

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

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 esquivo 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

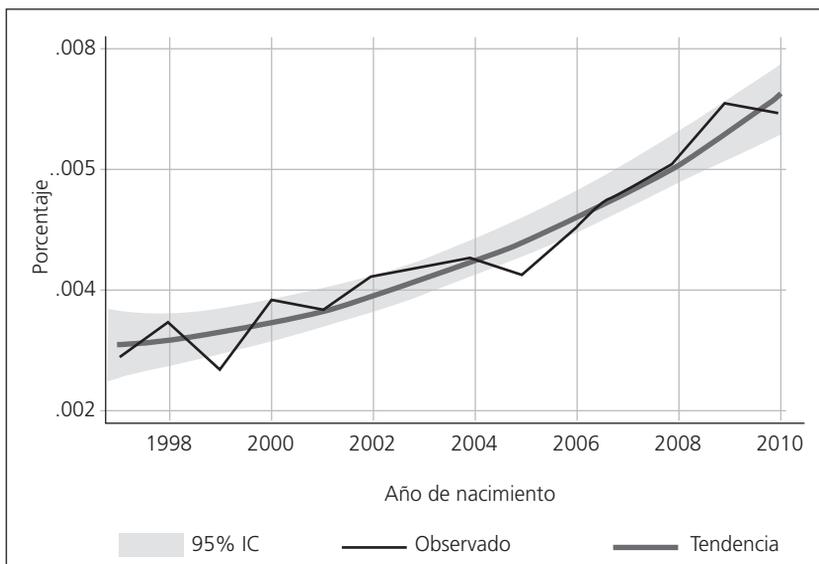
Nadie puede refutar que el indicador de embarazo adolescente aporta un dato clave para evaluar no solo las políticas de salud sexual y reproductiva, sino que revela gravísimos indicadores de violencia sexual. Una niña o adolescente que se enfrenta a una maternidad temprana ve reducidas sus opciones para 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.

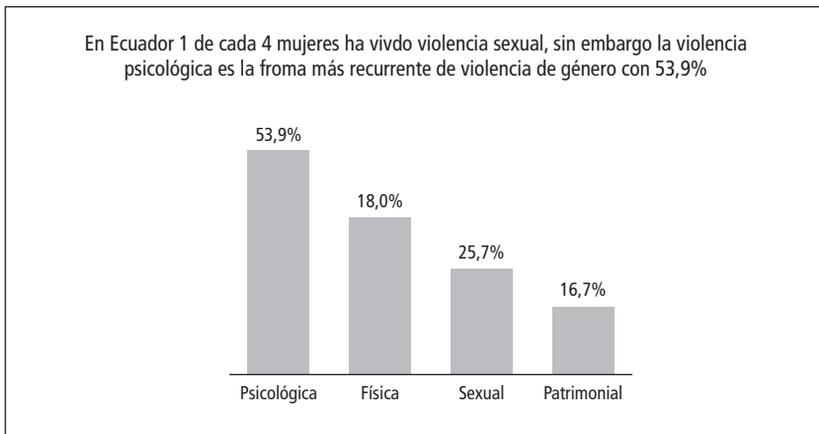
Según la Dirección de Política Criminal de la Fiscalía, entre el 2014 y el 2017 se reportaron 13 671 denuncias por abuso sexual; de ellos, 3575 corresponden a casos en donde las víctimas son niñas menores de 14 años o personas con discapacidad.

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.

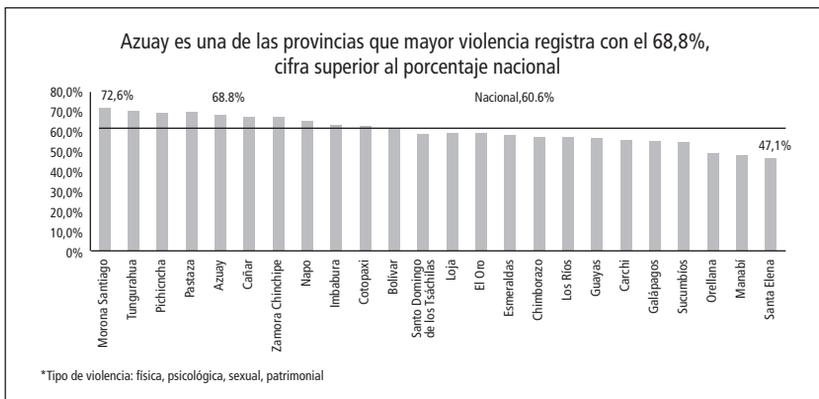
Las cifras que se presentan a continuación, extraídas de la Encuesta Nacional de Violencia contra la Mujer (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, 2011) demuestran que la violencia no mira condición alguna: está presente en todo el país, zona urbana o rural, en los cinco quintiles, y afecta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

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



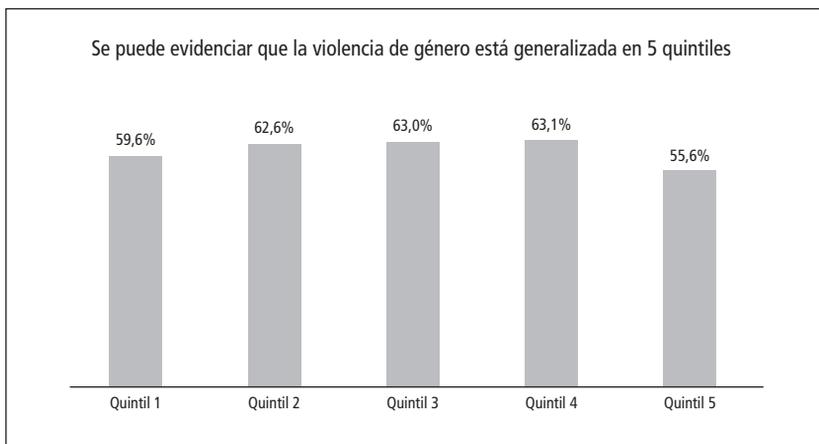
Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres

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



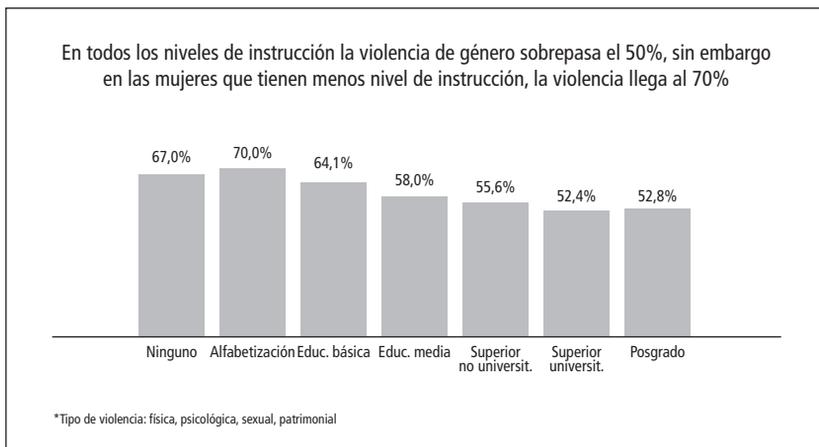
Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres

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.

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 está 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, atrevernos 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.