



ESCUELA DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

PARTICIPACIÓN DEL MOVIMIENTO LGBTI EN LA CONFIGURACIÓN DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008 EN  
ECUADOR

Autor

Gabriel Estéfano Montalvo Quezada

Año

2020



ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES

PARTICIPACIÓN DEL MOVIMIENTO LGBTI EN LA CONFIGURACIÓN DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE  
2008 EN ECUADOR.

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos  
establecidos para optar por el título de Licenciado en Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales.

Profesora guía:

María Belén Espinel

Autor:

Gabriel Estéfano Montalvo Quezada

Año:

2020

## DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

"Declaro haber dirigido el trabajo, Participación del movimiento LGBTI en la configuración de políticas públicas a partir de la reforma constitucional de 2008 en Ecuador, a través de reuniones periódicas con el estudiante Gabriel Estéfano Montalvo Quezada, en el semestre 2020-10, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".



.....  
Mg. María Belén Espinel  
C.I 010350176-3



## DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

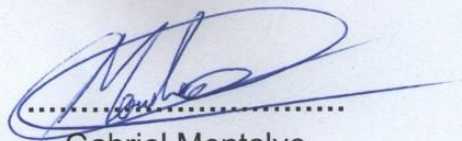
"Declaro haber revisado este trabajo, Participación del movimiento LGBTI en la configuración de políticas públicas a partir de la reforma constitucional de 2008 en Ecuador, del estudiante Gabriel Estéfano Montalvo Quezada, en el semestre 2020-10, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'José Luis Fuentes', is written over a horizontal dotted line.

PhD. José Luis Fuentes  
C.I 1002528469

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.”



Gabriel Montalvo  
C.I 1725882342

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a mi tutora María Belén Espinel por guiarme durante todo este proceso.

## **DEDICATORIA**

A mis padres por  
su apoyo incondicional.

A mis amigxs, por su infinito  
cariño.

A todas las personas que viven  
para construir un mundo mejor.

## **Resumen**

El presente trabajo tiene como finalidad mostrar a través de un análisis comparativo la participación de colectivos LGBTI en el cambio que se ha dado en materia de políticas públicas enfocadas a este grupo social en Ecuador, tomando como base el marco constitucional generado en el año 2008. Haciendo uso de las categorías conceptuales y metodológicas de temporalidad, creencias y subsistemas que presenta el Marco de Coaliciones Promotoras para explicar la generación de planes gubernamentales y su aplicabilidad real al contexto nacional. Se desarrolla así la idea de que la falta de institucionalidad en el país ha impedido que exista un alcance verdadero de las distintas políticas públicas desarrolladas y se describe cómo ha sido el proceso de participación política de las organizaciones LGBTI desde la despenalización de la homosexualidad en 1997 hasta la aprobación del matrimonio civil igualitario en 2019.

### **Palabras clave:**

Movimiento LGBTI  
Política pública  
Coaliciones  
Participación  
Institucionalidad



## **Abstract**

The purpose of this paper is to show, through a comparative analysis, the participation of LGBTI groups in the change that has taken place regarding public policies focused on this social group in Ecuador, based on the constitutional framework generated in 2008. Making use of the conceptual and methodological categories of temporality, beliefs and subsystems presented by the Advocacy Coalition Framework to explain the generation of government plans and their real applicability to the national context. The idea developed is that the lack of institutionality in the country has prevented a true scope of the different public policies developed and describes how the process of political participation of

LGBTI organizations has been since the decriminalization of homosexuality in 1997 until the approval of equal civil marriage in 2019.

### **Keywords:**

LGBTI movement  
Public policy  
Coalitions  
Participation  
Institutionality

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. ESTADO DEL ARTE .....	2
2.1 Situación mundial de los derechos de las personas LGBTI.....	2
2.2 Antecedentes en Ecuador.....	3
2.3 Participación de Colectivos LGBTI en la Constitución de 2008.....	5
3. MARCO TEÓRICO.....	8
4. METODOLOGÍA .....	12
5. ANÁLISIS DE CASO.....	13
5.1 Movimiento LGBTI en Ecuador.....	13
5.2 Temporalidad .....	15
5.3 Subsistemas .....	19
5.4 Creencias.....	23
6. CONCLUSIONES .....	26

REFERENCIAS .....	28
-------------------	----

## 1. INTRODUCCIÓN

Hablar de políticas públicas enfocadas en personas LGBTI es un tema de vital importancia para la ciencia política debido a que, tradicional e históricamente, esta minoría ha sido excluida, desprotegida y discriminada por parte del Estado, provocando una invisibilización de las problemáticas sociales alrededor de estos grupos. Generando, una situación de marginalización y fortaleciendo el poder de un sistema patriarcal y machista enfocado en la mantención del estatus quo de desigualdad sobre las necesidades LGBTI.

La participación de colectivos LGBTI dentro del Estado en la configuración de políticas públicas en favor de esta población toma fuerza en 2008 tras la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, escenario que fue partida para la construcción de su estatus como ciudadanos plenos e iguales ante la ley. Este proceso de construcción se vio influenciado por la necesidad de esta población de acceder a derechos que les permitan construir planes de vida integrales y diversos, mediante la creación de políticas públicas justas para este sector de la sociedad. Sin embargo, a pesar de los varios intentos de generar planes gubernamentales eficaces, los mismos han sido relegados únicamente al plano formal, lo que ha llevado a que los colectivos LGBTI replanteen sus estrategias para conquistar mayores espacios de participación.

En la primera parte de esta investigación se explica la situación actual de los derechos de las personas LGBTI, posteriormente se discute cómo ha sido la pugna por el reconocimiento pleno de estos grupos en el país y que políticas públicas se han dado a partir de 2008. El tercer y cuarto capítulo explican los preceptos teóricos y metodológicos del Marco de Coaliciones Promotoras que explica el proceso de creación de políticas. El quinto capítulo realiza un análisis del movimiento LGBTI en el país y una comparación de políticas públicas a través de las categorías conceptuales del marco teórico. Finalmente, se concluye con una serie de hallazgos de la investigación respecto a los efectos

que ha tenido la participación de organizaciones LGBTI y las respuestas estatales.

## **2. ESTADO DEL ARTE**

### **2.1 Situación mundial de los derechos de las personas LGBTI**

Las personas LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, trans, e intersexuales) han pasado de ser figuras cuya existencia era marginalizada e invisibilizada por la sociedad, a ser sujetos cuyos derechos han logrado acaparar amplios espacios de participación (Reid, 2014).

No obstante, de acuerdo al primer informe sobre las normas internacionales referentes a la situación de los derechos humanos de las personas LGBTI elaborado en 2011 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), conjuntamente con las resoluciones de Naciones Unidas sobre orientación sexual e identidad de género adoptadas en 2014 y 2016 (Torre, 2018), en el mundo existen regiones donde factores como la orientación sexual, la identidad y la expresión de género representan elementos para sufrir distintos tipos de violencia, que incluyen maltratos psicológicos, agresiones físicas, y asesinatos, pasando por el terreno de lo simbólico y de lo institucional. Situación que se complica cuando los sujetos sufren simultáneamente otros tipos de discriminaciones: racial, étnica o socioeconómica (Torre, 2018).

De acuerdo a la Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (ILGA) a mayo de 2019 existían 70 países en donde las legislaciones internas penalizan, inclusive con la muerte el hecho de ser homosexual. Situación preocupante, ya que a pesar de que han existido avances en distintos ámbitos respecto a la lucha global, su condición como personas continúa en duda en varios países (Torre, 2018).



Esto se agudiza por la falta de información y datos existentes respecto a la situación de las personas de diversidad sexo-genérica, especialmente bajo regímenes de gobierno hostiles con el tema. La inexistencia y escasez de datos complica el trabajo y la mayoría de información proviene de ONGs. De acuerdo a Graeme Reid:

“A escala mundial nos encontramos aún en una fase de reconocimiento y documentación del problema y de identificación de los múltiples obstáculos que se oponen a la igualdad para las personas LGBT” (Reid, 2014).

Obstáculos como la fuerte contestación frente a los avances en materia de derechos LGBTI por parte de grupos conservadores a escala global, que se oponen a la inclusión de personas LGBTI, y que han logrado fortalecerse y ocupar espacios políticos de gran influencia a partir de un discurso tradicional y heteronormativo, con el fin de legitimar la violencia ejercida hacia estos grupos minoritarios (López, 2018).

Según la Asociación Internacional de Gays y Lesbianas, las victorias que han conseguido las personas LGBTI han sido dispares y envueltas de trabas impuestas por parte de sectores de la sociedad. Marcando una contra-reacción violenta ante el cambio cultural que trae consigo la visibilización de la diversidad sexo-genérica dentro de la cotidianidad. Los crímenes de odio se han disparado en varias regiones, a la par del hostigamiento y amenazas hacia aquellas personas que viven la sexualidad y el género de maneras distintas (ILGA, 2019).

## **2.2 Antecedentes en el Ecuador**

El Ecuador, durante los últimos 22 años ha sido el escenario de varios procesos y luchas reivindicativas desde la sociedad civil. La activa participación de organizaciones sociales simpatizantes con la causa LGBTI generaron una coyuntura necesaria para que en el país se diera un avance en materia de

derechos humanos, especialmente en el ámbito judicial respecto a la situación en la que se encontraban las personas LGBTI.

El año 1997 marca un momento histórico para la visibilización de la lucha LGBTI, cuando la homosexualidad deja de ser considerada un crimen, gracias a la activa participación de colectivos como Cocinelli, Asamblea Permanente de Derechos Humanos, Movimiento Triángulo Andino, Servicio Paz y Justicia, junto a la movilización varios activistas, en su mayoría gays, lesbianas y mujeres transexuales (Garrido, 2019). Este suceso se da partir de la redada policial generada el mismo año en la ciudad de Cuenca, cuando miembros de la policía nacional irrumpieron en la celebración de un certamen de belleza llevado a cabo en un centro nocturno al que acudían personas transgénero y sometieron mediante abusos físicos a decenas de personas, incluso privándolas de su libertad (Lind y Keating citado en Garrido, 2019).

La normativa entonces vigente establecía que: “En los casos de homosexualismo, que no constituyan violación, los dos correos serán reprimidos con reclusión mayor de cuatro a ocho años.” (Código Penal, 1994, art 516). La existencia de esta normativa constata un problema, ya que constituye un elemento defensivo y fortalecedor del paradigma heteronormativo que se concibe para identificar, sancionar y de ser posible erradicar la diferencia de las personas cuya sexualidad periférica no se adapta a la representación del sujeto heterosexual (Garrido, 2019).

Posteriormente, en 1998 se incorpora a la Constitución la no discriminación por orientación sexual, hecho que fue insertado dentro del debate en el Pleno del Congreso debido al naciente activismo y presión que organizaciones LGBTI y colectivos feministas generaron en los congresistas (Salgado, 2008). Dichos colectivos son quienes a través del cuestionamiento del alcance de los derechos humanos, plantean que los derechos sexuales constituyen derechos humanos y que por tanto “el carácter indivisible, universal e inalienable de los derechos es extensible a la vida privada” (León citada en Salgado, 2008).

A pesar de que la homosexualidad se encontraba en un momento de transición de lo ilegal a lo legal, el Tribunal Constitucional buscaba limitar el ejercicio de lo que implica ser LGBTI mediante la obstaculización de determinadas libertades. Como lo explica Salgado (2008: 35), bajo los lentes del Tribunal Constitucional “la existencia de personas homosexuales y la exteriorización de su orientación sexual constituirían *per se* un peligro para la familia, la niñez y la adolescencia”. Implantando la idea de que, si bien las personas homosexuales ya no constituían sujetos criminales, su modo de vida no debía ser visibilizado y mucho menos alentado dentro de la sociedad, anteponiendo así el modelo heterosexual cisgénero como el único modelo a seguir (Salgado, 2008).

### **2.3 Participación de colectivos LGBTI en la Constitución de 2008.**

A partir de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en 2007, temas como la identidad de género, los crímenes de odio, la unión de hecho entre parejas del mismo sexo, el acceso a información sexual y reproductiva, la diversidad de familias, forman parte del debate político y social en el país y terminan consolidándose como derechos para estas minorías (Garrido, 2019). La recepción de estas demandas frente al cuerpo legislativo estuvo relacionada con el papel que jugaron varios colectivos LGBTI en el proceso constituyente. Existía presión dado que el proyecto constitucional con el que Correa emprendió su plan reformista estaba basado en una estrategia que pretendía “instrumentalizar a los movimientos sociales, abanderándose con sus demandas y reivindicaciones” (Garrido, 2019). La incorporación de las mismas resultaba imperiosa para la ejecución del nuevo proyecto constituyente cimentado en la idea de una alta participación de organizaciones de la sociedad civil dentro del mismo.

La propuesta de una nueva Constitución estuvo acompañada de un gran apoyo por parte de la ciudadanía, en septiembre de ese año se llamó a elecciones para escoger asambleístas y en noviembre comenzó el proceso de acogida de demandas por parte de varios sectores de la sociedad (Acosta, 2008). Esto

representó una oportunidad propicia para que colectivos LGBTI como Fundación

Ecuatoriana Equidad, Igualdad de Derechos Ya, Fundación de Mujeres Lesbianas, Causana, entre otras, formaran una gran coalición e hicieran lobby en conjunto para que en el nuevo marco constitucional se recogieran temas relevantes de inclusión, para estos colectivos (Garrido, 2019).

Estos sucesos son significativos, sobre todo para las poblaciones que históricamente habían sido marginadas, explotadas y olvidadas por el Estado. La apertura del debate hacia diversos sectores de la sociedad constituía en sí una nueva forma de hacer política, “contrariamente a la costumbre instalada de pequeños cenáculos de poder que acordaban sin nuestra opinión, nuestro destino” (Acosta, 2008).

Frente a esta posición Lind y Keating (2013) sostienen que si bien la visibilización de demandas por parte de grupos LGBTI en la Constitución de 2008 representa un avance significativo en derechos humanos y en las luchas de estos colectivos, en Ecuador han persistido estrategias de trabajo por parte de grupos de derecha para crear y movilizar oposición hacia figuras como el matrimonio entre personas del mismo sexo y otras reivindicaciones LGBTI. Tachando a las mismas de intentos inmorales que atentan contra la soberanía y cultura nacional, generando una lucha entre sectores políticos progresistas y tradicionales (Lind y Keating, 2013).

Esto, se denomina homoproteccionismo estatal. Un enfoque que sitúa el poder estatal ejercido por los actores políticos como herramienta de defensa y protección ante prácticas persecutorias ejercidas hacia personas LGBTI, dentro de este marco se busca generar un sentimiento de lealtad hacia el Estado que provee de protección hacia minorías sexuales de otros grupos sociales que buscan menoscabar sus derechos (Lind y Keating, 2013).

Este concepto se propaga mediante el uso de retóricas basadas en la premisa de que las prácticas sociales tradicionales discriminatorias, a menudo religiosas

o étnicas, son las que generan prejuicios y creencias que sitúan a las personas homosexuales en posiciones desfavorables, por lo que el Estado debe tomar medidas protectoras con los derechos de estas minorías (Lind y Keating, 2013). Esto no significa que, con la adopción de discursivas proteccionistas de lo sexualmente diverso deje de existir discriminación, sino que el Estado continúa funcionando desde una dimensión heterosexista, que va más allá de lo legal para legitimar la heterosexualidad como modelo ideal a seguir. Los sujetos LGBTI continúan discriminados a través de prácticas arraigadas en un heterosexismo institucional que hace uso de mecanismos más sutiles en orden de mantener el estatus quo de lo heterosexual sobre lo homosexual (Wilkinson, 2013).

En Ecuador la norma jurídica se ha utilizado por parte de los gobiernos como una forma de concebir la sexualidad como un concepto netamente ligado a la familia tradicional patriarcal, brindando ciertos derechos a los grupos LGBTI pero a su vez marcando límites respecto a su condición plena para ejercer derechos, sancionando las formas diferenciadas de sexualidad, razón por la que colectivos LGBTI continúan denunciando la violencia estructural del Estado (Tapia y Porras, 2010).

Ante esto, es importante señalar que en los debates respecto a la inclusión de derechos de personas LGTBI la sexualidad humana continúa constituyendo un elemento imperante para el entendimiento de la sociedad. Para los Estados constituye un elemento importante dentro de la discusión de políticas públicas, en la creación de leyes, en la connotación de ciudadanía y por lo tanto en la atribución de derechos (Wilkinson, 2013).

Siendo así, proyectos y propuestas se han realizado para garantizar el acceso de derechos de personas LGBTI, entre las más destacadas la reforma a la Ley del Servicio Nacional de Gestión de la Identidad, la creación del Consejo Nacional para la Igualdad de Género, el acceso a la Salud Integral, y la aprobación del Matrimonio Civil Igualitario. Indicando que hace más de una década la existencia de políticas públicas dirigidas al tema de LGBTI era



prácticamente nula en comparación a las que existen hoy (Garrido, 2019). Son justamente las reformas constitucionales de Montecristi, las que permiten que se genere el espacio necesario para que el tema de la justicia sexual logre consolidarse y allanar el camino para nuevas oportunidades y desafíos en la lucha del movimiento LGBTI (Lind y Keating, 2013).

Situación que se explica en torno a la evolución que han tenido la homosexualidad y la identidad de género como espacios de disputa respecto a luchas más amplias que se han generado dentro de los discursos actuales. Disputas que tienen en su centro la soberanía nacional, el proceso de occidentalización y lo que conlleva la modernidad cultural respecto a la sexualidad. A pesar de que las personas LGBTI han logrado adquirir varios derechos, el discurso homófobo también ha logrado transformarse y generar nuevas formas de discriminación hacia las expresiones sexo-genéricas diversas (Lind citada en Wilkinson, 2013).

### **3. MARCO TEÓRICO**

En el marco de esta investigación resulta de utilidad a fin de comprender el cambio o estabilidad de políticas públicas la teoría del Advocacy Coalition Framework (ACF) o Marco de las Coaliciones Promotoras. La misma se enfoca en explicar el cambio de las políticas a través del rol que juegan distintas coaliciones en la configuración de las mismas, presentando tres premisas que permiten analizar el proceso de creación de políticas públicas (Sabatier y Weible, 2014).

La primera establece que en orden de comprender cómo se dan los cambios de políticas públicas y los procesos de aprendizaje debe existir un periodo de tiempo de estimadamente diez años (elemento temporal). La segunda establece que para pensar útilmente sobre cambio de políticas públicas es necesario clasificar a las mismas en subsistemas; es decir posicionar a los actores de distintas instancias en determinadas áreas políticas (subsistemas) y desde ahí entender la formación de coaliciones. La tercera aludiendo a que una política

pública puede conceptualizarse siguiendo las mismas pautas que los sistemas de creencias “como conjuntos de prioridades de valores y supuestos causales sobre cómo realizarlos” (Sabatier, 1988).

Para esta teoría, el subsistema de políticas representa la unidad de análisis primaria que debe ser tomada en cuenta para entender los procesos de creación de políticas públicas. Los subsistemas involucran la relación que existe entre un conjunto determinado de individuos-actores que son de distinta naturaleza; provienen tanto de esferas públicas y privadas y se encuentran envueltos en procesos de solución a un problema específico (Sabatier y Weible, 2014).

Los subsistemas están relacionados a un tema de política específico y contienen una serie de componentes y factores tales como sistemas de creencias y recursos políticos que interactúan entre sí, para generar productos y resultados para una política. Los mismos deben tener algún tipo de autoridad o potencial de autoridad a fin de influir en el proceso de creación de políticas públicas. (Sabatier y Weible, 2014).

Dentro de esta teoría existen más actores políticos que influyen en el proceso de formulación de políticas fuera de los expuestos por la teoría del Triángulo de Hierro (grupos de interés, grupos legislativos y agencias gubernamentales). Ese conjunto de actores se expande y puede incluir una variedad de sujetos como científicos, investigadores, consultores privados, ONGs, miembros de los medios de comunicación, agencias del gobierno, y más (Sabatier y Weible, 2014). A su vez, este marco teórico analiza cómo los individuos comprenden los subsistemas y cómo actúan dentro de sus propios pensamientos racionales y de acuerdo a sus creencias, para tomar decisiones que influyan dentro del subsistema (Sabatier y Weible, 2014). Los subsistemas se simplifican al agregar actores en una o más coaliciones, lo que permite que ideas y creencias comunes entre diferentes subsistemas generen la creación de coaliciones que produzcan un cambio de política pública, estas coaliciones son consideradas la mejor forma para estudiar el cambio de políticas públicas dado que permite una mayor maleabilidad de los actores, a través de la simplificación de los mismos (Sabatier y Weible, 2014).

Los sistemas de creencias pueden ser entendidos como políticas públicas en sí mismos, y se pueden definir como “un conjunto de valores, suposiciones causales y percepciones públicas” (Ness, 2010). Las creencias se clasifican en tres tipos, deep core beliefs, policy core beliefs y secondary aspects, según el nivel de facilidad y dificultad para cambiarlas. Toda coalición va tener estos tres tipos de creencias y las mismas van a verse en constante disputa con los sistemas de creencias de otras coaliciones.

El primer tipo se consideran creencias fundamentales (deep core beliefs) y constituyen parte de quienes las personas creen que son, lo que las convierte en altamente resistentes al cambio (Ness, 2010).

El segundo tipo, creencias bases de las políticas (policy core beliefs) se caracterizan porque son difíciles de cambiar, pero dicho cambio no es imposible, el mismo puede ocurrir dado a sucesos externos (Ness, 2010). Existen diversos factores exógenos que pueden influir en el cambio de las creencias bases, estos se clasifican en estables y dinámicos. Dentro de los factores estables se incluyen

“la distribución básica de los recursos naturales, los valores y la estructura socioculturales fundamentales y la estructura constitucional básica” (Sabatier y Weible, 2014). Estos factores relativamente estables no suelen cambiar en períodos de una década más o menos, por lo que no es usual que representen un punto de cambio para las políticas dentro de los subsistemas. Sin embargo, son fundamentales dentro de la repartición de recursos y establecimiento de límites para las coaliciones (Sabatier y Weible, 2014).

Por el contrario, el conjunto de factores dinámicos puede abarcar cambios en la economía, en la coalición dominante, crisis naturales, etc. Estos factores son importantes a diferencia de los estables, dado que tienen la capacidad de cambiar sustancialmente en períodos de una década (Sabatier y Weible, 2014). El tercer tipo “secondary aspects” o aspectos secundarios de los sistemas de creencias, son relativamente fáciles de cambiar y pueden incluir establecimiento de fondos y reglas administrativas (Ness, 2010). Es decir, se trata de creencias

que no siempre van a estar en consonancia con las creencias profundas centrales y las creencias políticas, por lo que su cambio resulta relativamente fácil.

Por lo tanto, a pesar de que los sistemas de creencias marcan los objetivos y el rumbo de las coaliciones para promover determinadas políticas públicas, el acceso a recursos establecerá la creación de las mismas mediante la capacidad que posean para lograrlo, “estos incluyen cosas como dinero, experiencia, número de seguidores y autoridad legal” (Sabatier, 1988). La autoridad legal es un factor particular ya que muchas coaliciones van a depender en gran medida de los recursos que las instituciones públicas aporten a las mismas por lo que las coaliciones van a estar en constante disputa por acceder a más recursos y en dicho proceso pueden ser flexibles a cambiar varias creencias de aspectos secundarios (Sabatier, 1988).

Sabatier y Weible proponen dos hipótesis respecto al funcionamiento de las coaliciones y los sistemas de creencias, que explican el efecto que tienen los eventos externos al sistema en el cambio de las políticas públicas. La primera hipótesis plantea que es improbable que las creencias bases (policy core) de las agendas cambien si la coalición que implantó dichas políticas continúa en el poder, a menos que una jerarquía gubernamental superior intervenga (Sabatier y Weible, 2014).

El fin primordial de las coaliciones es la incorporación de sus creencias dentro de políticas públicas, esto se da logrando acceso a un poder establecido. Este último se genera a través de la capacidad de recolección de recursos para suponerse frente a otras coaliciones. Una vez posicionado el sistema de creencias de una coalición dentro del subsistema, es muy poco probable que renuncie a sus creencias centrales profundas (deep core), sin embargo, es posible, dado la relativa facilidad de cambio de los aspectos secundarios que dicha coalición ceda ante ciertas demandas secundarias de otras coaliciones (Sabatier, 1988).

A partir de este planteamiento se desarrolla la siguiente hipótesis sosteniendo que: las creencias fundamentales (deep core beliefs) de las agendas políticas son muy poco probables a cambiar sin la existencia de eventos significativos que perturben el escenario externo de los subsistemas (Sabatier y Weible, 2014).

No es viable considerar que se den cambios en el ámbito de las políticas centrales únicamente por los factores internos del subsistema, sino que es necesario que existan factores exógenos que alteren la capacidad de acceder a recursos y oportunidades por parte de las coaliciones existentes (Sabatier, 1988).

Los preceptos de esta teoría funcionan de manera dinámica en orden de explicar las motivaciones que generan el cambio en los programas gubernamentales en el tiempo, su enfoque en la convergencia de actores en distintos niveles a modo de subsistemas rompe con el esquema lineal de análisis de políticas públicas. La teoría resulta bastante completa en explicar las contiendas que se generan entre varios grupos sociales, brindando un andamio integral de elementos y conceptos respecto al proceso de cambio o estabilidad de las políticas públicas.

#### **4. METODOLOGÍA**

Para realizar el análisis de la evolución de políticas públicas se hará uso del análisis de caso mediante el método comparativo, de carácter cualitativo. Las unidades a analizar son el movimiento LGBTI y la respuesta institucional frente a sus demandas, a fin de comparar los cambios que se han generado en Ecuador en materia de programas gubernamentales. La comparación como metodología permite explicar las causas de fenómenos políticos-sociales al corroborar hipótesis con elementos conceptuales, teóricos consistentes que muestran la relación que existen entre las variables del caso de estudio a fin de explicar la diferencias y similitudes del mismo con otros (Maxwell, 2013).



A su vez, se aplicarán las pautas metodológicas de temporalidad, subsistemas y creencias establecidas dentro de la teoría del Advocacy Coalition Framework para abordar la configuración de la participación de colectivos LGBTI y actores relacionados dentro del proceso de cambio de políticas públicas. Además, se incluirán dos entrevistas de carácter estructurado a miembros de la comunidad LGBTI. La primera será realizada a Rafael Garrido, abogado, activista, escritor e investigador respecto a la situación de las personas LGBTI en el país. En la segunda entrevista participará Efraín Soria, presidente de la fundación EQUIDAD, quien defiende y promulga el respeto a los derechos de las personas LGBTI y fue parte del proceso constitucional de 2008. Estas entrevistas tienen el fin de obtener y contrastar información referente a los objetivos de la investigación.

Este tipo de análisis permite extraer un conjunto de elementos como la ocupación del espacio público, el número de organizaciones y colectivos existentes, la presencia dentro del poder legislativo y la cantidad de políticas o leyes enfocadas a las personas LGBTI capaces de explicar la participación de los colectivos LGBTI en el cambio de políticas públicas que se ha generado a partir del marco constitucional de 2008 hasta el periodo actual.

## **5. ANÁLISIS**

### **5.1 Movimiento LGBTI en Ecuador**

En Ecuador no existe un movimiento LGTBI totalmente constituido e institucionalizado, dado que existen diferentes agendas e intereses. Existe una fractura que no ha permitido encontrar puntos de convergencia suficientemente fuertes para generar un trabajo articulado entre todos los grupos LGBTI. Sin embargo, son varios los colectivos, organizaciones y activistas que se han conformado a lo largo del tiempo dentro del territorio abogando por el reconocimiento y aplicación de sus derechos (Soria, 2019).

El activismo y la lucha por los derechos de las personas LGBTI se hace visible a finales de la década de los noventa, en ese tiempo resultaba muy difícil hablar de un movimiento LGBTI dentro del Ecuador, existían colectivos como Cocinelli, Causana, Alfil o Equidad que abogaban por la defensa de las personas gays (en ese tiempo no existía una clara diferenciación de lo que significaba ser LGBTI y se abarcaba a todas las diversidades sexo-genéricas bajo la categoría gay) entre otros grupos, especialmente de mujeres y de derechos humanos como APDH que jugó un papel clave en la despenalización de la homosexualidad, mediante acciones de carácter judicial (Garrido, 2019).

Desde 1997 hasta la actualidad los diversos colectivos LGBTI han ganado la mayor parte de sus reivindicaciones en instancias del poder judicial del Estado, antes que en el legislativo o ejecutivo, en donde no ha existido un acercamiento real (Soria, 2019). El actuar de estos colectivos en la década de los noventa permitió la articulación de distintas agrupaciones, que han visibilizado la situación desfavorable que las personas LGBTI atraviesan, hasta el día de hoy.

En el debate nacional constituyente del 2008, un aproximado de 40 organizaciones participaron a modo de coalición en el proceso de configuración de la nueva Constitución (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2014). De las organizaciones que no llegaban ni a una decena en 1997-1998 para 2007 más del doble de organizaciones y grupos de defensa de las personas LGBTI eran partícipes de las nuevas mesas de diálogo, a pesar de que no todos los grupos y organizaciones compartían las mismas agendas. Por ejemplo, las personas que generaron la despenalización de la homosexualidad en 1997 fueron en su mayoría trans antes que hombres homosexuales, cuando se dieron las mesas de diálogo en 2007, los grupos trans se encontraban focalizados en temas relacionados con la estética, la identidad de género y la representación política, mientras que colectivos cuya conformación era mayoritariamente de hombres homosexuales apoyaban dichas causas pero apuntaban principalmente al tema de las uniones de hecho (Soria, 2019).

A pesar de dichos desencuentros, las agrupaciones LGBTI lograron que varias reivindicaciones quedasen contempladas dentro del nuevo marco constituyente: se amplió el reconocimiento de derechos de manera significativa, se incluyeron conceptos como la identidad género, la libertad estética, las uniones de hecho y la diversidad de familias. Simultáneamente, el espacio creado en Montecristi permitió por primera vez que miembros de la comunidad LGBTI pudieran acceder a una representación política en el panorama electoral del país, Mabel García fue la primera mujer transexual en ser candidata al legislativo, a pesar de que legalmente no se encontraba reconocida como tal. Su presencia marcó una ruptura con la exclusión política tradicional hacia estas personas.

Las personas LGBTI vieron en esta coyuntura no solo la oportunidad para ratificar sus demandas, sino las bases para ser parte de un proceso histórico de un nuevo modelo económico político que buscaba dotar de una ciudadanía plena a todos aquellos grupos marginalizados en el pasado.

Desde el 2008 hasta la actualidad varios avances se han gestado en materia de política pública gracias a la insistencia de agrupaciones LGBTI en el país, sin embargo, continúa sin existir un movimiento LGBTI totalmente constituido. Nuevas organizaciones en favor de los derechos de estos colectivos han surgido, su presencia en 18 de las 24 provincias (Federación Ecuatoriana de Organizaciones LGBTI, 2019) y nuevos grupos realizan actividades respecto a la situación de discriminación que continúan vivenciando las personas LGBTI, esto demuestra que en comparación a 2008 la presencia de organizaciones LGBTI se ha incrementado y paralelamente han logrado visibilizar la necesidad de políticas públicas que esta población requiere para constituirse como sujetos plenos e iguales ante la ley en Ecuador.

## **5.2 Temporalidad**

En el marco de esta investigación, existen tres momentos claves que se ajustan al elemento metodológico-teórico del ACF. El primero en 1997 con la despenalización de la homosexualidad, el segundo en 2008 con la creación de

una nueva Constitución y el tercero en 2017 con el cambio de coalición gobernante del ala correísta al ala morenista. En cada uno de estos períodos ha existido la presencia de distintas coaliciones referidas al tema de las diversidades LGBTI y sus derechos dentro de la agenda pública.

Tras la ruptura del modelo económico neoliberal tradicional en 2008, la inexistencia de políticas públicas fue visibilizada por los distintos colectivos LGBTI. Entre 1998 y 2008 no se generaron políticas públicas LGBTI por parte de ninguno de los tres poderes del estado central. Hubo intentos en el 2002 de construir propuestas inclusivas sobre la participación de las personas LGBTI en distintos espacios de la sociedad, que nunca lograron ser materializadas. En ese año se creó el Plan Nacional de Derechos Humanos que constaba con un capítulo específico sobre las poblaciones diverso-genéricas, que nunca se aplicó (Soria, 2019).

En 2007 el Municipio Metropolitano de Quito expidió la primera ordenanza (N-240) de carácter LGBTI en el país, respecto a la inclusión de la diversidad en la ciudad. Posteriormente, en 2016 se genera una nueva ordenanza (N-554) la cual fortalecía el concepto de inclusión a través de figuras como la creación de la mesa LGBTI dentro del municipio para generar diálogos y propuestas y mediante el apoyo municipal público a actividades como la organización de la Marcha del Orgullo LGBTI (Garrido, 2019). En 2008, Quito era la única ciudad del país con una política LGBTI, si bien no era sustancial en las formas de aplicación, demostraba un cambio dentro del paradigma tradicional político heteronormativo.

Actualmente existen ordenanzas LGBTI en cinco ciudades del Ecuador: Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo, Santa Elena y se está trabajando una en Ibarra (Soria, 2019).

En once años, ha existido un cambio en la generación de políticas hacia las diversidades sexo-genéricas por parte de ciertos municipios, basadas en el

marco constitucional discursivo garantista de derechos adoptado en 2008. En el caso de Quito la aplicación de las ordenanzas ha sido parcial. Se observa que tanto en 2007 como en 2016 las coaliciones formadas por agrupaciones LGBTI han tenido que cabildear para que la misma sea ejecutada, cuando el municipio debería ser el promotor de la misma a través de acciones la inclusión interseccional de las personas LGBTI en los espacios de la ciudad.

Una situación parecida se da en otros niveles del Estado. Si bien la Constitución de 2008 marca las pautas para generar una sociedad más participativa e inclusiva, la materialización de esos derechos está todavía en proceso. En el plano ministerial, la generación de políticas públicas LGBTI no garantiza su ejecución y muchas veces se relega a documentos, no aplicativos, a pesar de la constante presión de colectivos LGBTI.

En 2008 se comienza a trabajar la primera guía de atención para hombres gays y hombres que tienen sexo con otros hombres para el personal de salud por parte del Ministerio de Salud, a fin de focalizar la prevención y tratamiento de ETS, sin embargo, la expedición de dicha guía tomó seis años para configurarse como el

Manual en salud a personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI) generado en 2016 por el Ministerio de Salud Pública. Paradójicamente, no se abarcan a los hombres gays, a pesar de que fundaciones como Equidad, Pakta, Causana trabajaron en conjunto para su generación (Soria, 2019). Respecto a las uniones de hecho, garantizadas por la Constitución. En Ecuador entre 2009 y 2013 acceder a dicho derecho era facultativo, dado que varias notarías apelaban a que no podían realizar el trámite por motivos de objeción de conciencia (Garrido, 2019). Finalmente, luego de varias denuncias y presión de distintos colectivos LGBTI se consiguió que el Consejo Nacional de la Judicatura emitiera la circular CJ-INT-2014-45119 que obligaba a todos los notarios a nivel nacional a hacer el trámite de la unión de hecho a todas las parejas del mismo sexo (Garrido, 2019).



En 2015, se aprueba la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles por parte de la Asamblea Nacional y en 2016 es publicada dentro del Registro Oficial. Esta ley fue tomada como política pública dado que la discordia entre sexo-género en la cédula de identidad generaba situaciones de discriminación en las personas trans al momento de acceder a servicios públicos, trabajos o estudios. Este cambio de política estuvo propiciado por la Confederación

Ecuatoriana de Comunidades Trans e Intersex (CONFETRANS) quienes en 2012 ya habían presentado un proyecto referente al reconocimiento del género en el documento de identidad frente al legislativo. En ese entonces se cedió a poder identificarse como masculino o femenino sin importar el sexo biológico, sin embargo, tras las reformas de 2015 se consiguió cambiar la categoría género por sexo únicamente a personas trans (Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI, 2018).

En 2017, tras la llegada al poder de Lenin Moreno, el Ministerio de Salud creó el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, documento en el que se habla de las necesidades de la población LGBTI respecto a esta área y se reconoce que no existen datos ni cifras capaces de permitir el establecimiento de políticas públicas de mayor alcance (Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, 2017). A pesar que, se reconoce la existencia de estas poblaciones la guía no propone soluciones a la falta de acceso a salud integral que sufren las personas LGBTI.

En 2018 se crea la Agenda Nacional de las Mujeres y personas LGBTI como documento técnico para incorporar el enfoque de género dentro de todas las instancias del Estado, no obstante, dicha agenda no ha sido socializada y no se han generado planes gubernamentales específicos para erradicar la violencia hacia personas LGBTI (Garrido, 2019).

En 2019, tras seis años de debate se aprueba el Matrimonio Civil Igualitario, con la decisión de la Corte Constitucional de reconocer que el art 81 del artículo 52 de la Ley de Gestión de la Identidad y Datos Civiles resultaba inconstitucional con el principio de igualdad y no discriminación, y, bajo lo establecido por la

Opinión Consultiva OC-24/17 de la CIDH (El Comercio, 2019). El proceso empezó en 2013 tras la denuncia efectuada por la activista Pamela Troya y su pareja Gabriela Correa. Tras la transición de gobierno de Rafael Correa a Lenin Moreno, diversos grupos retomaron el tema y ejercieron presión primero ante la Corte Provincial de Pichincha, que a modo de consulta envió el trámite a la Corte Constitucional, generando de esta manera una de las luchas más importantes para las personas LGBTI (Soria, 2019).

Dentro la temporalidad 2007-2019 existen elementos en común que explican el cambio de políticas públicas orientadas hacia las personas LGBTI. Ha habido la constante confluencia de diversas organizaciones y activistas a modo de coalición que han participado dinámicamente respecto a temas de salud, educación, justicia, etc. Dicha participación generó presión para que se creen programas gubernamentales capaces de garantizar el marco constitucional de 2008. Sin embargo, los mismos no han sido eficaces quedando la mayoría de casos únicamente en el plano formal.

También ha habido cambios dentro del contexto nacional que han impactado las condiciones socio-económicas y políticas del país. La llegada al poder por parte de Correa estableciendo una nueva estructura constitucional y el cambio de gobierno establecido por Lenin Moreno en 2017 que allanó nuevas oportunidades para los colectivos LGBTI. Estos elementos se relacionan a lo establecido en la teoría del AFC, respecto a que es necesario que existan cambios significativos en el contexto nacional, en orden de alterar la capacidad de las coaliciones de acceder a recursos y oportunidades capaces de influir en el proceso de creación de políticas públicas (Sabatier y Weible, 2014).

### **5.3 Subsistemas**

Dentro de los subsistemas existen actores tanto públicos como privados capaces de crear, difundir, implementar y evaluar las políticas públicas, que al enlazarse crean coaliciones que se enfrentan entre sí para generar soluciones

a un problema determinado al trasladar sus creencias en programas gubernamentales (Sabatier y Weible, 2014).

En el caso de esta investigación, cuando se instala la Asamblea Nacional de Montecristi en 2008 se genera una coyuntura que envolvió un cambio sustancial, no sólo en los factores exógenos dinámicos, sino que a su vez hubo una profunda modificación de los factores estables. Esto significa que la propuesta del ACF respecto a que estos últimos factores son menos propensos a cambiar no se cumple dentro del caso ecuatoriano.

Entre los factores dinámicos en los que se observa perturbaciones se encuentran el cambio de las coaliciones gobernantes, tradicionalmente de derecha, a una coalición liderada por movimientos de izquierda encabezada por Alianza País, y en el modelo económico basado en un sistema de preceptos keynesianos que a su vez incluía dentro del debate a grupos socialmente marginalizados. Dichos cambios en lo dinámico, propiciaron cambios dentro de los factores estables. La tradicional forma de hacer política desde pequeños cenáculos de poder sin consultar a la ciudadanía, se transformó en la creación de nuevas mesas de diálogo donde participaron diversos sectores de la sociedad, alterando la estructura constitucional básica tradicional (Acosta, 2008).

Según lo establece el ACF, dichos cambios representaron una oportunidad para que los colectivos LGBTI del país tomaran acciones y se juntasen a modo de coalición para influir dentro del debate constituyente, generando así una alteración en el subsistema respecto a las problemáticas LGBTI que tradicionalmente había sido liderado por coaliciones conservadoras.

Dentro de este subsistema sólo han existido dos coaliciones; la primera con tintes progresistas conformadas por organizaciones LGBTI, grupos de DD. HH, asociaciones feministas, activistas, y ciertas figuras estatales que han sido sensibles con la causa y la segunda conformada por grupos conservadores tanto de derecha como de izquierda e instituciones religiosas que se han

opuesto al tratamiento político de diversidades sexo-genéricas (Soria, 2019). Dichas coaliciones, han ido abarcando nuevos actores, sin embargo, se han mantenido constantes en el tiempo, lo que les ha permitido sobreponerse una a otra en varias ocasiones para impulsar ciertas agendas políticas.

Para los colectivos LGBTI, la idea de ser escuchados en el espacio legislativo y presentar propuestas de manera directa en las mesas de diálogo representó una reformulación de sus estrategias para desplazar sus creencias al texto constitucional. A diferencia de 1997, cuando la transición de la homosexualidad de lo ilegal a lo legal se desarrolló a través del plano judicial y mediante protestas en el espacio público a modo de reivindicación (Soria, 2019).

No obstante, a pesar de los cambios que se generaron dentro del subsistema a partir de 2008, la coalición LGBTI ha tenido mucha dificultad para concretar sus demandas dado la poca institucionalidad y la fuerte cultura machista-homófoba arraigada en Ecuador (Soria, 2019). Los constantes cambios de ministros han provocado que no haya un acercamiento real e interseccional a todas las problemáticas que atraviesan las personas LGBTI y las pocas políticas que se han generado tienen fallas al momento de ser ejecutadas por los servidores públicos, que en reiteradas ocasiones anteponen sus valores morales a modo de justificación, para perpetuar discriminación a las poblaciones diversas sexo-genéricas (Garrido, 2019).

Un ejemplo de esto se puede observar en el Código Orgánico Integral Penal, la Constitución de 2008 permitió que se tipificasen los delitos de odio basados en discriminación, constituyendo una victoria para los colectivos LGBTI, sin embargo, solo ha existido una sentencia emitida por este tipo de crímenes, dada la falta de capacidad de los operadores de justicia de investigar estos hechos, cuando varias organizaciones LGBTI han denunciado casos de personas que han sido brutalmente agredidas y asesinadas por su orientación sexual e identidad de género, siendo las mujeres trans las más afectadas (Soria, 2019). Este poco accionar de las instituciones públicas, llevó a que los colectivos LGBTI replantearan sus estrategias para lograr un cambio dentro de los

programas gubernamentales, esta vez de manera mixta. La expedición del Manual en salud a personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI) fue resultado de una constante presión a nivel ministerial y ejecutivo, la aprobación de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles se generó a través de cabildeo en la Asamblea y la aprobación del Matrimonio Civil Igualitario fue una conquista que se dio mediante el plano judicial. En estas tres políticas públicas se observa que la estrategia siempre ha estado ligada a un fuerte cabildeo por parte de los colectivos LGBTI, para que el aparato estatal garantice lo establecido en el marco constitucional.

En 2017, los factores exógenos estables se mantuvieron, existieron pequeños cambios en la estructura estatal, pero de forma general la estructura constitucional propiciada en 2008 continuó siendo la misma. Este nuevo cambio en la coalición gobernante, brindó la oportunidad para que temas que diversas organizaciones habían dejado en el pasado, fueran retomados. Para Efraín Soria, presidente de Equidad, siempre es importante recordar el contexto, y a pesar de que durante el gobierno de Correa existieron varios intentos de generar políticas públicas en otros ámbitos como la educación y lo civil (matrimonio igualitario). En ese entonces las agrupaciones LGBTI no habían tomado en cuenta el contexto, que incluía a un presidente altamente católico y conservador que en pocas ocasiones mencionaba a los LGBTI en su discurso, se oponía al matrimonio entre personas del mismo sexo y ejercía un fuerte control en los tres poderes del estado, lo que anulaba cualquier intento de crear políticas públicas integrales para este colectivo (Soria, 2019).

Actualmente, las organizaciones LGBTI están buscando nuevas formas de incidir en el plano político, ya no solo como actores secundarios sino que mediante su incorporación dentro de partidos políticos, existen sectores prioritarios como salud, educación y trabajo que han quedado olvidados y necesitan ser atendidos de manera urgente, de acuerdo a Efraín Soria, la necesidad de formar parte de los partidos políticos nace justamente de este aprendizaje por el que han pasado los colectivos LGBTI durante la última década (Soria, 2019).

## 5.4 Creencias

Como se menciona en el marco teórico de esta investigación, existen tres conjuntos que deben ser analizados para entender el cambio de políticas públicas (deep core beliefs, policy core beliefs y secondary aspects).

Los colectivos LGBTI que han participado a modo de coalición en la gestación de políticas públicas a lo largo del tiempo en el Ecuador han ido incorporando sus creencias dentro del subsistema LGBTI, de manera significativa y a su vez han ido cambiando sus creencias a fin de conseguir un acuerdo con otras colaciones, de manera central aquellas de carácter secundario. Sin embargo, las creencias fundamentales (deep core beliefs) y las creencias bases de las políticas (policy core beliefs) también han sufrido cambios.

Evidencia de esas transformaciones se observa en el cambio jurídico de la homosexualidad en el país, la creencia de los grupos que participaron en este proceso, respecto a que las personas de orientación sexual homosexual no constituían criminales representa una creencia de tipo fundamental (deep core belief) que logró constituirse como una creencia base de política (policy core belief) mediante lo establecido por el Tribunal Constitucional en 1997.

De la misma forma, dentro del debate constituyente de 2008 las organizaciones LGBTI en principio se reunieron planteando como principal demanda el matrimonio igualitario, no obstante, dejaron el tema a un lado y aceptaron las uniones de hecho como alternativa a sus demandas dado el frágil contexto nacional de la época (Soria, 2019).

En 2012, CONFETRANS conjuntamente con otras organizaciones LGBTI presentaron un proyecto de reforma de la Ley de Registro Civil ante la Asamblea Nacional que tenía como demanda central la sustitución de la categoría sexo por la categoría género en la cédula de identidad, dado que las personas trans

usualmente se encontraban expuestas a sufrir discriminación por su condición en todos los ámbitos de la sociedad, lo que representaba un obstáculo para desarrollar un plan de vida digno (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2014). No obstante, en ese periodo existieron varios bloques legislativos que se opusieron a dicha reforma (coaliciones en contra), lo que generó tensión con los grupos LGBTI, por lo que en una primera instancia se acordó incorporar dentro del documento de identidad el género con el cual las personas se querían identificar, pero sin la eliminación del sexo biológico de las mismas. Posteriormente en 2015 se generó un segundo debate al respecto en dónde se logró que la categoría sexo fuese sustituida por el género para las personas que así lo desearan (Garrido, 2019).

Estos cambios de política pública demuestran la confrontación y permuta de creencias que las coaliciones han desarrollado. En el primer ejemplo se constata que en 1997 la demanda principal era trascender de la ilegal a lo legal, no importó los argumentos discriminatorios que el Tribunal Constitucional utilizó para dar paso a la despenalización de la homosexualidad, sino que la misma lograra ser aprobada. En este sentido, hablar de las demandas que se consolidaron en 2008 era algo que, si bien se encontraba en las creencias de ciertas organizaciones LGBTI, todavía no constituía una creencia central fundamental importante dado el contexto de la época. Se muestra así que, si bien el Tribunal Constitucional despenalizó la homosexualidad, (creencia base política), lo hizo bajo la creencia central fundamental de que lo homosexual no debía ser exaltado dentro de la sociedad (Salgado, 2008).

En el segundo ejemplo, se muestra que ante el posible escenario de pérdida frente a la adhesión del matrimonio igualitario en la Constitución de 2008, como principal demanda de las organizaciones LGBTI, las mismas, cedieron en dicha creencia y generaron un consenso dentro del legislativo para incorporar la figura de la unión de hecho como medida sustitutiva. De manera inversa, las coaliciones en contra del matrimonio igualitario, aunque más reacias, aceptaron las uniones de hecho siempre y cuando se estableciera el concepto jurídico de matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer.



Ambas coaliciones se mantuvieron firmes respecto a sus creencias centrales fundamentales, aunque cedieron en aspectos secundarios en relación a cómo debían las personas del mismo sexo acceder a dichos derechos. Empero, en 2017 con el cambio de coalición de gobierno y la Opinión Consultiva OC-24/17 de la CIDH (factores exógenos) se consigue establecer la creencia base política de que el matrimonio entre personas del mismo sexo debe ser garantizado bajo los principios de igualdad y no discriminación de la Constitución.

El tercer ejemplo, muestra algo similar. Existían grupos LGBTI en su mayoría conformados por personas trans que tenían como creencia principal la idea de que la sustitución del sexo por el género era esencial para reducir el umbral de discriminación. Sin embargo, al momento de darse el primer debate constitucional los mismos cedieron en que no se elimine la categoría sexo siempre y cuando se reconociera la categoría género. Posteriormente, se logra trasladar esa creencia base fundamental en una creencia base política mediante la eliminación total de la categoría sexo y su reemplazo por el género. De esta forma se corrobora que las creencias de las coaliciones han jugado un papel fundamental en la elaboración de políticas públicas a través de un proceso que ha buscado trasladar los valores de las mismas, dentro de programas gubernamentales. Las creencias han ido variando, lo que se evidencia en el cambio formal que han ido adquiriendo las distintas políticas públicas en el país. Actualmente, se han generado nuevas creencias dentro de los colectivos LGBTI, muchos de ellos se replantean figuras como el libre acceso a la paternidad y maternidad asistida y el derecho a adoptar, sin embargo, muchas de las creencias bases fundamentales continúan siendo importantes dado que dentro del imaginario colectivo lo LGBTI todavía es estigmatizado.

## 6. CONCLUSIONES

Los diversos colectivos LGBTI han sido una figura importante dentro de la configuración de políticas públicas dentro del país. A lo largo del periodo establecido en esta investigación, se ha constatado una fuerte movilización por parte de estas poblaciones a fin de reestructurar lo que significa ser LGBTI en Ecuador. Su fuerte activismo a finales de la década de los 90s marcó un hito histórico para que se replanteen nuevas estrategias que visibilizaran la situación desfavorable en la que muchas personas LGBTI viven, ante la falta de políticas públicas eficaces que aseguren su derecho a desarrollar un plan de vida digno. Dichas políticas públicas no hubiesen podido discutirse ni desarrollarse sin la existencia de los factores exógenos que plantea la teoría del ACF, en especial sin la existencia de una Asamblea Nacional generada a partir del cambio de coalición gubernamental en 2007 debido a que la misma ha dado soporte a las demandas de las organizaciones LGBTI.

Se constata que la existencia de un movimiento LGBTI no está totalmente constituida dada la fragmentación que se ha generado por parte de los diversos colectivos LGBTI en la estructuración de una agenda, sin embargo, a pesar de dicha ruptura estas agrupaciones han logrado enlazarse a modo de coalición para llevar a cabo planes gubernamentales que tomen en cuenta sus problemas y necesidades a pesar de las notables diferencias entre sí. Siendo el debate constituyente de 2008 y la aprobación del matrimonio civil igualitario en 2019 los casos más importantes. Dichos procesos no han sido fáciles, en su gran parte dado a la falta de recursos y a la fuerte oposición de coaliciones conservadoras que han tratado de minimizar el acceso integral de derechos hacia esta población.

Al día de hoy, los colectivos LGBTI han logrado obtener más de lo que la Constitución de 2008 plantea, el número de organizaciones ha incrementado y cada vez más gobiernos locales van generando ordenanzas municipales enfocadas a las personas de la diversidad sexo-genérica, sin embargo, faltan esfuerzos respecto al diseño e implementación de políticas públicas por parte

del Estado ecuatoriano, existen planes y decretos que visibilizan el cambio que se les ha otorgado a estos grupos históricamente marginalizados pero no existe una aplicación efectiva de las mismas, dado la poca sensibilidad que existe en torno al tema, debido a los factores culturales que continúan tachando de patológico y anormal aquello que no encaja con la heteronorma del imaginario colectivo.

A esto se suma la falta de datos e información capaces de brindar un panorama amplio para la estructuración de políticas públicas interseccionales en el país. En 2013, se realizó el primer estudio en la historia del Ecuador sobre la condición de vida las personas LGBTI en el país, lo cual constituye un insumo valioso para abordar las problemáticas de esta población. La información estadística es clave para crear programas LGBTI capaces de responder a las distintas realidades a la que están expuestas estas personas. El estudio realizado por el INEC debería volverse a ejecutar y editarse para construir una idea más clara de cómo a ha evolucionado la condición de vida de la población LGBTI.

Se ha buscado tener un marco normativo de política pública que permita que las distintas instituciones estatales provean servicios, que por ley deben ofrecer a personas LGBTI, sin embargo, esto sigue siendo una tarea difícil, que los colectivos asocian a la falta de institucionalidad y capacitación de los funcionarios públicos en el país. Una cosa observable es que los cambios políticos de autoridades y la falta de voluntad por miedo a un rechazo social no han permitido que nuevos temas se discutan y ha provocado que la configuración de políticas públicas tarde años únicamente en escribirse, impidiendo que estas personas gocen de sus derechos plenamente.

## REFERENCIAS

Acosta, A. (2008). “No hay un camino para la Constituyente, la Constituyente es el camino” En Entre el quiebre y la realidad: Constitución 2008. Quito.

Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex.

(2019). Homofobia de Estado. Recuperado de:

[https://ilga.org/downloads/ILGA\\_Homofobia\\_de\\_Estado\\_2019.pdf](https://ilga.org/downloads/ILGA_Homofobia_de_Estado_2019.pdf)

Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2018). Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI 2018-2021. Quito, Ecuador. Recuperado el 14 de diciembre de [https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/Agenda\\_ANI.pdf](https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/Agenda_ANI.pdf)

Código Orgánico Integral Penal. (1994). República del Ecuador.

Comisión de Equidad Social y Género. (s.f). Ordenanza Metropolitana No. 0554. (2014). Recuperado el 27 de octubre de 2019 de [http://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZA%20MUNICIPALES%202014/ORDM%200554%20-%20DIVERSIDAD%20SEXO%20-%20GENERICA%20-%20INCLUSION.pdf](http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZA%20MUNICIPALES%202014/ORDM%200554%20-%20DIVERSIDAD%20SEXO%20-%20GENERICA%20-%20INCLUSION.pdf)

Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2014). Balance y Perspectivas de los Derechos Humanos de las Personas LGBTI en el Ecuador.

Quito, Ecuador. Recuperado el 6 diciembre de 2019 de [http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4442/1/BALANCE%20Y%20PERSPECTIVAS%20DE%20LOS%20DDHH%20PERSONAS%20LGBTI%20EN%20EL%20ECUADOR .pdf](http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4442/1/BALANCE%20Y%20PERSPECTIVAS%20DE%20LOS%20DDHH%20PERSONAS%20LGBTI%20EN%20EL%20ECUADOR.pdf)

El COMERCIO. (12 de junio de 2019). Corte Constitucional aprueba matrimonio civil igualitario en Ecuador. [Versión Online]. Recuperado el 27 de noviembre de 2019 de <https://www.elcomercio.com/actualidad/corte-constitucional-aprobacion-matrimonio-igualitario.html>

Federación ecuatoriana de organizaciones LGBTI. (2019). Recuperado el 6 de diciembre de 2019 de <https://federacionlgbti.com/>

Garrido, R. (2019). Violencia contra mujeres lesbianas y hombres gays en la ciudad de Quito. 2008-2015. Quito, Ecuador. FLACSO.

Garrido, R. (2019). Entrevista

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2013). Primera Investigación (estudio de caso) sobre Condiciones de Vida, Inclusión Social y Derechos Humanos de la Población LGBTI en Ecuador. Ecuador en Cifras. Recuperado el 22 de octubre del 2019 de [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Sociales/LGBTI/Presentacion-LGBTI.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/LGBTI/Presentacion-LGBTI.pdf)

Lind, A y Keating, C. (2013). Navigating The Left Turn, SEXUAL JUSTICE AND THE CITIZEN REVOLUTION IN ECUADOR. International Feminist

Journal of Politics, 15(4), 515. Retrieved from <https://doi-org.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/10.1080/14616742.2013.813162>

López, J. (2018). Movilización y contramovilización frente a los derechos LGBTI. Respuestas conservadoras al reconocimiento de los derechos humanos. *Estudios Sociológicos*, 36(106), 161-188. Retrieved from [www.jstor.org/stable/26676109](http://www.jstor.org/stable/26676109)

Maxwell, J. (2013). *Qualitative research design: an interactive approach*. Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/43220402\\_Qualitative\\_Research\\_Design\\_An\\_Interactive\\_Approach\\_JA\\_Maxwell](https://www.researchgate.net/publication/43220402_Qualitative_Research_Design_An_Interactive_Approach_JA_Maxwell)

Ness, E. (2010). The Politics of Determining Merit Aid Eligibility Criteria: An Analysis of the Policy Process, *The Journal of Higher Education*, 81:1, 33-60. Retrieved from <https://doi-org.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/10.1080/00221546.2010.11778969>

Ministerio de Salud Pública del Ecuador. (2017). *Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2017 - 2021*. Quito, Ecuador. Recuperado el 12 de diciembre de 2019 de <https://ecuador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PLAN%20NACIONAL%20DE%20SS%20Y%20SR%202017-2021.pdf>

Reid, G. (2014). Lucha global por los derechos de las personas LGBT. *Política Exterior*, 28(157), 118-128. Retrieved from [www.jstor.org/stable/43594917](http://www.jstor.org/stable/43594917)

Sabatier, P. & Weible, C. (2014). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, a member of the Persus Books Group.

Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129-168. Retrieved from [www.jstor.org/stable/4532139](http://www.jstor.org/stable/4532139)

Salgado, J. (2008). *La reapropiación del cuerpo: derechos sexuales en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador Abya-Yala Corporación Editora Nacional. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10644/223>

Soria, E. (2019). Entrevista.

Tapia, D. & Porras, A. (2010). *Igualdad y no discriminación : el reto de la diversidad*. Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Torre, E. M. D. L. (2018). *La primavera rosa: Identidad cultural y derechos humanos lgbti en el mundo*. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>

Wilkinson, A. (2013). *Sin sanidad, no hay santidad*. Quito: FLACSO. Recuperado el 2 de diciembre de 2019 de

<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54210.pdf>



