado, permitió la manipulación del discurso LGBTIQ mediante de la creación de una organización de la diversidad sexual a favor del Gobierno y afiliada al partido de Gobierno. Esta actividad invisibilizó a las demás organizaciones y activistas LGBTIQ en su ejercicio de participación ciudadana, pues entregó una supuesta representación nacional e internacional a un liderazgo local que no contaba con la legitimidad de los colectivos en Ecuador.

En la ciudad de Quito por ejemplo, hace diez años, las personas LGBTIQ podíamos tener una sensación diferente con respecto al uso del espa-

cio público, de la libertad de afecto dentro del mismo y del respeto a las diversidades por parte de la ciudadanía. No es sorpresa que las capitales en cada país tengan mayor apertura a la diversidad, no solamente hacia lo LGBTIQ sino a toda forma de diferencia. Sin embargo, este sentido de libertad se fue perdiendo en el tiempo. La cultura machista pudo re-alimentar su ego y sensación de superioridad frente a nuestras identidades disidentes, por medio de la supremacía del macho y la postura discriminatoria impulsada por Rafael Correa durante su tiempo de permanencia en el poder. A decir de Granda (2016):

La identificación del tipo de masculinidad hegemónica que encarna Rafael Correa confirma que el modelo de Estado que se impone es patriarcal, en detrimento de lo femenino y de lo diferente a la norma blanco-burguesa-heterosexual, lo cual supone redificar la violencia- tanto contra mujeres, contra niños, como contra las personas que no calzan en el modelo de lo femenino y lo masculino y lo blanco (p. 60).

Como resultado del machismo imperante, al cual la sociedad ecuatoriana fue sometida con mayor fuerza en este periodo, tenemos un incremento de la violencia hacia las mujeres y las personas de las diversidades sexo-genéricas en espacios públicos y privados. Pero sobre todo un enorme retroceso en la consecución de derechos, acceso a servicios y seguridad en lugares armónicos y libres de discriminación en la vida cotidiana de las personas LGBTIQ.

La estructura de poder basada en el patriarcado, encontró al mejor de los aliados, en este caso el expresidente Correa, quien, durante diez largos años, alimentó nuevamente al machismo de ciertos hombres en Ecuador que, a través de su discurso lograron identificarse y tener la excusa ideal para justificar su violencia hacia las mujeres y la diversidad. Ejemplos tangibles se los puede encontrar en los diferentes enlaces ciudadanos del expresidente Correa, donde no solamente arremetió contra las mujeres sino también con otras organizaciones y líderes sociales que no compartían la visión política del expresidente.

No en vano los años del “correísmo” dejaron como resultado sociedades ignorantes de sus derechos y más violentas, evidentes en las distintas localidades de nuestro país. Espacios en los cuales las personas LGBTIQ

seguimos sufriendo vulneraciones, a causa de quien, en lugar de trabajar por un verdadero cambio cultural dio lugar, a través de su homofobia, al incremento del odio hacia nuestras diversidades, la polarización de nuestras luchas y la división de las organizaciones sociales. Todo esto ha sido expresado en varios espacios de diálogo con distintas organizaciones y personas dedicadas a la defensa y promoción de los derechos LGBTIQ en Ecuador, por ejemplo, en el caso de participación política, la fragmentación de las organizaciones sociales de la diversidad sexual experimentaron de manera directa la vinculación del Gobierno al impulsar un espacio denominado Federación de Organizaciones LGBTIQ del Ecuador, a la cual la auto denominaron la representación nacional de la lucha a cambio de la fidelidad con el partido político y varios espacios de poder en el Gobierno de Correa.

Conclusiones

Como podemos evidenciar, las personas LGBTIQ en Ecuador gozamos de un marco constitucional muy amplio y que garantiza varios derechos para mejorar nuestra calidad de vida, sin embargo la realidad dista mucho de las leyes y tratados a nuestro favor, pues siguen siendo letra muerta. Teniendo que hilar más fino podemos evidenciar que si bien se trata de impulsar mejoras tangibles para la diversidad sexo-genérica, la falta de articulación con los gobiernos locales, no permite aterrizar esos beneficios en acciones concretas.

Se ha perjudicado a las personas LGBTIQ al no ser consideradas grupo vulnerable o de atención prioritaria, al menos a algunas de ellas como las personas trans. Así, no se consideran problemas de salud pública a las dolencias que les afectan o no son vistas como beneficiarias de acciones afirmativas en el campo de la obtención de empleo, o vivienda, por ejemplo. Del mismo modo no existen, tanto en el Gobierno nacional como en los gobiernos locales, planes o proyectos que permitan dar una opción de ayuda efectiva a las necesidades de las personas LGBTIQ, más allá de lo escrito en papel.

Por otro lado, ciertas acciones por parte de los gobiernos de turno siguen tratando de manipular el discurso pro derechos LGBTIQ y simular

una verdadera inclusión social. La falta de cifras de personas beneficiarias de sus proyectos y otras estadísticas, la ausencia de liderazgos que desde los espacios de poder hayan permitido generar institucionalidad en los planes y proyectos para la diversidad sexual, recaen en que, por cada nuevo gobierno de turno la sociedad civil tenga que volver a empezar en el cabildeo de acciones y alianzas que den paso a resultados claros en el territorio.

En el ámbito rural, el tema de las diversidades sexo-genéricas no ha sido trabajado ampliamente por el GAD Pichincha, lo cual no ha correspondido a una falta de interés en llevar este tipo de acciones, sino a la débil contraparte que tiene en los cantones que conforman la provincia y que en muchos casos lamentablemente obedece a posturas político partidista.

Es importante mencionar que, en el caso de Quito, la creación del Consejo Cantonal de Protección de Derechos, del cual fui delegado como representante transitorio por las poblaciones LGBTI, tuvo un proceso tardío en su implementación, debido a la lenta acción de los y las autoridades municipales. Del mismo modo que en la metodología para selección de los representantes por cada uno de los diez grupos de atención prioritaria. Se tomó como táctica la búsqueda de posibles participantes de manera territorial, lo cual en el caso particular de las personas LGBTIQ no corresponde a nuestros modos de participación ciudadana, pues nuestras demandas se trabajan de forma temática y no territorial, en su mayoría.

Lastimosamente la implementación de la iniciativa Sellos Inclusivos se convirtió en una estrategia político partidista, no siendo la primera vez durante la actual administración de la ciudad, pues los criterios de selección para entrega de estos sellos a los establecimientos participantes, no contaron con la legitimidad de las organizaciones sociales, desde las cuales nació esta decisión, dejando de lado la particularidad inicial de este proyecto ciudadano, que debía realizarse de manera corresponsal entre la autoridad del DMQ a través de la SIS, la Defensoría del Pueblo y la Sociedad Civil. Para la implementación de este proyecto en el año 2015 se entregaron más de 250 firmas de respaldo junto al documento de propuesta, las que fueron avaladas por la organización LGBTIQ. La Presidenta de la Comisión de Género del Municipio de Quito, quien por cierto no asumió de manera responsable el cargo, no participó en los espacios de diálogo con la socie-

dad civil en temas de género y LGBTIQ. Se conoce que han sido actualmente más de 800 establecimientos los que han recibido el Sello Inclusivo Progresivo, lo que no sabemos es, cuántos de estos han sido otorgados por la ciudadanía.

Es importante mencionar que el reconocimiento municipal al activismo LGBTIQ, denominado “Premio Patricio Bravo Malo”, no tiene un arraigo real con la territorialidad y temática de la lucha de la diversidad, en especial cuando las autoridades municipales encargadas de decidir y calificar al ganador o ganadora, desconocen nuestra lucha.

En el año 2014 tuve la oportunidad de coordinar la Agenda de Derechos de las Juventudes del DMQ, impulsada por la Alcaldía de Mauricio Rodas, este proceso contó con la participación de casi mil jóvenes de las 9 Administraciones Zonales de la ciudad, más grupos temáticos y de atención prioritaria. La agenda también contó con las demandas y necesidades de jóvenes LGBTIQ. Lastimosamente hasta la actualidad no se ha implementado.

Finalmente, el patriarcado se reactiva también. El matrimonio igualitario es consecuencia de una lucha justa, la que ha sido convenientemente aprovechada en una jugada muy bien diseñada para desmovilizarla y sumergirla en la cultura del consumo. No es casual el apareamiento reciente de “reivindicaciones” machistas en ciertos sectores del Movimiento LGBTIQ, como aquellas que defienden el ejercicio de la masculinidad hegemónica como característica de ser y parecer gay, denostando manifestaciones de feminidad en los hombres al considerarlas despreciables y entregándoles roles fieles a la heteronorma. Oportunamente a estos puntos de vista se han encontrado reacciones acertadas provenientes del feminismo y transfeminismo.

El mensaje es claro, las luchas casa dentro son más duras de poder subsanar. En el caso de las personas LGBTIQ la erradicación de la propia discriminación interna es una tarea pendiente. Asimismo, la enorme misoginia y LGBTIQ –fobias dentro de nuestras poblaciones seguirán siendo un obstáculo a la hora de articularnos y tomar decisiones de manera trascendental con el fin de mejorar nuestra incidencia externa y lograr los derechos y la ciudadanía.

Recomendaciones

La incidencia desde la lucha LGBTIQ no tiene que ver solamente con la garantía en la implementación de leyes con base en la Constitución del Ecuador, también necesita una articulación con la localidad, es decir, exigir a los gobiernos autónomos planes y proyectos que cambien nuestras realidades en función de sus competencias. En la medida en que no se implementen acciones reales y tangibles, que nos permitan evidenciar de manera cualitativa y cuantitativa mejoras considerables en nuestras realidades, los derechos no serán palpables frente a cada una de nuestras necesidades particulares y en nuestros territorios de residencia.

Asimismo, la población LGBTIQ debe tomar conciencia sobre su rol dentro de la sociedad mediante la participación en diferentes espacios relacionados con toda la gama de derechos, más allá de los legítimos intereses en lo que respecta a los derechos sexuales. Por ejemplo, sería deseable una intervención decidida en las contiendas electorales con el fin de llevar, con voz propia, las inquietudes de nuestros colectivos a los foros políticos.

La democracia en el Ecuador tiene una deuda histórica con la participación política de las personas de las diversidades sexo-genéricas en procesos de elección popular. Los gobiernos locales deberían, entonces, invertir en la formación de capacidades para la incidencia política de las personas de la diversidad sexual y otros grupos sociales. Las cuotas LGBTIQ dentro de los partidos políticos deben dejar de ser vistas como un comodín electoral para aparentar inclusión.

En su mayor parte la legislación está armonizada entre lo dictado por la Constitución y las leyes subalternas. Sin embargo faltan aún planes y programas desde todas las esferas de la administración pública que den forma a efectivos beneficios hacia las personas LGBTIQ en los cuales, nuevamente, la participación de la población mencionada sea parte importante de su desarrollo.

Los mecanismos de participación ciudadana, deben ser conocidos por las organizaciones sociales y la misma población, con el objetivo de convertirse en herramientas que desde la cotidianidad permitan construir demo-

cracia de una manera más horizontal. El caso de la silla vacía por ejemplo, si bien existe en el discurso, aún no ha sido utilizada por las personas LGBTI y tampoco hemos sido invitadas a conocer sobre la misma. Los GAD tienen la obligación de emprender en la socialización acerca de los mecanismos de participación ciudadana tanto en el sector urbano, como rural.

Si bien los Consejos de Igualdad se hacen efectivos, según el COOTAD, en los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, estos necesitan contar con la representación de personas probas en cada uno de sus cargos. Estas deben mantener siempre la característica de trabajar de manera autónoma e independiente, sin buscar protagonismo personal o beneficio para sus partidos políticos.

A la vez se debe implementar una estrategia que permita, desde lo territorial, efectuar acciones puntuales que permitan el ejercicio de ciudadanía y levantar las necesidades reales de los espacios locales. Las Administraciones Zonales y casas comunales en los barrios deben ser los puntos de encuentro para el diálogo ciudadano para la construcción de propuestas.

Sobre los Sellos Inclusivos, debemos considerar que deben ser las organizaciones sociales las que, con legitimidad, puedan otorgar este tipo de reconocimientos y que la autoridad local o en el caso de Quito caso la SIS, sea quien acompañe a las mismas. Esto evitaría el excesivo protagonismo institucional en este tipo de iniciativas. Del mismo modo las organizaciones sociales deberían realizar un trabajo permanente de veeduría, sobre todo en los establecimientos que actualmente tienen este distintivo municipal.

Seguir pensando en los derechos LGBTIQ desde la mirada urbana es importante. Así también lo es reconocer la existencia de la diversidad en las zonas rurales. Debe haber trabajo articulado ya que en el futuro las ciudades contarán con mayor presencia de personas que provienen del campo. Esto no quiere decir que se dejen de lado las necesidades específicas. Los GAD provinciales deberían implementar junto a las personas, espacios de diálogo y discusión de agendas de trabajo, pero sobre todo formar en derechos humanos para incluir a las diversidades invisibles en estos sectores. Así no se permitirá que las personas, en especial jóvenes LGBTIQ, vengán a las grandes ciudades, dejando atrás sus costumbres, familias, formas de vida a causa de la discriminación.

Uno de los principales motores que genera política pública efectiva es aquel que pasa el discurso de lo escrito a la práctica. Aquí quiero referirme a la importancia que tiene la vinculación del Ecuador con la Alianza Internacional de Gobierno Abierto que faculta acceder a información para la participación ciudadana, influir en las decisiones e incidir de mejor manera desde los territorios.

La importancia del Gobierno Abierto obliga al Estado, en todas sus instancias, a crear espacios de colaboración multisectorial que puedan ser parte de la toma de decisiones y a establecer política pública, observancia e implementación de esta. Así también permite horizontalizar la manera de trabajo colaborativo, en la que las y los ciudadanos y puedan ser parte de un mismo nivel de compromiso.

La Alianza para el Gobierno Abierto, empieza en el año 2011 en los Estados Unidos y Brasil. Plantea un nuevo modelo de gestión de lo público para generar mayor participación y diversidad en la toma de decisiones. Actualmente más de setenta países forman parte de esta iniciativa. Ecuador se ha sumado a esta alianza, asumiendo su voluntad de implementar este modelo de gobernanza que prioriza el involucramiento de la ciudadanía.

Bibliografía

- Fundación Esquel (2014). Las Diversidades Sexo Genéricas en Ecuador. *Agenda Pro Derechos de las Diversidades Sexo Genéricas del Ecuador*, 1-6. Quito.
- Fundación SENDAS (2016). Recomendaciones al Estado ecuatoriano del Examen Periódico Universal. *Proyecto Adelante con la Diversidad Sexual*.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (2017). Políticas Dirigidas a los Grupos de Atención Prioritaria. *Informe Social 2016. Frente Social*: 6-10, 31-32.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2013). Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos de la población LGBTI en el Ecuador.

- Ministerio de Turismo del Ecuador. “Constitución de la República del Ecuador”. Disponible en: <https://goo.gl/csNBmY> (27-09-2018).
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Secretaría de Inclusión Social (2017). *Manual de Inclusión Social*, 14-31; 40-46; 104-109.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (s/f). “Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”. Disponible en: <https://goo.gl/118Gyd> (25-09- 2018).
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (s/f). “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Disponible en: <https://goo.gl/dBEpVx> (28-09- 2018).
- Organización de Estados Americanos OEA (s/f). “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”. Disponible en: <https://goo.gl/zgHqwN> (25 -09-2018).
- _____. “Derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex”. Disponible en: <https://goo.gl/8j9Yz9> (27-09-2018).
- Principios de Yogyakarta (2006). “Sobre los Principios de Yogyakarta”. Disponible en: <https://goo.gl/FNWxNC> (28-09-2018).
- Puggelli, A. (2016). *La primera rebelión de los gays fue en la Florencia renacentista*. Disponible en: <https://goo.gl/vTGciF> (23-09-2018).
- Sánchez, J. (2012). “Derechos LGBTI”. Ponencia presentada en el Consejo de participación Ciudadana y Control Social en Quito, Ecuador.
- Schifter, J. (1991). *Ojos que no ven; Psiquiatría y homofobia*. San José: ILPES.
- Vistazo (2011). “Ecuador otorga por primera vez pensión a lesbiana por muerte de su pareja”, Disponible en: <https://goo.gl/kqRS8Y> (27-09- 2018).
- Viteri, M. A. (2016). *Gender, Sexuality, Human Mobility and Academic Freedom in Ecuador*. Dossier on Academic Freedom and Civil Rights in Rafael Correa’s Ecuador, Latin American Studies Association (LASA), XLVII(2), Spring.

Mujeres indígenas y las diversidades sexuales en la agenda de los gobiernos locales

Mónica Chuji¹

Resumen

El presente artículo hace una breve aproximación de la situación de la mujeres y de las diversidades sexuales que viven en el ámbito rural, es decir, campesinas e indígenas; no obstante se pone énfasis en las mujeres kichwas de la provincia de Sucumbíos, quienes mediante testimonio han dado a conocer la dinámica interna en la familia y comunidad de mujeres, adolescentes y niñas respecto a las relaciones de género, y de cómo las autoridades de los gobiernos locales, en sus diferentes niveles, asumen esta problemática en su agenda de trabajo. Sus testimonios se contrastan con la situación nacional y la situación mundial mediante datos que arrojan las investigaciones. Luego de esta breve aproximación se revisa los mandatos constitucionales y las normas que rigen a los gobiernos locales con el fin de revisar sus competencias y objetivos a los cuales responden, y con ello se procede a delinear algunas ideas que redundan en la necesidad urgente de que los gobiernos locales puedan trabajar de manera holística la parte de infraestructura y la parte social basados en el marco constitucional y de más normas conexas con un enfoque de derechos humanos y de género, cuyo propósito debe ser contribuir a erradicar las violencia de género en todas sus formas, y con ello reducir la pobreza y fortalecer la democracia. De igual forma, el artículo aborda la necesidad de que los mismos gobiernos locales acompañen a las comunidades indígenas en su proceso internos con programa y proyectos que fortalezcan su identidad y se apunte a erradicar las violencias de género.

Palabras clave: Mujeres indígenas, violencia.

1 Es kichwa de la Amazonía ecuatoriana; miembro de la comunidad Sarayaku de Sucumbíos y exvicepresidenta CONFENIAE. Es Licenciada en Comunicación Social y ex becaria del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Exsecretaria General de Comunicación del Ecuador; exasambleísta Constituyente. En los últimos años ha dirigido el área de Equidad Social y Género en la Prefectura del Azuay. Es experta en temas de Derechos Colectivos de Pueblos indígenas y Derechos Humanos. monicachuji@yahoo.com

Introducción

La palabra territorio ha sido utilizada para referirse al espacio de la soberanía de un Estado o a la delimitación jurisdiccional administrativa de un país; sin embargo, con las reivindicaciones sociales, este concepto ha tomado fuerza y se ha ampliado considerablemente, nutriéndose de más contenidos social, ambiental, cultural, político y de derechos. Por ejemplo, se ha legitimado el cómo los pueblos indígenas conciben al territorio, al que lo asumen como el espacio de reproducción de la vida: las mujeres indígenas aseguran que su territorio es dador y fuente de vida donde se pueden desarrollar plenamente.

El territorio es un espacio complejo atravesado por diferentes realidades, todas ellas interrelacionadas y con incidencia directa en la sociedad. En esta complejidad territorial, lamentablemente, tampoco es ajena una situación que es común en todos los territorios, indígenas, campesinos o urbanos, esta es la violencia de género, en todas sus formas, que enfrentan las mujeres diversas y las personas de la diversidad sexual.

Muchos estudios hablan de la situación de las mujeres en general, desde diferentes instituciones y actoras; así también se han dado sendos procesos de resistencia, propuestas y visibilización de las activistas por los derechos de las mujeres y, como resultado de ello, se han cambiado normas, se han planteado políticas públicas desde el Estado central y gobiernos subnacionales o locales; las ONG también han intervenido con proyectos de capacitación y empoderamiento. Sin embargo, cuando uno vuelve a conversar con las mujeres indígenas y rurales que han recibido procesos de capacitación, expresan que la violencia continúa pero en otras formas, sin que ello signifique que haya desaparecido la violencia física o verbal en sus hogares y en el espacio público.

Los gobiernos locales en su mayoría, no tienen en su agenda como prioridad la problemática de la violencia intrafamiliar y de género que se vive en los territorios diversos. La constitución nacional obliga al Estado, en todos sus niveles, a trabajar por erradicar la violencia y promover la equidad de género. Mujeres indígenas que viven en las zonas rurales, aseguran que en los gobiernos locales no se interesan en tratar la problemática de la violencia de género.

Esto nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de repensar las políticas públicas, las estrategias que los gobiernos subnacionales están aplicando para este cometido, habida cuenta de que los temas de género sí forman parte de las competencias de los Gobiernos Autónomos de Administración Descentralizada (GAD), como es el caso de las prefecturas.

Sin lugar a duda, los roles de las prefecturas son de gran importancia; son ellos los que cotidianamente están en contacto con las familias, con las mujeres y hombres de las comunidades, toda vez que su ámbito de acción es la ruralidad y las zonas urbanas marginales. Justamente por esta cercanía con la gente tiene una gran responsabilidad para tratar los temas de género articulados a las obras, programas y proyectos. Esto debe pasar por un proceso de capacitación y sensibilización a todos los técnicos, personal administrativo y obreros de la institución para que se trabaje con un enfoque de derechos en todos los ámbitos de acción.

Las prefecturas, pueden incidir en el cambio de actitud de las personas, de la comunidad, haciendo política pública con un enfoque de una nueva forma de ser y estar, de vivir y convivir de la masculinidad respecto a las mujeres y revertir las formas tradicionales de actuación de los hombres respecto al mundo femenino basados en los principios de la dualidad y complementariedad que se teoriza en el mundo ancestral articulado a nuevas reflexiones que vienen del seno de las mismas comunidades.

Las mujeres insisten en que son los hombres los que necesitan someterse a procesos de capacitación para que, por ejemplo, asuman el rol compartido de los cuidados; eso implica, entonces, que la nueva estrategia debe estar enfocada en el desarrollo de obras físicas, proyectos productivos y todo el quehacer en el campo vaya acompañado obligatoriamente de espacios de reflexión, sensibilización y comprensión de la dimensión de la violencia contra las mujeres que significa violación a sus derechos humanos y sus consecuencias; procesos que deben ser dirigido por técnicos de la institución y dirigido a la población masculina y mujeres de la localidad.

Este capítulo aborda el papel de los gobiernos locales, particularmente el de los gobiernos provinciales (prefecturas) frente a la violencia de género en los territorios, las políticas adoptadas para combatir las violencias la misma que se pondrá énfasis en el sector de las mujeres indígenas, y el ejer-

cicio de los derechos humanos. Para el efecto, se cuenta con los testimonios de mujeres indígenas de la Amazonía y la experiencia propia de trabajar con mujeres rurales indígenas y campesinas de los Andes y la Amazonía.

Contexto

En pleno siglo XXI las mujeres y las niñas, en toda su diversidad, siguen siendo el sector más vulnerado en sus derechos humanos cotidianamente, y consecuentemente se torna un problema nacional de salud pública. La Organización de las Naciones Unidas encargada de promover la igualdad de género, ONU-Mujeres, destaca que en el mundo existen 25 países donde se visibilizan un alto porcentaje de crímenes hacia las mujeres por su género, de este universo de números, 14 se encuentran en América Latina y el Caribe, y el resto en otros países del mundo.² Ecuador ocupa el puesto 23 en el mapa de los 25 países con alto índice de crímenes hacia las mujeres.³

De los datos que publica la fundación ecuatoriana ALDEA conjuntamente con otras organizaciones, 572 mujeres han sido asesinadas por razones de género en Ecuador, entre el 01 de enero de 2014 y el 7 de septiembre de 2018.⁴ Desde el 2014 en el Ecuador se registra 1 femicidio cada 3 días. En lo que va el 2018, 60 mujeres han sido asesinadas por el hecho de ser mujer.⁵ 6 de cada 10 mujeres mayores de 15 años han sido víctimas de al menos una forma de violencia; cada 58 horas hay un femicidio; 5.4% de mujeres mayores de 18 años que han sido víctimas de violación; 11% de adolescentes han vivido alguna forma de abuso sexual; 37% fue en el ámbito familiar, 45% fue un amigo o enamorado y una de cada diez víctimas dijo que el abuso sexual empezó cuando tenían 5 o 6 años⁶.

En el ámbito económico los datos revelan que 42,5% de la población económicamente activa son mujeres; el 60,4% en el subempleo frente al

2 Disponible en: <https://goo.gl/RCPBDk>

3 Disponible en: <https://goo.gl/jzCj7b>

4 Disponible en: <http://www.fundacionaldea.org/blog-aldea/c6cwr7g9cs6klz56rkksktalk756t4>

5 Disponible en: <https://goo.gl/syG7tW>

6 Disponible en: <https://goo.gl/iMYAH9>

36,4% de hombres; el 63,8% de mujeres hacen trabajo del hogar no remunerado. Las mujeres trabajan a la semana 77,39 horas, mientras que los hombres 59,57 horas; y los ingresos de la jefatura femenina son menos que la población masculina.⁷

Sin embargo, en las últimas décadas se han dado cambios culturales y sociopolíticos que han permitido una mayor presencia de las mujeres en la vida pública, en el ámbito privado y en el nivel de organización social, así también ha habido significativos avances en la aprobación de constituciones y normas secundarias que garantizan los derechos de la mujer y castigan los asesinatos a mujeres por su condición de género, figura conocida como el femicidio.

Generalmente las estadísticas revelan los datos que las instituciones encargadas de registrar las muertes violentas de las mujeres del ámbito urbano proveen; sin embargo, no se enfatiza con la profundidad requerida la situación de las mujeres rurales e indígenas.

Violencia de género en los territorios

La Constitución de la República del Ecuador expresa en uno de sus artículos que el Estado “garantiza una vida libre de violencia en el ámbito público y privado a las mujeres, niñas, niños y adolescentes...”⁸ así también que “nadie podrá ser discriminado por razones de sexo, identidad de género...”⁹ lo cual supone que todos los niveles de gobierno están obligados a generar políticas públicas para cumplir con esta disposición. Sin embargo, de ello, pocos son las autoridades locales que se han atrevido a realizar acciones concretas y prácticas para erradicar las violencias de género y la discriminación. Es precisamente este tema que abordaremos en los siguientes apartados.

7 Disponible en: <https://goo.gl/eaBH8J>

8 Constitución de la República del Ecuador; Capítulo Sexto Derechos de Libertad: Artículo 66, Numeral 3, Literal b).

9 Constitución de la República del Ecuador; Capítulo I Principios de Aplicación de los Derechos: Artículo 11 Numeral 2.

En los territorios, las mujeres indígenas identifican tres niveles de gobierno cercanos a la población: Junta Parroquial, Alcaldía, Prefectura; al Gobierno nacional lo miran distante. Las comunidades indígenas, sin embargo, identifican dos niveles más de gobierno, mucho más cercano a su familia y comunidad, y son precisamente, la dirigencia de su comunidad y de su organización provincial. De igual forma, ellas conocen que a los gobiernos locales les competen los temas de construcción, riego y producción agrícola. Desconocen que los gobiernos locales también les concierne tratar los temas sociales, de violencia de género, cultural, ambiental entre otros. En este contexto, consideran que los temas de derechos de las mujeres y violencia se corresponde a la justicia ordinaria.

Los territorios son diversos como diversos son sus pobladores y sus problemas. En las comunidades indígenas existen niñas, niños, adultos mayores, jóvenes, adolescentes, lesbianas, homosexuales, heterosexuales, y transgénero. La diversidad sexual es una realidad inocultable que no se puede omitir, siendo blancos de violencia; cuando estas comunidades deciden por ejemplo salir a estudiar, a hacer alguna actividad en la ciudad, se encuentran con una sociedad ferozmente discriminadora: son discriminados por ser indígena, por ser pobre y por tener una orientación sexual no heteronormada.

Algunos dirigentes indígenas suelen negar la existencia de población LGBTI en las comunidades; sin embargo, aducen que existen castigos para este tipo de comportamiento, lo que confronta sus propias afirmaciones. En algunas nacionalidades indígenas, como la shuar por ejemplo, mantienen en la memoria colectiva la necesidad de un castigo a la homosexualidad, llegando incluso a afirmar que existe la pena de muerte para estos casos, pero en la realidad no se aplica este tipo de castigos y más bien parece ser un remanente de la evangelización y está ligada a la noción de pecado, típica de las iglesias.

Con estos antecedentes se puede percibir que la situación de las mujeres y de la diversidad sexual en campo sigue siendo muy difícil; enfrentan la violencia doméstica en todas sus formas y a ello se suman otros tipos de violencia como la económica, por ejemplo, a la hora de comercializar sus productos.

Entre las mujeres campesinas e indígenas hay una similitud; las dos asumen, no solo el rol del cuidado de los hijos e hijas, sino que, además, asumen

la responsabilidad de la producción agrícola, la conservación de las semillas, la responsabilidad y representación en la educación de sus hijas e hijos entre otras. Es por ello que trabajan junto al hombre cultivando la tierra desde tempranas horas hasta la tarde; deben levantarse temprano para hacer el desayuno y dejar “cocinando de una vez” el almuerzo ya sea para ir llevando al lugar del trabajo o para almorzar al regreso y para que los hijos puedan servirse. Por ejemplo, en el caso de las mujeres indígenas que tienen bebés tiernos, los cargan en sus espaldas y continúan rosando o sembrando; descansan sus espaldas cuando éstos duermen y les colocan en una hamaca hecha de la misma manta que cargan. Además de ello, las mamás asumen la responsabilidad escolar de sus hijos e hijas, eso significa que deben ir a cocinar para los niños/niñas, a las mingas, reuniones de la escuela y otra.

Por otro lado, también asumen el rol de la comercialización de sus productos agrícolas. Cada fin de semana sacan al mercado local a vender sus productos; sin embargo, uno de los principales obstáculos es la restricción del uso del espacio público ya que los otros comerciantes controlan los espacios o el municipio no autoriza o si cobra lo hace extremadamente caro. Además, a la hora de comercializar, son blanco de otro atropello: los precios bajos. Los mayoristas compran a precio muy barato que no justifica su trabajo. Sin embargo, ellas no asumen a la discriminación económica como un tipo de violencia, más bien naturalizan la forma en que son tratadas por el hecho de ser campesinas y que sus productos agrícolas no cuestan como los productos elaborados.

En el contexto específico de la violencia de género, las mujeres indígenas asumen que la violencia de parte de los hombres hacia las mujeres es casi “natural”. De esta forma, el insulto no es entendido o categorizado como violencia y peor aún a otros tipos de violencia que se puede identificar.

La violencia de género en el mundo indígena puede ser incluso más difícil de erradicar al estar atravesada por las prácticas culturales, por las creencias, por las espiritualidades, por sus propias formas de ver y vivir el mundo. Son conscientes de que existe violencia, de que son violentadas, pero al mismo tiempo, éstas muchas veces se justifican bajo el escudo cultural. Se ve agravada por las nuevas formas de violencia que los jóvenes aprenden y replican en la comunidad.

Pero hay una variante, este criterio se mantiene naturalizado en las mujeres que viven lejos de los centros poblados y que tienen poco acceso a capacitación o algún tipo de formación, mientras las que viven cerca de la ciudad están más conscientes pero no pueden hacer nada sostienen.

Tuve la oportunidad de conversar con Mery Salazar de 57 años de la comuna Puyu Pungu, quien es presidenta de la comunidad. Al preguntarle si alguna vez ha sufrido algún tipo de violencia o cómo ve la violencia de género en general tomando en cuenta su calidad de dirigente, esto nos dijo:

Sí, mi familia ha sufrido violencia y dentro de la comuna también se ha conocido de mujeres golpeadas por sus esposos por celos o por causas del alcohol han maltratado a la mujer o a los hijos.

En la comuna se estaban formando grupos de jóvenes que salían al pueblo a las discotecas y cogieron la costumbre de fumar droga, algunos jóvenes mayores obligaban a los menores a drogarse y cometían robos, a pelear con otros jóvenes y a perseguir chicas que venían del colegio a las casas y los papases no podían controlar ya que los papás pasan la mayor parte del día en las chacras o trabajando lejos, en otras ocasiones algunos papás se ponían a tomar alcohol y al mismo tiempo miraban videos de pornografía en presencia de menores y demás personas que estaban en la casa.

Hace unos nueve años hubo un asesinato por parte de expareja a una mujer que era de mi comuna y vivían en la comuna cinco de agosto, estaban separados por mucho maltrato y después de tres meses de separado ella había ido a una fiesta que le habían invitado, su expareja le encuentra y sucedió el asesinato, y así hemos escuchado otros casos en otras comunas y en ese caso nos enteramos que no se hizo nada [pero también comenta que en otros casos ha intervenido la justicia indígena en la cual la solución a los problemas no es la más satisfactoria].

Conforme ha sido documentado y analizado por Viteri (2017, p. 92), existen arreglos en algunas comunidades en donde los padres, madres y/o familiares de las niñas o niños adolescentes que han sufrido violencia sexual, realizan con los perpetradores de violencia. Uno de ellos es exigir al abusador, un animal, tal como una vaca, o una suma de dinero, como US\$150.

Como podemos observar, aparte de la violencia doméstica que enfrentan las mujeres y niñas por el comportamiento machista, el uso de alcohol,

drogas, pornografía, aparecen como disparadores nunca justificadores, de una serie de violaciones a mujeres y niñas de las comunidades. Sin embargo, esta violencia es ocultada por la familia y por los padres y madres. Mientras más alejada está la familia de los centros poblados, la situación es más complicado y pesa el silencio.

En el libro *Patrones culturales de violencia en Ecuador* (Viteri 2017, p. 92), se abordan las tres razones principales por las cuales las familias de quienes sufren violencia, o bien los y las violentados directamente, no acuden a la institucionalidad ordinaria o lo hacen en un porcentaje muy escaso: 1) desconocimiento sobre las instituciones y el rol de las mismas; 2) desconfianza sea por historias anteriores de impunidad, por costos administrativos y de transporte para llegar a las mismas o por discriminación por parte de personal; 3) justicia indígena que en la mayoría de testimonios es vista como contrapuesta a la justicia ordinaria y no como complementaria.

Por otro lado, las adolescentes del campo e indígenas, las que no han logrado entrar a la secundaria, salen a la ciudad en busca de trabajo que en su mayoría son de empleadas domésticas o en salones de bebidas alcohólicas. Allí ellas son explotadas económicamente y trabajan sin horario; no tienen a quien acudir para reclamar sus derechos. Otro fenómeno es el asumir una relación sentimental con personas adultas que trabajan en empresas privadas o públicas y que están casados o tienen compromisos. El fenómeno del matrimonio adolescente ha sido investigado por Care Internacional en el estudio Estado de situación de los matrimonios precoces/ infantiles en diversos contextos culturales (2016), el cual tiene una alta incidencia en el país, pese a los cambios en las normas constitucionales, en las competencias de los gobiernos locales, y por sobre la intervención de las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas en los territorios.

En esta perspectiva, pocas autoridades de los gobiernos locales asumen de manera frontal y bajo la concepción de ser un problema de interés público la problemática de la violencia de género; la prioridad para estas autoridades es la construcción de carreteras, riego, agricultura, piscicultura, proyectos avícolas, de porcinos, de aves entre otros. La prioridad no es la solución de la problemática social desde una mirada integral de los derechos humanos de las mujeres y de género.

En estos casos las autoridades del consejo provincial, municipio y junta parroquial, no han considerado nunca o no conocemos que trabajen con este tema, ellos se dedican más a las carreteras, asfaltos, producción; las mujeres indígenas no recibimos ningún apoyo por parte de los gobiernos locales. Sabemos que si dan raciones alimenticias a los adultos mayores pero en temas de violencia hacia las mujeres no hemos escuchado.¹⁰

Para Eugenia Aguinda, de la comunidad Panduyaku, los temas de violencia de género no son de competencia de los gobiernos locales por eso no incorporan el enfoque de género en las políticas públicas:

Las autoridades locales no atienden, ni apoyan a resolver ni a combatir la violencia en nuestras comunas, ellos realizan obras de infraestructura, como casa comunal, carreteras, alcantarillado, producción agrícola, pero no tienen una oficina para apoyar en los casos de la violencia en nuestras comunas, dicen que no hay competencia para ello.¹¹

Los temas sociales espinosos, como los de violencia de género, diversidad sexual y derechos humanos, no resultan rentables, políticamente, para las autoridades de elección popular; es decir, son temas que confrontan a la sociedad machista y que al asumir una postura pro-derechos humanos le resta simpatía, les quita votos para la reelección que tienen en perspectiva. Por tanto ciertas autoridades no buscan complicarse su futuro político con programas sociales de prevención o erradicación de la violencia de género, pues cuentan mucho los votos masculinos a la hora de una elección.

Las políticas públicas que se implementan en la mayor parte de las prefecturas no tiene un enfoque de género; es decir, una reflexión previa sobre la realidad de las mujeres rurales, indígenas, sobre las niñas o sobre la situación de la comunidad LGBTI, y de cómo una determinada obra, programa o proyecto puede satisfacer no solo una necesidad sino que impacte en otras necesidades de la población. Las mujeres tienen derecho a vivir una vida

¹⁰ Entrevista realizada a Mery Salazar, Presidenta de la comuna Puyupungo, Sucumbíos, Agosto de 2018.

¹¹ Entrevista a Eugenia Aguinda, de la comunidad de Panduyaku de la provincia de Sucumbíos, Agosto de 2018.

sin violencia; tienen derecho a la educación, a oportunidades laborales, a la formación técnica, a los servicios básicos, a que sus necesidades tengan un enfoque y una ejecución diferente con la participación de las mismas.

Femicidio en los territorios

De acuerdo con ONU Mujeres, la violencia contra las mujeres es la “violación más generalizada de los derechos humanos” y el feminicidio o femicidio es su expresión más extrema. Catorce de los 25 países del mundo con las tasas más elevadas de femicidio/feminicidio están en América Latina y Caribe, y se estima que una de cada tres mujeres mayores de 15 años ha sufrido violencia sexual, lo que alcanza la categoría de epidemia de acuerdo con la OMS.¹²

Diario El Comercio publica que según un estudio realizado por la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos –CEDHU– y el Taller de Comunicación Mujer –TCM–, en nuestro país, en seis meses, desde el 01 de enero hasta el 03 de julio del 2018 se han registrado 51 femicidios en todo el país; lo que significa que cada 80 horas una mujer es asesinada por la “violencia machista”.¹³

Las mujeres rurales llevan en silencio y ocultan su dolor. Sean indígenas o campesinas, ellas saben que están obligadas a no comentar con nadie las cosas que ocurren en casa. Una mujer que habla mal de su marido es una floja y mala esposa. Al casarse, la expectativa es que estas mujeres trabajen junto al esposo en la producción de la tierra y además, asumir el cuidado del esposo y los hijos e hijas.

En el Encuentro Nacional de Mujeres Rurales “Democracia Paritaria y Agenda 2030” Experiencias, desafíos y propuestas de las mujeres rurales del Ecuador, que tuvo lugar con la Asociación de Mujeres de Juntas Parroquiales y Rurales del Ecuador (AMJUPRE). FAO, PMA, ONU, y Distrito Metropolitano de Quito, la violencia física y psicológica, fue identificada

12 Disponible en: <https://goo.gl/y8tGBf>

13 Disponible en: <https://goo.gl/5GT4tE>

como uno de los problemas más grandes que enfrentan las mujeres rurales. La violencia hacia las mujeres varía desde el micro machismo hasta el feminicidio (Uribe, 2018, p. 22).

En el área rural, las mujeres identifican la violencia física, mientras que los insultos, o burlas no se consideran violencia. Las mujeres indígenas comentaron que tienen que ser fuertes para “aguantar los golpes y los gritos de los maridos porque para eso les preparan desde temprana edad”. En algunas comunidades indígenas y campesinas se han dado casos en el que el marido le mata a su mujer de un disparo y no pasa nada. Algunos familiares se acercan a reclamar y el agresor se esconde y luego vuelve. No acuden a las autoridades.

Algunas mujeres indígenas acuden a talleres de género, violencia intrafamiliar, y derechos humanos, gracias a diferentes organizaciones incluyendo las no gubernamentales. El llevar a la práctica estos aprendizajes presenta varios retos. En el caso de las mujeres campesinas, tienen menos acceso a procesos de formación/capacitación, y a talleres porque no están articuladas necesariamente a organizaciones sociales y si lo están, es a redes de agricultura o cooperativas.

Elisa Imunda Cuji,¹⁴ es una mujer kichwa que vive en el cantón Putumayo. Tiene 57 años de edad y nos comenta sobre el asesinato a un familiar suyo:

Sí, en mi familia hemos sufrido violencia; una hija mía fue víctima de asesinato por parte de su pareja. Ella vivía en la comuna Silva Yaku con su marido, pero por los maltratos, por celos se separó de su marido y se quedó con una hija de dos años de edad; una tarde el exmarido cuando se encontraba borracho le ha reclamado sobre una supuesta demanda de alimentos que ella le habría estado siguiendo y sobre una infidelidad, luego de maltratarla le ha amenazado con ir a traer una escopeta y matarla; ella se había ido a pedir ayuda donde el suegro de una hermana a donde horas más tarde llegó con una escopeta y la había matado.

14 Elisa Rebeca Imunda Cuji, es socia de la comunidad Yana Amarun, del cantón Putumayo. Ella nos comentó su caso que a su vez es de conocimiento público para prevenir y denunciar los casos de violencia.

¿Cómo resolvieron esta situación?

Como ella vivía lejos de nuestra comuna Yana Amurun, la hermana había puesto en conocimiento de la policía del Puerto El Carmen a través de 911, vía telefónica, ellos habían acudido al lugar y después el ex conviviente se había entregado voluntariamente a la policía. La policía había realizado el parte y se está llevando el caso en la justicia ordinaria; el asesino se encuentra detenido en la cárcel, mientras la niña vive conmigo.

Este es uno de los testimonios de mujeres indígenas que nos cuentan sobre el asesinato a mujeres; quienes no hablan de *femicidio* porque no se conoce aún este término. Es un asesinato más que ocurre. En este proceso, por ejemplo, el caso está en manos de la justicia ordinaria.

Las violencias que ocurren en las comunidades indígenas o campesinas, por lo general, no son denunciadas ante los órganos pertinentes. Aunque son conocidos por las comunidades, no siempre encuentran justicia. En algunas comunidades, la justicia indígena, por su parte, no considera a la violencia intrafamiliar como una violación de derechos humanos sino como una “tristeza” que ocurre en la convivencia en pareja, donde el hombre tiene la autoridad, e impone su voluntad. Las autoridades llamadas a hacer justicia en las comunidades se abstienen de conocer los casos de violencia doméstica; sin embargo, poco a poco los consejos de justicia indígena empiezan a resolver estos casos, más aún ahora que la Constitución del Ecuador establece la obligatoriedad de la participación de las mujeres en la administración de justicia indígena.

Derechos sexuales y reproductivos en el territorio

Hablar de los derechos sexuales y reproductivos resulta incómodo para los padres y madres. Sin embargo, los jóvenes contemporáneamente ya sean indígenas o campesinos con acceso fácil a celulares e internet, como a las redes sociales, logran enterarse sin mayor orientación, y muchas veces mediante la pornografía, como nos comentaba Mery Salazar en su testimonio. Ni los

padres ni las madres hablan de la sexualidad a sus hijos, es un tema que no se menciona de manera seria, pero sí se menciona en la cháchara, en la burla.

En las comunidades indígenas y campesinas, cada mujer tiene su historia; en el caso de Evangelina Gualinga Santi,¹⁵ una de las mujeres sabias de la comunidad Sarayaku de Sucumbíos, aborda un caso en el cual, de adulta, fue víctima de intento de violación por parte de un sacerdote. Existen casos de mujeres adultas que fueron violadas por sus tíos, su hermano o su padre. Se percibe que esto ha empeorado por el fácil acceso a las drogas y al internet.

Las secuelas de las niñas y niños que son violados lo viven durante toda su vida que se expresa en aspectos psicológicos como ya han sostenido diversos estudios especializados, pero también en daños físicos que presentan secuelas a largo plazo. Por ejemplo, en los consultorios privados de especialistas de coloproctología¹⁶ acuden mujeres jóvenes con desgarres, fisuras provocados por violaciones en la niñez y que con el transcurso del tiempo afectan su salud sexual y reproductiva.

De acuerdo con la página web de la CEDHU, persiste una alarmante violencia contra las niñas a nivel nacional y se sustenta en los casos que se conocen públicamente a través de los medios de comunicación difundidos a nivel nacional.

Otro de las situaciones que viven las mujeres del campo es la mala atención en los centros de salud público, conocida como violencia obstétrica e incluye formas de atender el parto natural con episiotomía, sin proveer el seguimiento necesario, trayendo consigo complicaciones y problemas del esfínter, entre otros.

El acceso de las mujeres rurales a los centros de salud con especialista es escaso. Es importante contar con un personal médico y de enfermeras con formación, sensible, y solidario con las mujeres.

15 Evangelina Gualinga Santi, es una de las abuelas de la Comunidad Sarayaku de Sucumbíos, quien en una de las reuniones de la comunidad socializó su vivencia en el pasado para que las niñas y niños puedan alertar cuando se den este tipo de situaciones.

16 En una conversación sostenida con el Dr. Jorge Alonso Lozano Morocho, médico especialista en coloproctología (colon, recto y ano) de primer grado, quien atiende en el Hospital Privado San Juan de Dios en Cuenca, nos comenta que un porcentaje considerable de sus pacientes son mujeres y hombres con fisuras crónicas del ano o desgarres vaginales, en unos casos debido a violaciones en el pasado y en otros casos por los partos.

El rol de los gobiernos locales en el ejercicio de los derechos humanos en los territorios para lograr un desarrollo humano integral

Como hemos anotado en el apartado anterior, las violencias machistas están presentes y muy vigentes contra las mujeres en nuestra sociedad; pero la situación en el ámbito rural no se visibiliza en toda su dimensión; y las respuestas a esta problemática no han logrado hacer incidencia plenamente. El Gobierno central por su lado ha desarrollado programas destinados a erradicar la violencia, sobretodo en campañas de sensibilización sin embargo, éstos no han tenido el efecto deseado. Desde la asamblea nacional también se han generado algunas normas en cuanto a endurecer las penas para quienes asesinan mujeres por su condición de género. Recordemos que desde el 2014 en nuestro Código Orgánico Integral Penal –COIP– se encuentra incluido el tipo penal del femicidio que es el asesinato a mujeres de forma violenta por razones de género.

Actualmente se contabilizan decenas de femicidios en todo el país, no solo en las grandes ciudades sino en los territorios y se sospecha que muchos no son denunciados. Frente a esta lacerante problemática ¿qué función cumplen los gobiernos locales en la protección de la vida? Es la pregunta que nos hacemos para profundizar la reflexión:

Proteger la vida de todas las personas es una obligación de las instituciones estatales garantes de los derechos humanos; esta obligación va más allá de las competencias que le pueda asignar una determinada norma, toda vez que las personas somos la razón de ser del Estado en todos sus niveles.

Proteger la vida no solamente es evitar el asesinato de mujeres, de niñas, niños, de personas que pertenecen a la comunidad LGBTI y de todo ser humano, proteger la vida debe implicar dotarle de servicios básicos, de la infraestructura, de garantizar el ejercicio de todos los derechos humanos. En el caso de las mujeres, los gobiernos locales deben velar para que tengan una vida libre de violencia entendida en todas sus formas.

Esto pasa por repensar la indivisibilidad de los derechos humanos como base fundamental antes de plantearse una política pública en un determinado territorio; será un paso fundamental para poder superar la

visión instrumentalista y clientelar del ejercicio del poder local y convertir su accionar en función de satisfacer los derechos de los ciudadanos.

Tener una mirada integral de los derechos humanos permitirá pensar y articular, por ejemplo, los programas de producción agrícola con el derecho a la alimentación y por tanto, ligada a la práctica de soberanía y seguridad alimentaria de las familias; de la misma forma, pensar que las vías, los puentes no solo son para la circulación de los carros sino para que transiten a pie las personas que no tienen vehículo, los niños que van a los centros educativos, las mujeres violentadas en busca de ayuda entre tantas ventajas; así también la construcción de una cancha no solo implica hacer deporte sino, un espacio de reuniones sociales, de liberación de estrés, de recreación que también es un derecho y de unión de lazos entre la vecindad.

En ese sentido, el papel que deben jugar los gobiernos locales es clave en la prevención de la violencia y la protección de la vida. Para ello es necesario que puedan articularse con otros niveles de gobierno y las instituciones especializadas en la problemática de género. Todas las instituciones resultan ser corresponsables en la protección de la vida; todos pueden aportar desde sus competencias apuntar a garantizar, a uno de los sectores más críticos como son las mujeres y las mujeres rurales (indígenas y campesinas) y las diversidades sexuales a integrarse a los procesos de desarrollo integral de la sociedad.

La violencia de género en todas sus expresiones son un obstáculo gigantesco que menoscaba la democracia, la participación, destruye la sociedad y frena toda posibilidad de superación personal y no permite la convivencia en la diversidad.

Políticas públicas territoriales y diversidad sexual

Respecto al reconocimiento y respeto a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y de las diversidades sexuales, las acciones deben ser integrales y desde todos los ángulos del ejercicio del Gobierno local.

Los procesos de información y formación mediante los medios de comunicación se tornan, absolutamente, claves para hacer incidencia en la

sociedad. Ante todo, son las autoridades de elección popular las que deben tomar conciencia y formarse previamente para afrontar y ejercer una buena gobernanza en su territorio. Los gobiernos territoriales deben encabezar de forma articulada procesos integrales de socialización y empoderamiento sobre los derechos sexuales reproductivos para la población en general, pero con énfasis en la ruralidad y en las nacionalidades indígenas. Las familias campesinas, por lo general, se levantan muy temprano, tipo 5am. A esa hora escuchan los programas de radio de cualquier índole. Es justamente esos espacios donde debe primar programas de educación sexual, de derechos humanos, derechos de las mujeres, de las diversidades sexuales, derechos colectivos y más, combinados con programas musicales y de reflexión.

Otra de las acciones que se puede realizar, es que de la teoría del género influya en la práctica; es decir, que en los territorios se desarrollen intervenciones integrales en las obras, programas y proyectos donde se cristalice el enfoque de género y el respeto a las diversidades, así como educar sobre los cuerpos y los derechos. Existe un divorcio entre las obras, el concepto, y el sentido social de cada una de las obras. Las prefecturas, por ejemplo, deben contar con un personal formado y sensible con la temática para poder llegar a las comunidades y hacer acompañamientos y puedan desarrollar proceso de sensibilización en las comunidades, en el caso de las nacionalidades indígenas, se debe hablar su propio idioma.

Políticas públicas territoriales para reducir o erradicar el femicidio, pedofilia, y violencia contra las niñas, niños y la familia

Como se planteó al inicio, el proteger la vida de las personas trasciende más allá de las competencias de los gobiernos locales así como prevenir las diversas formas de violencias al que son sometidas las mujeres, niñas y niños. La implementación de ordenanzas que promuevan los derechos de estos sectores prioritarios y de esa forma se pueda prevenir la violencia. Por otro lado, también es necesario que se creen espacios de acogida, y de acompañamientos a las víctimas; víctimas; y que se dé un apoyo psicoló-

gico para su recuperación.. Es importante el que las autoridades locales puedan hacer acompañamientos a las comunidades en la resolución de los problemas en la comunidad.

La implementación de programas en el territorio debe servir para que se puedan auscultar casos de abusos sexuales, femicidios, violencia intrafamiliar, para poder coordinar con las instancias pertinentes, para que no queden impunes estos hechos. Por miedo o por vergüenza las familias, las mujeres o las niñas, niños guardan silencio ante los abusos del cual son víctimas, por ello es necesario dar el apoyo y garantizar su integridad. El acompañamiento a las autoridades comunales y a las víctimas en las decisiones que tomen son esenciales para sancionar los delitos cometidos y que se siente un precedente.

Políticas públicas territoriales públicas y diversidades sexuales

Para el colectivo Verde Equilibrante, de la Universidad de Cuenca y de manos Solidarias, la discriminación a la población LGBTI se dan en espacios públicos, pese a existir una ordenanza para el respeto a las diversidades sexuales;¹⁷ es decir, siguen siendo vulnerados sus derechos por la discriminación que es genralizada a nivel nacional. Dado este contexto, existen redes y movimientos de las diversidades sexuales que presionan a la sociedad y a los estados exigiendo sus derechos. En este contexto a nivel nacional, también se han generado cambios en la constitución y normas secundarias en el país. Es necesario que dichas normas se materialicen en programas, proyectos, y procesos de inclusión real.

Los gobiernos locales juegan un rol fundamental en la posibilidad de generar políticas públicas para proteger, promocionar y promover una adecuada inclusión de este sector en los espacios de toma de decisión, e igualdad de oportunidades, a través de ordenanzas como las existentes en Quito y Cuenca que se detallan a continuación, las mismas que promueven el

17 Citado por Diario el Tiempo de Cuenca; 26 de Junio de 2017; <https://www.eltiempo.com.ec/noticias/cuenca/2/estudio-revela-discriminacion-a-poblacion-lgbti>

ejercicio de los derechos humanos y el respeto a las diversidades sexuales en la que se señalen acciones concretas para dar cabida a este sector. Concomitante con ello, crear espacios laborales en la institución y en los programas y proyectos que los gobiernos locales impulsen.

Es fundamental un proceso de educación y sensibilización a los padres y madres de familia en sus comunidades sobre las diversidades, no solo culturales, sino de género y sexuales, con una adecuada metodología y pedagogía de acuerdo con sus realidades culturales. En las áreas rurales y en algunas de las comunidades indígenas, existe desinformación sobre la homosexualidad... Con base en prejuicios basados en la ignorancia, muchas veces consideran que la persona está “enferma” o que va contra los preceptos religiosos, en los dos casos, las creencias son equivocadas.

Una de las buenas prácticas implementadas en el Ecuador es la que realiza la Prefectura del Azuay en torno a políticas públicas respecto a las diversidades sexuales y equidad de género. Cuentan con una Ordenanza para la Transversalidad y Equidad de Género, una Ordenanza para el respeto a la Diversidad Sexual, un Acuerdo por la Garantía de los Derechos en el Azuay y una Ordenanza sobre los Derechos de los niños y niñas. En un período de trece años ha institucionalizado el enfoque de género en todas las actividades de la prefectura; por ejemplo, se cuenta con un parlamento donde la niñez, los y las jóvenes participan en la toma de decisiones, así también con un parlamento de mujeres, un parlamento de pueblos y nacionalidades un parlamento LGBTI. Otro ejemplo es que, como parte de la Ordenanza LGBTI, en el 2016 el Prefecto Paúl Carrasco celebró el primer matrimonio simbólico de una pareja de la comunidad LGBTI, amparados en la Ordenanza de la Diversidad Sexual, como muestra de respeto a la universalidad del derecho, la no discriminación y erradicar la violencia.

Gobiernos provinciales y sistemas de protección social integral en los territorios

Tal como sostengo al inicio, todos los niveles del Estado y las instituciones están obligadas a proteger y velar por el bienestar de la población en ge-

neral, particularmente el de los sectores de atención prioritaria, como son las mujeres, y la niñez, tal como establece la Constitución. En este sentido establece el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD los siguientes fines de los gobiernos autónomos descentralizados:

Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados: a) El desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización; b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales; c) El fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad; d) La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de medio ambiente sostenible y sustentable; e) La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural; f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias; g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir; h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes; e, i) Los demás establecidos en la Constitución y la ley (Art. 4: Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, <https://goo.gl/vdGKZ3>).

Una de las competencias de los gobiernos provinciales establece la articulación con la sociedad civil y las instituciones para planificar el desarrollo provincial:

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes

planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad (Art. 42: Código Orgánico de Organización Territorial de Autonomía y Descentralización, COOTAD).

Entre los fines de los gobiernos descentralizados está el de garantizar la vigencia y el goce de los derechos individuales y colectivos de las personas en los términos que establece la Constitución, mientras que en una de las competencias específica de los gobiernos provinciales indica la planificación articulada con la sociedad civil para el desarrollo provincial. Si la competencia específica de una prefectura (Gobierno Provincial) es el desarrollo provincial entonces no se puede pensar y hacer planificación aislada de la realidad de los territorios y, por ende, de la realidad de la sociedad diversa. En esta perspectiva, las competencias específicas de los GAD deben ir articuladas a la Constitución a las normas secundarias, a las normas internacionales, obviamente, a los objetivos, atribuciones, fines, competencias del COOTAD. Con lo expuesto, nos permite sostener que los gobiernos provinciales deben encaminar toda su política pública de riego, de producción, de carreteras, de ordenamiento territorial y ambiental hacia la vigencia plena de los derechos humanos. Los gobiernos locales cumplen sus función con base en las competencias que les da la Constitución y el COOTAD y una de ellas es justamente “Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias” (COOTAD Art. 42 Competencias y fines de los Gobiernos Autónomos Descentralizados).

En este contexto, es evidente que las prefecturas, deben obligatoriamente, trabajar de manera articulada con otras instituciones, con la sociedad civil en la posibilidad de crear circuitos de prevención de la violencia, así también acciones de educación, socialización y promoción de los derechos humanos. Hacer una especie de minga por los derechos humanos. En esta minga deben estar involucrados las actoras y actores de las comunidades ya que de lo contrario se volverá a encontrar soluciones equivocadas y fallidas como tantas veces ocurren.

Conclusiones y recomendaciones

La violencia hacia las mujeres y las niñas en las comunidades indígenas conlleva una alta vulnerabilidad dadas las razones analizadas, tales como acceso a justicia, naturalización de prácticas culturales, impunidad, y racismo.

En el interior en ciertas comunidades no se tiene acceso a señal de celular ni saldo para poder pedir auxilio en el caso de una situación grave como el asesinato a una mujer o violación a una niña o niño. Por ello y por el desdén de la policía para acudir prontamente, de la mano de la inacción en muchos casos de la justicia indígena, la violencia basada en género queda en el anonimato. De las voces de las mujeres mayores, se conoce que algunas mujeres mueren como consecuencia de los golpes físicos que reciben las mujeres por parte de sus esposos.

Las comunidades indígenas, en especial las comunidades más alejadas, abordan estos conflictos con base en los sistemas de justicia ancestrales. Es imprescindible iniciar un proceso de capacitación a los cabildos y autoridades indígenas comunitarias para que asuman su competencia como autoridades de justicia en casos de violencia doméstica y referan a la Fiscalía el caso y sus agresores, si es que la víctima así lo decide o de lo contrario, deben ser las autoridades indígenas quienes deben resolver a la brevedad en un proceso transparente, bajo principios éticos e imparciales y de justicia.

Se debe promover y fortalecer la incorporación de las mujeres en los consejos de justicia indígena bajo su perspectiva para que puedan abogar por, a la par de prevenir los casos de violencia doméstica, evitando la impunidad.

Es necesario hacer una investigación más profunda sobre la situación de las mujeres indígenas, en las cuales se involucre a las dirigencias de las comunidades y de las organizaciones, y a mujeres indígenas lideresas.

Los gobiernos locales, particularmente las prefecturas, deben cumplir con su rol de proteger el derecho a la vida digna de toda la población, particularmente de las mujeres y la niñez. Las planificaciones territoriales para las comunidades sin la participación de ellas no genera el cambio y el proceso de participación ciudadana deseado. Es importante considerar los sentimientos de baja autoestima, y poca valoración de las mujeres sobrevivientes de violencia.

Es necesario que los gobiernos autónomos descentralizados puedan hacer un acompañamiento, ser veedores en la resolución de conflictos de violencia de género en las comunidades. Desde las autoridades locales, usar las nuevas tecnologías para poder llegar a los jóvenes con mensajes, e incentivos de sensibilización respecto a la violencia de género.

Las prefecturas deben asumir sus competencias con un enfoque de derechos y de manera holística a la hora de traducir estos mandatos en políticas públicas. Es urgente buscar espacios para los y las jóvenes, para las comunidades de la diversidad sexual, a partir de programas y proyectos involucrar a la comunidad. Acercar armónicamente a la ciudad y a la ruralidad. Los dos espacios son interdependientes. La ciudad no puede vivir sin el campo y el campo tampoco puede tener un desarrollo sin que haya una conexión con la ciudad.

Bibliografía

- Uribe, M. J. (Ed.). 2018. Encuentro Nacional de Mujeres Rurales “Democracia Paritaria y Agenda 2030” Experiencias, desafíos y propuestas de las mujeres rurales del Ecuador, Asociación de Mujeres de Juntas Parroquiales y Rurales del Ecuador (AMJUPRE). FAO, PMA, ONU, Distrito Metropolitano de Quito.
- Viteri, M. A. (2017). *Patrones de violencia contra las niñas en Ecuador*. Quito: Editorial USFQ Press, Plan Internacional.

Entrevistas

- Entrevista a Mery Salazar, Presidenta de la comunidad Puyupungu de la provincia de Sucumbíos.
- Entrevista a Elisa Inmunda Cuji del cantón Putumayo de la provincia de Sucumbíos.
- Entrevista a Eugenia Aguinda, de la Comunidad de Panduyaku de la provincia de Sucumbíos.

Sólo cuando entendemos que los derechos son el fin, es decir, que una vida digna es el fin de toda acción pública, podemos interiorizar que toda decisión, hasta la de aquellas obras de “cemento puro y duro” como una vía, un puente, un programa de vivienda, un sistema de alcantarillado, un sistema de riego, deben ser decisiones tomadas con “enfoque de derechos” porque así serán parte de un proceso integral en donde la obra física no es la meta, sino un eslabón de una gran cadena para que una comunidad dé un salto importante en sus condiciones de vida, supere niveles de pobreza y en consecuencia, pueda vivir mejor.

María Cecilia Alvarado

