

CONSTRUYAMOS
CIUDADES
DE DERECHOS
HUMANOS



Conceptualización del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana



CONSTRUYAMOS CIUDADES DE DERECHOS HUMANOS

Conceptualización del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Construimos ciudades de derechos humanos. Conceptualización del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana

Este documento fue coelaborado por la Defensoría del Pueblo de Ecuador y por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, en el marco del Programa Ciudades Intermedias Sostenibles. Las ideas y las opiniones contenidas en esta guía son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no representa la posición de GIZ.

-
- | | |
|---|---|
| ■ Freddy Carrión Intriago
Defensor del Pueblo de Ecuador | ■ Christiane Danne
Directora residente - GIZ en Ecuador |
| ■ Zaida Rovira Jurado
Vicedefensora del Pueblo de Ecuador | ■ Dorothea Kallenberger
Coordinadora del Programa Ciudades Intermedias Sostenibles |
| ■ Cristhian Bahamonde Galarza
Secretario general Misional | |
| ■ Tatiana Ordeñana Sierra
Coordinadora general de Producción Especializada de Gestión del Conocimiento e Investigación | |
| ■ Cintya Pamela Jaramillo Amores
Directora nacional de Educación en Derechos Humanos y de la Naturaleza | |

-
- | | |
|---|---|
| ■ Elaboración:
Oscar Ospina, consultor
Aimee Maron, consultora
Roberta Medeiros Lossio, GIZ | ■ Asistentes de investigación
Karen Ochoa
Edith Brusil |
|---|---|

-
- | | |
|---|---|
| ■ Revisión de contenidos
Pamela Jaramillo, Defensoría del Pueblo de Ecuador
José Morales, GIZ
Isabel Chamataxi, CNIMH
Diego Sánchez, GADM Yantzaza | ■ Revisión gráfica
Paúl Palacios, GIZ |
| | ■ Diseño y diagramación:
Manthra Comunicación · info@manthra.ec |

-
- | |
|---|
| ■ Revisión editorial

Dirección Nacional de Administración del Conocimiento
Daniel Ruiz Calvachi
Maritza Farinango Taipe
Dolores Vasco Aguas |
|---|

Agradecimientos a todas las personas e instituciones que aportaron al proceso que culminó en este documento, especialmente a Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Consejo Nacional de Competencias, GADM entrevistadas y a los equipos técnicos de GIZ y Defensoría del Pueblo de Ecuador.

Forma de citar: Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana - GIZ. (2021). *Conceptualización del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana en Ecuador*. Autoedición.

ISBN: 978-9942-8901-2
Primera edición
© Defensoría del Pueblo de Ecuador, Quito, 2021

Defensoría del Pueblo de Ecuador
Juan León Mera N21-152 y Vicente Ramón Roca
Quito - Ecuador
www.dpe.gob.ec

Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Whympfer N28-39 y Orellana
Quito - Ecuador
giz-ecuador@giz.de
www.giz.de

Índice

Siglas	5
Introducción.....	6
Objetivos	7
Alcance.....	7
Metodología.....	7

Capítulo 1

Los derechos humanos en la ciudad..... 8

1. Una breve introducción a los derechos humanos.....	8
2. El enfoque de derechos humanos en el contexto latinoamericano	9
3. El enfoque de derechos humanos	10
4. Derechos humanos en las ciudades	11
5. Reflexiones sobre derechos humanos y la gestión urbana	12

Capítulo 2

Derechos humanos en las ciudades en el marco normativo e institucional de Ecuador 15

1. La Constitución de la República del Ecuador y sus disposiciones relacionadas a la gestión urbana.....	15
2. La institucionalización de los derechos humanos en los gobiernos autónomos descentralizados municipales.....	19
3. La territorialización de los derechos a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	20

Capítulo 3

Una propuesta para operativizar los derechos humanos en la gestión urbana..... 23

1. Conceptos orientadores para incorporar el enfoque de derechos humanos en la gestión de áreas urbanas	24
1.1 Interseccionalidad	24
1.2 Integralidad e interdependencia	25
1.3 Progresividad y no regresividad	27
1.4 Participación informada y corresponsable	28
1.5 Transparencia y rendición de cuentas.....	29

2. Propuesta conceptual y analítica: dimensiones urbanas de los derechos humanos	31
2.1 Descripción de la propuesta	31
2.2 Dimensiones urbanas articuladas a los catorce derechos propuestos	33
3. Articulación del quehacer municipal con los derechos humanos en la gestión urbana	36

Capítulo 4

Breve análisis situacional sobre la garantía de derechos humanos en seis áreas urbanas de Ecuador

40

1. Factores y brechas existentes para la efectivización de los derechos humanos en las ciudades ecuatorianas.....	41
2. Reflexiones sobre la garantía de derechos humanos en seis áreas urbanas de Ecuador.....	42

Capítulo 5

Crisis sanitaria y la gestión urbana con enfoque de derechos humanos

45

1. COVID-19 y su incidencia en las áreas urbanas	45
2. Aproximaciones a las afectaciones de los catorce derechos humanos propuestos para las áreas urbanas en el contexto de la pandemia de la COVID-19	46

Conclusiones

La relevancia de esta propuesta para una gestión urbana con enfoque de derechos humanos

53

Referencias bibliográficas	55
----------------------------------	----

Siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCPD	Consejo Cantonal para la Protección de Derechos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CNI	Consejos Nacionales para la Igualdad
CNIG	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
CNIMH	Consejo Nacional para la Movilidad Humana
CTUGS	Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GADM	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales
JCPD	Junta Cantonal de Protección de Derechos
LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
NAU	Nueva Agenda Urbana
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
Programa CIS	Programa Ciudades Intermedias Sostenibles
PUGS	Plan de Uso y Gestión del Suelo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

Introducción

Esta publicación se enmarca en el esfuerzo del Programa Ciudades Intermedias Sostenibles (CIS)¹ implementado por la Cooperación Técnica Alemana (GIZ Ecuador) por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, y la Defensoría del Pueblo del Ecuador para asegurar la transversalización del enfoque basado en derechos humanos en la gestión urbana.

Con base en los hallazgos obtenidos en el Foro Internacional Derechos y Ciudad² realizado en septiembre de 2018, la Defensoría del Pueblo de Ecuador y el Programa Ciudades Intermedias Sostenibles (CIS) formularon una estrategia para promover la incorporación del enfoque de derechos en la gestión urbana. El punto de partida fue la sensibilización, fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a las contrapartes del Programa CIS, así como a actores claves de los sectores público y privado, sociedad civil y la academia. Para esto se contó con el apoyo de aliados en el Sistema de Protección de Derechos Humanos desde los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI) y Consejos Cantonales para la Protección de Derechos (CCPD).

Además, como parte de la estrategia, en 2019 se llevó a cabo un estudio³ para la conceptualización del enfoque de derechos en seis áreas urbanas de Ecuador, involucrando a decenas de participantes para la generación de insumos y la validación de los hallazgos. El proceso de formulación, en las ciudades donde se implementó el Programa CIS⁴, permitió un acercamiento a la realidad de la concreción de derechos en las áreas urbanas del país y a la necesidad de desarrollar una aproximación conceptual que pudiera facilitar la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana, orientada a los procesos apoyados por el programa.

A pesar de que este estudio culminó en agosto de 2019, sus autoras y autores vieron la necesidad de actualizar la publicación debido a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, ya que en contextos como este se hace aún más urgente el abordar la gestión urbana desde un enfoque de derechos humanos por la agudización de las desigualdades, discriminaciones y otras situaciones de vulnerabilidad. En este sentido, y a la luz de la propuesta de los catorce derechos humanos en las áreas urbanas, en el último capítulo se analiza la actual coyuntura de los derechos humanos en el contexto de la COVID-19 en América Latina.

La presente publicación se estructura en seis secciones, partiendo de una conceptualización de los derechos humanos en las ciudades. Luego, se realiza una revisión del marco normativo nacional y la institucionalidad, haciendo énfasis en las competencias y funciones asignadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM), así como en la articulación de acciones frente a la garantía de los derechos humanos en las áreas urbanas. Posteriormente, se propone una aproximación metodológica para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana de las ciudades ecuatorianas, compuesta por cinco atributos y catorce derechos humanos que se articulan a dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales, y ambientales. A partir de esta propuesta se hace un breve análisis de la situación de las seis ciudades del Programa CIS, para finalmente presentar las conclusiones de cómo los catorce derechos propuestos se han visto afectados en el contexto de la COVID-19.

-
1. El objetivo principal del Programa CIS es colaborar en la construcción del desarrollo urbano sostenible, y llevarlo a la práctica en las ciudades del país, de acuerdo a la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana y el Acuerdo de París sobre cambio climático.
 2. Se produjo una publicación a partir de los hallazgos, propuestas y experiencias compartidas en el marco del Foro que también sirvió como base para este trabajo: www.bit.ly/DerechosCiudadPolíticasPublicas
 3. Este estudio se realizó entre marzo y agosto de 2019, en el marco de una consultoría para el Programa CIS. Por ello debe tenerse en cuenta que solo es una aproximación a la situación de los derechos humanos en el contexto urbano de las seis ciudades del programa y la situación nacional. No pretende ser un estudio exhaustivo dado las limitaciones de tiempo y recursos.
 4. Las ciudades laboratorios del Programa CIS y sus líneas de acción son: a) movilidad urbana sostenible en Ambato y Cuenca; (b) gestión de riesgos, resiliencia y adaptación al cambio climático en Latacunga y Portoviejo; (c) vínculos urbano-rurales y seguridad alimentaria en Lago Agrio; (d) mejoramiento de barrios, seguridad y espacio público en Loja.



Objetivos

Esta publicación busca responder a los siguientes objetivos:

- Comprender el estado actual de la gestión urbana en el contexto nacional ecuatoriano desde el enfoque de derechos humanos.
- Desarrollar una propuesta metodológica conceptual para facilitar la incorporación del enfoque en derechos humanos que busca asegurar su efectivización en las áreas urbanas de Ecuador.

Alcance

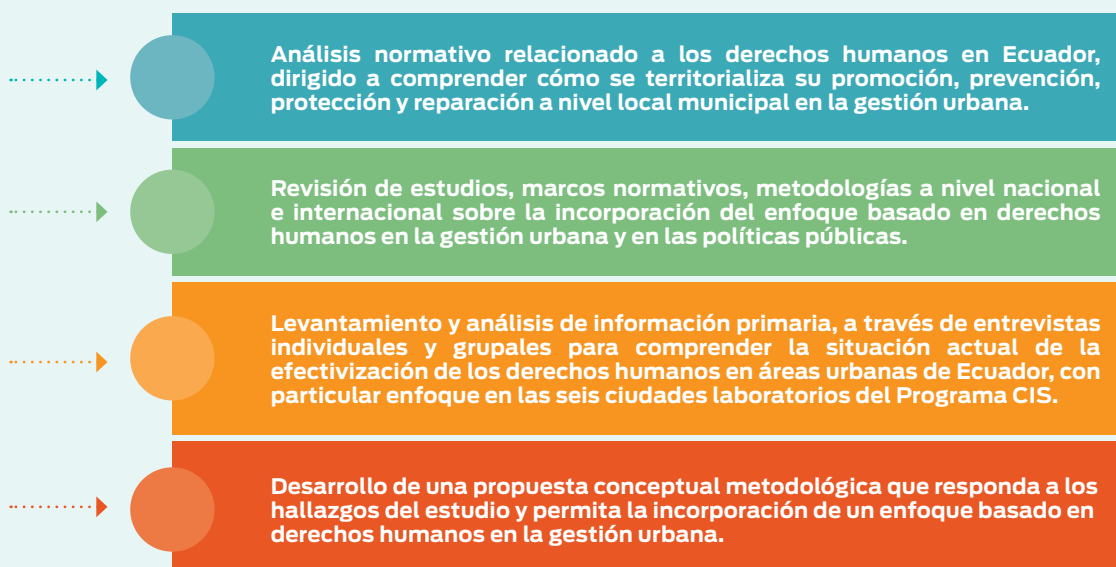
El presente documento pretende brindar información y reflexiones sobre los conceptos relacionados a una gestión urbana con enfoque de derechos humanos que puedan servir a actores de la sociedad civil, a la academia y los sectores público y privado. Además ofrece pautas para integrar el enfoque de derechos humanos en la gestión urbana y expone las oportunidades y obstáculos que se enfrentan en Ecuador, a partir del marco legal y la arquitectura institucional establecidos.

Asimismo, este trabajo no pretende brindar una metodología definitiva para aplicar el enfoque de derechos humanos en la gestión urbana ni atender de manera exhaustiva a las argumentaciones relacionadas a una temática tan compleja. La intención es constituirse como un punto de partida que contribuya a la reflexión más profunda para la urgente realización de los derechos humanos en las ciudades.

Metodología

La metodología aplicada implicó el análisis de información primaria y secundaria. Esto con el fin de entender la situación actual de los derechos humanos en Ecuador, particularmente en las ciudades del Programa CIS, y los desafíos para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión y en las políticas públicas urbanas.

Los principales hitos del proceso fueron los siguientes:





CAPÍTULO 1

Los derechos humanos en la ciudad

La incorporación de los derechos humanos en la gestión urbana implica realizar una breve aproximación a sus elementos fundamentales a nivel global. Por tanto, en este capítulo se realiza un repaso de la incorporación de los derechos humanos en el ámbito internacional y nacional, así como del enfoque de derechos humanos y su interpretación a nivel latinoamericano. Finalmente, se presenta un análisis respecto a los derechos en el marco de la diversidad y complejidad de las ciudades y se exponen los avances internacionales sobre cómo integrar el enfoque de derechos humanos en la gestión urbana.

1. Una breve introducción a los derechos humanos

En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas ratificó la propuesta más ambiciosa y consolidada de los derechos humanos en su Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), la cual pone de manifiesto que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (ONU, 1948, artículo 1). A partir de este instrumento se han establecido los fundamentos de los derechos humanos: la dignidad, la igualdad y la libertad, lo que insta a reconocer que todo derecho fundamental es una condición para proteger esos atributos del ser humano.⁵

Esta Declaración y las posteriores convenciones, pactos y declaraciones internacionales han reafirmado los atributos básicos de los derechos humanos como la universalidad, la interdependencia e indivisibilidad, la igualdad y la no discriminación, entre otros.

5. Para más información sobre los fundamentos de los derechos humanos: dignidad, igualdad y libertad revisar el Soporte teórico de introducción a los derechos humanos en: <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2138/1/AD-DPE-001-2015.pdf>



La Defensoría del Pueblo de Ecuador define a los derechos humanos como “facultades, libertades y atributos que tienen todas las personas por su condición humana, tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva” (2015, p. 24). Asimismo, afirma que los “derechos humanos permiten desarrollar una vida digna y direccionar el ejercicio del poder; están en continuo desarrollo y reconocimiento, y no es necesario que se encuentren consagrados en normas legales para exigir su cumplimiento. Su respeto, protección y realización constituye el más alto deber del Estado” (DPE, 2015, p. 24).

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) resalta dos características de los derechos humanos: la universalidad y la no discriminación, y los define como derechos que son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, sexo, género, origen étnico, color, lugar de residencia, religión, lengua, o cualquier otra condición o característica específica. Todas las personas tienen los mismos derechos humanos, sin cualquier tipo de discriminación o prejuicio (OACDH, 2006).

En Ecuador, los derechos humanos y su garantía se encuentran establecidos en la Constitución de la República (CRE). En su articulado se reconocen los derechos sociales, culturales, económicos, civiles, y políticos, ambientales y de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Es decir, existe un avance en el reconocimiento de la integralidad de los derechos humanos y de la naturaleza, y su concreción en las leyes. Además, el principio de igualdad y no discriminación está estipulado bajo la premisa de que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades” (CRE, 2008, artículo 2, 11). Asimismo, en la Carta Magna se determina el logro de la vida digna como meta de la consecución de los derechos de todas las personas y de las comunidades, en convivencia armónica con la naturaleza, así como la construcción de una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades” (CRE, 2008, preámbulo).

A fin de aplicar y operativizar estas afirmaciones en las áreas urbanas, se hace necesario que las personas e instituciones tomadoras de decisiones en la gestión urbana⁶ tengan en cuenta estos aspectos fundamentales de los derechos humanos, y los mecanismos para su protección, respeto, promoción y garantía que brinda la CRE. Además, implica considerar la amplia diversidad de quienes habitan en las áreas urbanas para que el diseño de las herramientas de políticas públicas se construya, desde una visión que parta del ser humano, con enfoque integral de necesidades y metas para la efectivización de una vida digna para todas las personas.

2. El enfoque de derechos humanos en el contexto latinoamericano

Las reflexiones desarrolladas sobre los derechos humanos, los señalan como producto de una serie de transformaciones políticas, sociales y económicas que se experimentaron a escala global y latinoamericana desde las últimas décadas del siglo XX. En esta etapa confluyeron el auge neoconservador y la implementación del modelo neoliberal. Simultáneamente se dio el retorno a la democracia en varios países sudamericanos tras un periodo de dictaduras militares, y los acuerdos de paz en algunas repúblicas centroamericanas cerraron un ciclo de violencia política y social (Ludwig Güendel, 2002; William Jiménez, 2007; Claudia Giménez y Xavier Valente, 2010).

6. La gestión urbana es un conjunto estructurado de iniciativas, instrumentos y mecanismos que aseguran el funcionamiento eficiente y eficaz de las ciudades (uso y ocupación del suelo, provisión de servicios, etc.), contando con que las actoras y los actores públicos, privados y de la sociedad civil cumplan con sus roles de forma articulada y coordinada (Claudio Acioly, 2003).



La confluencia de estas dinámicas dio lugar a profundos e intensos debates sobre el nuevo orden político, económico, social y jurídico a construir en la región. En ese contexto, el papel de la sociedad civil, los mecanismos de participación y los conceptos de ciudadanía y democracia no fueron ajenos a reformulaciones. En contraposición, se implementó el mercado como mecanismo de regulación socioeconómica con la consiguiente exacerbación de las desigualdades, a lo que se intentó responder con la implementación de políticas públicas de corte neoinstitucional orientadas a generar condiciones básicas para la gobernabilidad (William Jiménez, 2007; Claudia Giménez y Xavier Valente, 2010).

Es necesario reconocer que la reconceptualización de los derechos humanos y el reconocimiento de nuevos sujetos de derechos no solo derivó de la compleja interacción de los procesos mencionados, sino que también obedeció a “la identificación e incorporación de problemáticas sociales antes inexistentes en las agendas y programas de gobierno” (Claudia Giménez y Xavier Valente, 2010, p. 52). Ludwig Güendel complementa esta idea al visibilizar una serie de escenarios conflictivos los cuales están:

vinculados con severas ‘disfuncionalidades’ en instituciones claves para el proceso de integración social como la paternidad, el matrimonio, la familia, la sexualidad, cuyas causas trascienden la tradicional problemática social asociada a la distribución de la riqueza y se relaciona, más bien, a la existencia de una cultura patriarcal, adultocentrista y racista, que va más allá de los antagonismos tradicionales que distingue la sociedad capitalista (Ludwig Güendel, 2002, p.107).

Asimismo, el reconocimiento ético y a veces normativo de los derechos de grupos como: mujeres, adolescencia, niñez, población indígena y personas adultas mayores, permitió concentrar esfuerzos orientados a operacionalizar los derechos humanos en políticas públicas y a institucionalizar los movimientos sociales (William Jiménez, 2007, p. 34). De esta manera, se generó un proceso de evolución en la reconceptualización de los derechos humanos.

Según Víctor Abramovich (2006), el concepto de derechos humanos en la región surgió como “un medio para imponer límites a formas abusivas de uso del poder por el estado” (p. 38), con el fin de evitar las violaciones sistemáticas ocurridas en las décadas de los setenta y los ochenta. Sin embargo, en los últimos años, el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos ha fijado no solo obligaciones negativas al Estado (abstenerse de realizar), sino también obligaciones positivas, es decir, aquello que está obligado a hacer para lograr la plena realización de los derechos (Víctor Abramovich, 2006).

3. El enfoque de derechos humanos

La consolidación conceptual del enfoque de derechos humanos tuvo lugar en la Declaración y Programa de Acción de Viena, debido a que allí se ratificaron principios claves de los derechos humanos como la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e integralidad de los derechos. Estos dos últimos principios articulan la idea de que para satisfacer un derecho se requiere la concreción de otros derechos y que la afectación a un derecho tiene implicaciones sobre otros.

La OACDH define el enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) como:

un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (2006, p. 13).



Desde distintos escenarios se ha privilegiado al enfoque de derechos humanos como una alternativa eficaz en la concepción y diseño de políticas públicas, entendiéndose como un *proceso y medio*, como una *forma de ver* y una *manera de hacer*, que permite efectivizar los derechos (William Jiménez, 2007).

Este enfoque debe entenderse como una nueva perspectiva para desarrollar el ciclo de la política pública a partir de un proceso concertado entre el Estado y la sociedad civil. Algunas aproximaciones como la de Claudia Giménez y Xavier Valente (2010), enfatizan que más que un medio para garantizar el disfrute de un derecho, la política pública social puede considerarse como un derecho en sí mismo. Esto implica cambiar de óptica al abordar los problemas sociales en las áreas urbanas, generalmente entendidos como fallas o disfuncionalidades del sistema social, asumiéndolos como violaciones a los derechos humanos, y en consecuencia posicionando la responsabilidad que tiene el Estado frente a estos derechos y su reconstitución (p. 73). En este sentido, es importante resaltar que el enfoque de derechos humanos no constituye una *receta* que en mayor o menor medida genera resultados exitosos al aplicarse, sino que los esfuerzos a seguir y las estrategias a implementar corresponderán a la realidad de cada país, región, provincia, municipio, ciudad, entre otros (Claudia Giménez y Xavier Valente, 2010, p.75).

Según Víctor Abramovich, “el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define” (2006, p. 44). Por lo tanto, al ser una obligación de los Estados la protección, promoción y garantía de los derechos, los mecanismos y estrategias para llegar a una gestión urbana con enfoque de derechos humanos pueden ser variados dependiendo del contexto, la dinámica local, la heterogeneidad en el entramado social y la concepción de la igualdad en diferencia.

Aplicar el enfoque de derechos humanos requiere que las normas y principios reconocidos e incorporados por la CRE (los cuales se encuentran también en otros instrumentos internacionales) sean aplicados por quienes puedan ejercer poder, no para imponerse, sino para crear iguales condiciones para el ejercicio de derechos (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2015). Como se profundizará en el siguiente capítulo, el enfoque de derechos humanos en la gestión de las ciudades se debe traducir en acciones gubernamentales en pro del efectivo ejercicio y goce de los derechos humanos.

4. Derechos humanos en las ciudades

Según la CEPAL (2012), América Latina es la región más urbanizada del planeta, con cerca del 70 % de la población viviendo en ciudades de 20.000 habitantes y aproximadamente del 80 % en zonas urbanas (CEPAL 2012). A nivel mundial, las ciudades albergan cerca del 55 % de la población con la previsión de llegar a 70 % en 2050 (ONU-Hábitat, 2020). Esos datos llaman la atención sobre la importancia que estas áreas tienen en la realización de los derechos humanos como condición para el desarrollo urbano sostenible.

La garantía de los derechos civiles, políticos, económicos, ambientales, sociales, culturales, colectivos y digitales de quienes habitan las ciudades es un reto, especialmente en las áreas urbanas latinoamericanas, donde históricamente existen desigualdades y discriminaciones normalizadas, así como prácticas clientelares y paternalistas que están institucionalizadas, además de actores hegemónicos que pugnan por mantener privilegios. A ello se suman formas de gestión urbana que oscilan entre la reacción a las urgencias cotidianas y un enfoque cortoplacista. Asimismo, incide la corrupción y falencias administrativas estructurales en la capacidad de reconocer y asumir la magnitud y complejidad de los procesos y problemas urbanos (Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana GIZ, 2019).

Justamente los conflictos, paradojas y complejidades que tienen lugar en lo urbano requieren ser entendidas en sus dimensiones culturales, ambientales, sociales, económicas, políticas y jurídicas, a fin de comprender cómo estas se entrelazan y afectan las condiciones de vida de la población.



Ese debe ser el punto de partida para promover una urbe en la que se respeten, promuevan y garanticen los derechos humanos a través de la buena gobernanza y una gestión urbana adecuada.

Frente a lo indicado, existen dos marcos internacionales importantes que llaman a “no dejar a nadie atrás”: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivo de Desarrollo Sostenible [ODS] 11⁷) y la Nueva Agenda Urbana (NAU)⁸. Ese enfoque central de las Agendas, constituye un compromiso de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para combatir la discriminación en todas sus formas hacia sociedades más inclusivas, donde todas las personas puedan cumplir sus proyectos de vida con igualdad en el acceso a servicios, recursos y oportunidades. Eso implica un enfoque integral en leyes, políticas y prácticas que aborden las causas profundas de la discriminación.

En esta línea, la NAU, suscrita por 167 países, se destaca por ser una oportunidad para consolidar los derechos humanos como principios que orientan el desarrollo urbano hasta 2036. Además, marca un nuevo paradigma al reconocer el derecho a la ciudad y enfocar sus principios y ejes de acción para construir ciudades más inclusivas, justas y sostenibles (ONU, 2017).

En estos acuerdos internacionales se reconoce que los derechos humanos son fundamentales para promover procesos de desarrollo urbano sostenible que promuevan la igualdad y combatan la discriminación en todas sus formas. Por lo tanto, la efectivización del derecho a la ciudad y de los derechos humanos en la ciudad es considerada vital para que las ciudades funcionen como espacios donde todas las personas puedan vivir dignamente con seguridad y paz, y en igualdad de oportunidades.

5. Reflexiones sobre derechos humanos y la gestión urbana

El concepto del *derecho a la ciudad* teorizado inicialmente por el filósofo Henri Lefebvre (1972) ha influenciado a distintos movimientos que articulan a gobiernos locales y organizaciones sociales en favor de la justicia social, la representación de las clases más excluidas y la realización de los derechos humanos. Esto genera una dinámica que cada vez gana más pertinencia en un mundo en rápida urbanización y profundamente interconectado.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad define a este derecho como el goce equitativo de la ciudad conforme a los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. Además, es un derecho colectivo con énfasis en los grupos vulnerables. Queda claro que como derecho humano este tiene una característica interdependiente con los demás derechos internacionalmente reconocidos (ONU-Hábitat, 2005, artículo 1, número 2).

En las últimas dos décadas, el desarrollo de un movimiento global de las ciudades por los derechos humanos tuvo un auge en Europa, Asia, América del Norte y del Sur. Por ejemplo, la Carta de Derechos Humanos de Asia (1998) y la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000) fueron hitos importantes para impulsar el reconocimiento del rol de los gobiernos locales como entidades comprometidas con la garantía, respeto y promoción de los derechos humanos para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan las ciudades. Asimismo, muchos gobiernos nacionales y locales, entre ellos Brasil, Ecuador, Ciudad de México y Montreal han institucionalizado el derecho a la ciudad y, simultáneamente, varias ciudades se han autodeclarado como *ciudad de derechos humanos* (Barcelona, Madrid, Rosario, etc.).

7. ODS 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

8. La NAU se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, el 20 de octubre de 2016.



Este último es un concepto definido en los Principios rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos o también conocidos como Principios de Gwangju, aprobados el 17 de mayo de 2014 en el Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos. Una *ciudad de derechos humanos* es entendida como “comunidad local y como proceso sociopolítico en un contexto local en el que los derechos humanos desempeñan un papel clave como valores fundamentales y principios rectores” (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU], 2014, p. 2). La perspectiva impulsada por este movimiento global, parte de entender los derechos humanos como meta de las políticas públicas, así como lo definen marcos legales nacionales e internacionales. Por tanto, el modelo de gestión está basado en la buena gobernanza a través de un proceso de cocreación con la población y otros actores. En este sentido, esta propuesta va aún más allá del gran objetivo de la NAU y los ODS de no dejar a nadie atrás, proponiendo la necesidad de que todas las personas, sobre todo las que se encuentran en situaciones vulnerables, se involucren en la creación colaborativa de las ciudades de derechos humanos.

En 2011, el Consejo Mundial de CGLU aprobó la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad, tras un esfuerzo internacional para su desarrollo⁹. Este fue un proceso de varios años de construcción multiactor impulsado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de la CGLU. Dicha Carta-Agenda constituye uno de los ejercicios más avanzados en el que se discutieron, identificaron y esquematizaron las dimensiones de los derechos humanos en el ámbito urbano.

La Carta-Agenda se fundamenta en una serie de valores y principios contenidos en los tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos, a saber:

- Dignidad de todo ser humano, como valor supremo.
- Libertad, igualdad, especialmente entre hombres, mujeres y población LGBTI, no discriminación, reconocimiento de la diferencia, inclusión social y justicia.
- Democracia y participación ciudadana como forma de gobierno de las ciudades.
- Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.
- Sostenibilidad social y ambiental.
- Cooperación y solidaridad entre todas las personas de cada ciudad, así como entre todas las ciudades del mundo.
- Responsabilidad compartida y diferenciada de las ciudades y de sus habitantes, según capacidades y recursos (CGLU, 2012, p. 53).

Asimismo, en esta Carta-Agenda se establecen doce derechos, entre los cuales está el derecho a la ciudad entendido como un paraguas que contempla un marco general: “Todos los hombres y las mujeres se benefician de todos los derechos contemplados en esta Carta-Agenda y son actores plenos de la vida de la ciudad” (CGLU, 2012, p. 54). En este sentido, este derecho trata de articular todas las dimensiones abordadas por cada uno de los derechos propuestos.

Los derechos identificados por la Carta-Agenda son:

1. Derecho a la ciudad
2. Derecho a la democracia participativa
3. Derecho a la paz cívica y a la seguridad en la ciudad

9. “Considerando que la ciudad es una comunidad política en la que todos sus habitantes participan en un proyecto común de libertad, de igualdad de derechos entre hombres y mujeres en la diversidad y de desarrollo individual y colectivo” Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2012, p. 1).



4. Derecho a la igualdad de mujeres y hombres¹⁰
5. Derechos de niñas y niños¹¹
6. Derecho a servicios públicos básicos de proximidad
7. Libertad de conciencia y religión, opinión e información
8. Derecho de reunión, asociación y sindicación
9. Derechos culturales
10. Derecho a la vivienda y el domicilio
11. Derecho al agua potable y a la alimentación
12. Derecho al desarrollo urbano sostenible

Estos doce derechos constituyen un acercamiento con respecto a distintas dimensiones que confluyen en lo urbano. Se parte de una noción ambiental basada en el cumplimiento del desarrollo urbano sostenible. También existe una dimensión de carácter cultural asociada a derechos culturales, a la libertad de conciencia y de religión; y otra orientada a lo político respaldada en los derechos de reunión, asociación, sindicación, opinión, información, y a la democracia participativa.

Además propone una dimensión con sujetos específicos de derechos orientada a garantizar la igualdad, estableciendo los sujetos de derechos que se benefician de esa noción: mujeres, hombres, población LGBTI, niños y niñas, adolescentes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montuvios. Asimismo, hay dimensiones del bienestar asociadas al derecho al agua, a la vivienda o a los servicios públicos de proximidad, y el derecho a la paz y la seguridad.

Sin embargo, debe resaltarse que en esta propuesta no se incorpora una dimensión económica de manera explícita. Como se sabe, en las ciudades se despliegan economías de aglomeración donde se articulan procesos productivos y de servicios, transformación de recursos, y diversas formas de empleo. Esto no solo tiene una fuerte incidencia medioambiental, también repercute profundamente en la calidad de vida a causa de las condiciones laborales, el nivel de los salarios, la seguridad social y el bienestar económico de las familias, entre otros aspectos.

Finalmente, cabe destacar que la Carta-Agenda establece, como parte de su proceso de apropiación en las diferentes ciudades alrededor del mundo, la necesidad de adaptarla al marco normativo nacional y local a través de un proceso participativo (CGLU, 2012). En este sentido puede utilizarse como una base importante para el análisis de la incorporación del enfoque de derechos humanos en el contexto urbano ecuatoriano.

10. Si bien es cierto que este derecho está reconocido así en la Carta-Agenda, este documento va más allá proponiendo la igualdad entre todas las identidades sexo-genéricas, tomando en cuenta que la población LGBTI es uno de los grupos más vulnerables.

11. Asimismo se propone la inclusión de las y los adolescentes.



CAPÍTULO 2

Derechos humanos en las ciudades en el marco normativo e institucional de Ecuador

En este capítulo se aborda el marco legal ecuatoriano vinculado con la gestión urbana y la institucionalidad creada para la garantía de los derechos en las ciudades de Ecuador. Para esto se inicia con una revisión de la CRE (2008), y luego se realiza un breve análisis de la normativa que establece la arquitectura institucional, roles, responsabilidades, funciones y competencias de las diferentes instancias gubernamentales en sus distintos niveles. En este sentido, la reflexión se concentra en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), y la Ley Orgánica de los Consejos para la Igualdad (2014).

1. La Constitución de la República del Ecuador y sus disposiciones relacionadas a la gestión urbana

La CRE de 2008 se caracteriza por su contenido garantista de derechos. Establece que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos en ella garantizados (artículo 11, número 9). En comparación con la Constitución de 1998, esta profundiza el contenido de los derechos humanos y los categoriza en función de sus fines:

- Derechos del buen vivir¹²;
- Derecho de las personas y grupos de atención prioritaria;
- Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades;
- Derechos de participación;
- Derechos de libertad;
- Derechos de la naturaleza; y,
- Derechos de protección.

Entre las innovaciones más significativas establecidas en la CRE se encuentra el reconocimiento de los derechos de la naturaleza (artículos 10, 71, 72, 73 y 74) y el derecho a la ciudad. Dos elementos fundamentales para el desarrollo sostenible en áreas urbanas. Por un lado, la naturaleza considerada como un sujeto, tiene derechos propios como el respeto a su existencia, la protección de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos y a restaurarse. Mientras que el derecho a la ciudad se orienta a garantizar a sus habitantes:

el disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (CRE, 2008, artículo 31).

Para un adecuado análisis es necesario reconocer la profunda complementariedad entre la garantía de la preservación del medio ambiente y la calidad de vida urbana. Ello implica establecer una visión sistémica de la ecología urbana, un aspecto crítico en la gestión de las ciudades para garantizar los derechos de la naturaleza, así como el derecho de las personas a un medio ambiente urbano sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Ese vínculo está reconocido en la Constitución, visibilizando las responsabilidades de los distintos niveles del gobierno:

El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. Se incentivará y facilitará el transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclovías (CRE, 2008, artículo 415).

Además, el derecho a la ciudad está incorporado en los derechos del *buen vivir*, y plantea el enorme reto de efectivizar una serie de garantías a través del reconocimiento y articulación de factores y procesos democráticos, económicos, políticos, culturales, jurídicos y ambientales a tomar en cuenta en las decisiones del gobierno urbano. Asimismo, es necesario mencionar que este debe concebirse como un derecho genérico y complejo que requiere de la efectivización de otros derechos para poder consolidarse¹³. Por tanto, garantizar este derecho en las áreas urbanas del país requiere de una serie de acciones públicas integrales que progresivamente efectivicen derechos esenciales e interdependientes entre sí.

12. El buen vivir es entendido como: “la satisfacción de las necesidades, como a la consecución de una calidad de vida y muerte dignas [...] se sustenta no solo en el ‘tener’ sino sobre todo el ‘ser’, ‘estar’, ‘hacer’ y ‘sentir’: en el buen vivir a plenitud” (René Ramírez, 2010, p. 61).

13. Claudia Giménez y Xavier Valente (2010) realizan una reflexión sobre la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, en la que hacen referencia al planteamiento de Jordi Borja, quien según los autores, “propone una clasificación [...] definiendo los «derechos complejos» como propios del siglo XXI, en oposición a los «derechos simples» (civiles, siglo XVIII; políticos, siglo XIX y sociales, siglo XX). Entre los primeros destacan [...], las transformaciones de los derechos: a la vivienda (el derecho a la ciudad), a la educación (el derecho a la formación continuada), al trabajo (el derecho al salario ciudadano), al medio ambiente (el derecho a la calidad de vida), entre otros” (p. 55).



Entre los derechos del *buen vivir* se encuentran aquellos que son vitales para garantizar una vida digna en las áreas urbanas del país, como el derecho al agua y a la alimentación, al ambiente sano, a la comunicación e información, a la cultura y ciencia, a la educación, al hábitat y vivienda, y a la salud.

Además, la clasificación de derechos específicos en el capítulo “Derechos de las personas¹⁴ y grupos de atención prioritaria” establecidos en la CRE permite visualizar la diversidad de quienes habitan en las áreas urbanas, según el grupo etario, género, condición de discapacidad, condición jurídica, condición de salud, condición de movilidad humana, entre otros. Es así que se establecen derechos a grupos específicos como: personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, personas en condición de movilidad humana, mujeres embarazadas y personas privadas de libertad.

Asimismo, y de acuerdo con factores históricos y culturales en la CRE se reconocen los derechos de las personas pertenecientes a comunidades, pueblos y nacionalidad indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montuvio y las comunas. Este amplio reconocimiento favorece la formulación de políticas integrales que aborden la superación de las desigualdades y discriminación en las zonas urbana.

Además, en la CRE se establecen un conjunto de normas, sistemas, instituciones y responsabilidades del Estado que deben permitir la garantía y el goce efectivo de los derechos del buen vivir (Mauricio León, 2015, p.21). Entre ellos está el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad, definido como “el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo” (CRE, 2008, artículo 340).

Este sistema “se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda¹⁵, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte” (CRE, 2008, artículo 340).

Este marco constitucional también establece las bases de la arquitectura institucional a nivel nacional en cuanto a la protección integral de derechos para los grupos de atención prioritaria¹⁶. Ello con el fin de asegurar la igualdad material¹⁷, fomentando la igualdad y no discriminación sobre todo para poblaciones que históricamente han enfrentado condiciones de vulnerabilidad. Para esto, articulados directamente a la función ejecutiva, se crearon cinco Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI): 1. Discapacidades, 2. Género, 3. Intergeneracional, 4. Movilidad Humana, y 5. Pueblos y Nacionalidades

14. La CRE establece que “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, vivir con VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos [...]” (CRE, 2008, artículo 11).

15. En la especificidad del hábitat y la vivienda, se prevé que el Estado garantice “el derecho al hábitat y a una vivienda digna” a través de múltiples acciones en sus distintos niveles de gobierno: “1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano. 2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda. 3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos. 4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial. 5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar. 6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos. 7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos. 8. Garantizará y protegerá el acceso público a las playas de mar y riberas de ríos, lagos y lagunas, y la existencia de vías perpendiculares de acceso. El Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda” (CRE, 2008, artículo 375).

16. Según la CRE, “la misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos” (2008, artículo 35).

17. Según la Defensoría del Pueblo de Ecuador, la igualdad material en derechos “implica que las personas no tengan obstáculos que impidan el ejercicio efectivo de los derechos humanos y que puedan ejercer estos derechos en las mismas condiciones que otras personas” (2015, p. 18).



[intercultural]¹⁸. Con la creación de estos consejos, se establece además la importancia de asumir cinco enfoques para la igualdad, los cuales se encuentran fundamentados en las Agendas Nacionales para la Igualdad, instrumentos que deben ser transversalizados en toda política pública a nivel nacional, provincial y cantonal. Ello se complementa con la obligación del Estado ecuatoriano de generar “las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución”¹⁹ (CRE, 2008, artículo 341).

Otros grupos de derechos cruciales en la vida urbana están relacionados con la participación política, pues su ejercicio incide profundamente en la toma de decisiones y la construcción de políticas públicas de manera participativa e informada en las escalas barrial, zonal, local y metropolitana. Asimismo, permite ejercer el seguimiento y vigilancia a la función pública y enriquecer el ejercicio de corresponsabilidad de la comunidad.

Como se puede apreciar, a través de esta breve aproximación al marco constitucional ecuatoriano, se identifican dimensiones urbanas (ambiental, política, cultural, habitacional, económica) y los múltiples sujetos de derechos que son reconocidos. Este último es un aspecto fundamental, pues cada vez es más frecuente que en nuestras ciudades confluya una población heterogénea en cuanto a nacionalidad, origen cultural, orientación sexual, identidad de género y sexo, situación de movilidad humana, entre otras características. En este sentido, cuando se piensa en efectivización de derechos en las ciudades no se habla de algo abstracto, se trata de reconocer como las ciudades se configuran a través de la complejidad y diversidad de las personas que las habitan, las relaciones que construyen, y cómo interactúan con la base biofísica. La consideración de estos aspectos específicos en la gestión urbana lleva a entender la importancia del rol de los gobiernos municipales y otros actores locales en la efectivización de derechos. Por tanto, la proximidad con la compleja realidad territorial y su comprensión es clave.



18. La CRE establece que “Son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno” (CRE, 2008, artículo 156).

19. “[...] en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social” (CRE, 2008, artículo 341).



2. La institucionalización de los derechos humanos en los gobiernos autónomos descentralizados municipales

Según el COOTAD (2010), entre las funciones de los GADM se establece la implementación de los sistemas de protección integral en los cantones²⁰ y la protección integral de la niñez y adolescencia²¹. En parte, estos sistemas toman como antecedente el Código de la Niñez y Adolescencia (2003), que en su libro tercero *del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia* instituyó a nivel local los concejos cantonales de la niñez y adolescencia, y las juntas cantonales de protección de derechos (JCPD) como organismos de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes²².

En consecuencia, con la arquitectura institucional de los GADM, además de las direcciones de desarrollo social o de participación comunitaria, se hace obligatoria la organización y financiamiento de un Consejo Cantonal para la Protección de Derechos (CCPD) con las siguientes funciones:

- Formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los CNI, y
- Coordinación con las entidades y las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos (COOTAD, 2010, artículo 598).

Según lo establecido en el COOTAD, los CCPD están liderados por el alcalde o alcaldesa (o una persona delegada de su parte) y se conforma de manera paritaria entre miembros de la sociedad civil (especialmente de titulares de derechos), y del sector público comprometidos con la garantía, protección y defensa de derechos (2010, artículo 598).

Además, en el COOTAD se establece la obligatoriedad para la conformación de la *comisión permanente de igualdad y género* en el Concejo Municipal. Esta comisión es la encargada de la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad y tiene entre sus funciones la fiscalización para que la administración respectiva cumpla con ese objetivo a través de una instancia técnica que implementará las políticas públicas de igualdad en coordinación con los CNI (COOTAD, 2010, artículo 327).

Cabe señalar que, con el fin de superar los antiguos patrones de asistencialismo, el artículo 62²³ de la Ley Orgánica Reformatoria (2014) al COOTAD dispuso la extinción de los patronatos municipales. Sin embargo, hasta la fecha de la publicación de este documento esta disposición no se ha ejecutado a cabalidad²⁴. Las razones que avalan dicha disposición legal parten de que:

20. "El ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales" (COOTAD, 2010 artículo 54, letra j).

21. Según el COOTAD, los GAD "ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución, este Código y el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con la ley que regule el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Para el efecto, se observará estrictamente el ámbito de acción determinado en este Código para cada nivel de gobierno y se garantizará la organización y participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos" (2010, artículo 148).

22. Hasta la promulgación del COOTAD (2010), la arquitectura institucional existente se constituyó en el mecanismo a través del cual se buscó garantizar la protección y efectivización de los derechos de este grupo de atención prioritaria a nivel cantonal. A partir de allí, especialmente en los artículos 54 (letra j) y 598, se establece la creación tanto del sistema integral de protección de derechos, como del CCPD, respectivamente.

23. Esta Ley dispone que "en el plazo de 1 año contado desde la fecha de publicación de esta ley, los patronatos pertenecientes a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos y municipales deberán extinguirse" (2014, artículo 62).

24. Por ejemplo, durante la investigación realizada se entrevistó a la encargada del patronato que se denomina actualmente como Centro de Apoyo Social Municipal de Loja (CASMUL).



el enfoque de derechos humanos no se asocia con las palabras ‘caridad’, ‘benevolencia’, ‘gratitud’, ‘objeto de protección’, ‘asistencia’ u otras similares como eran las características de los patronatos en sus orígenes; por el contrario, se asocian palabras como: derechos, responsabilidad, sujeto de derechos, obligaciones de los Estados (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2016, p. 112).

Finalmente, como medida para asegurar el respaldo institucional y financiero para el cumplimiento de la atención a la población vulnerable, el COOTAD establece que no se aprobará el presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) “si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10 %) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria” (2010, artículo 249).

3. La territorialización de los derechos a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

Dado que la efectivización de varios derechos humanos en las áreas urbanas está profundamente asociada al manejo y regulación del uso del suelo a nivel nacional, provincial y local, se debe reconocer el papel relevante que juega la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) en la materialización de varios de los derechos consagrados en la CRE.

Esta Ley tiene como objeto:

propiciar el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno (LOOTUGS, 2016, artículo 1).

Además, la LOOTUGS apunta a generar políticas públicas orientadas a la satisfacción de otros derechos que son claves en la cotidianidad de la vida urbana como: la soberanía alimentaria, un ambiente sano y al espacio público de calidad. Esto bajo la premisa de generar “un sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado, complementario y ambientalmente sustentable” (LOOTUGS, 2016, artículo 3).

Cabe resaltar que entre los principios rectores de dicha Ley se incluye el derecho a la ciudad, en donde se incorpora “El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia” (LOOTUGS, 2016, artículo 5). Lo que se articula con el derecho a la participación ciudadana como uno de los derechos orientadores de este marco normativo.

Además, en la LOOTUGS se establece un régimen institucional para su implementación, encabezado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), como ente rector a nivel nacional para la definición y emisión de las políticas nacionales de hábitat²⁵, vivienda, asentamientos humanos y el desarrollo urbano. De manera complementaria, establece que los GADM “definirán y emitirán las políticas locales en lo relativo al ordenamiento territorial, y al uso y gestión del suelo, de conformidad con los lineamientos nacionales” (LOOTUGS, 2016, artículo 90).

25. “Las políticas de hábitat comprenden lo relativo a los lineamientos nacionales para el desarrollo urbano que incluye el uso y la gestión del suelo” (LOOTUGS, 2016, artículo 90).



Uno de los aspectos claves del régimen institucional propuesto fue la creación del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo (CTUGS), organismo que tiene “la facultad para emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo” (LOOTUGS, artículo 92), a ser aplicadas por los GAD municipales y metropolitanos en el ejercicio de sus competencias de uso y gestión de suelo. Estas regulaciones abordan temáticas sensibles para la efectivización de derechos en las áreas urbanas como:

- a. Parámetros para la clasificación de suelo y usos, edificabilidades y ocupación del suelo, que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a una vivienda adecuada y digna, hábitat seguro y saludable, a la ciudad, dotación de servicios básicos de calidad y la soberanía alimentaria.
- b. Contenidos mínimos y procedimiento básico de aprobación del plan de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y garantizando los derechos de participación ciudadana.
- c. Parámetros para la elaboración de estándares y normativa urbanísticos que establezcan condiciones mínimas para asegurar los derechos a la vida, a la integridad física, a una vivienda adecuada y digna, a la accesibilidad de personas con discapacidad y a los adultos mayores, a un hábitat seguro y saludable, y a la protección del patrimonio cultural y el paisaje. Entre estos parámetros se considerará obligatoriamente la prevención y mitigación de riesgo y la normativa nacional de construcción.
- d. Parámetros para la aplicación de los instrumentos de gestión urbanística que garanticen los derechos a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía.
- e. Parámetros para la participación de la población en los beneficios producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general que garanticen los derechos a la igualdad, la propiedad en todas sus formas y la seguridad jurídica de la ciudadanía.
- f. Parámetros para el procedimiento de aprobación de permisos, autorizaciones e informes previos, contemplados en esta Ley que garanticen los derechos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, y a la seguridad jurídica (LOOTUGS, 2016, artículo 92).

Asimismo, este Consejo debe “Asesorar, a través de su Secretaría Técnica, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos sobre la aplicación de esta Ley y la normativa técnica que expida” (LOOTUGS, 2016, artículo 92). Sin embargo, y a pesar de que la LOOTUGS fue aprobada en junio de 2016, recién el 30 de octubre de 2019 se expidió el reglamento interno de funcionamiento del CTUGS.

Esta arquitectura institucional se complementó con la creación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo²⁶, institución encargada de la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, y del uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano, que realizan los GAD municipales y metropolitanos (LOOTUGS, 2016, artículo 95).

Con respecto a la arquitectura institucional establecida en el contenido de la LOOTUGS, en las distintas entrevistas realizadas pudo evidenciarse que esta se enfrenta a diversas problemáticas para adelantar sus funciones, especialmente a la debilidad financiera, institucional y técnica. Ello tiene lugar en un contexto de oposición política frente a la función reguladora de la Ley, lo cual se refleja en los distintos intentos que se han dado para su eliminación o reforma. En consecuencia, tal debilidad y oposición implica que la garantía de los derechos contemplados en la LOOTUGS corre un gran riesgo de no efectivizarse.

26. Considerada como “una entidad técnica de vigilancia y control, con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, que funcionará de forma desconcentrada e independiente. Tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. Formará parte de la Función de Transparencia y Control Social, y será dirigida, organizada y representada por la o el Superintendente” (LOOTUGS, 2016, artículo 95).



En el contenido de la Ley también se establece el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) (LOOTUGS, 2016, artículo 27) como un instrumento de planeamiento municipal que entre otros objetivos busca contribuir a la garantía de los derechos antes mencionados²⁷.

Con respecto a la garantía de derechos a nivel local, tanto el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) como el PUGS constituyen instrumentos que cobran una gran relevancia. En el caso del primero, dentro del proceso de diagnóstico, es importante enfocarse en la identificación de las inequidades y desequilibrios socioterritoriales; mientras que el segundo se orienta a establecer una regulación de las actividades humanas y su interacción con el medio biofísico de forma inclusiva y sostenible.

En esencia estos instrumentos deben brindar soporte técnico y jurídico para la implementación de políticas públicas locales orientadas a la efectivización de derechos humanos a nivel territorial. Sin embargo, y en la práctica, especialmente en el caso de los PDOT, generalmente se observa que se tratan de instrumentos contruidos para cumplir con los requisitos establecidos por la ley. En muchos casos parten de un diagnóstico inadecuado por falta de capacidad técnica e institucional, datos catastrales y censales actualizados, y no se visualiza la importancia de este instrumento para la planificación.

En ese contexto, los programas y proyectos que se proponen no siempre responden a las prioridades ni necesidades de la población, ni tampoco apuntan al ejercicio y goce de los derechos humanos. Ello se comprueba en el análisis que se ha realizado sobre los seis PDOT correspondientes a las ciudades donde se lleva a cabo el Programa CIS²⁸. Allí es evidente que se adolece de falta de información asociada a la identificación de las necesidades de la población y, en especial, de los grupos en situación de vulnerabilidad, lo cual tiene un grave impacto en el diagnóstico y las propuestas de modelo territorial y de gestión. Mientras que la implementación de los mecanismos de participación ciudadana se enfrenta a diversos obstáculos dependiendo de la organización y los liderazgos de la sociedad civil, y la voluntad de apertura política de los gobiernos locales.

A lo largo de este capítulo se evidenció la existencia de un marco normativo del que se desprende una arquitectura institucional, una organización territorial, la identificación de sujetos de derechos y grupos vulnerables, y varias herramientas de planificación a nivel municipal, todas orientadas a la concreción de derechos a nivel local. En el capítulo 4 de este documento se describirán una serie de problemas existentes en el engranaje de estos factores que dificultan la efectivización de derechos a nivel local, ello se desprende de la indagación que entre marzo y agosto de 2019 se realizó en las seis ciudades del Programa CIS.

27. Además de PUGS, otros instrumentos de planeamiento contenidos en la LOOTUGS (2016) son los Planes Urbanísticos Complementarios y los Instrumentos de Planeamiento del Suelo.

28. En el marco de esta investigación se realizó un análisis de los PDOT de Ambato, Cuenca, Lago Agrio, Latacunga, Loja y Portoviejo (las ciudades que forman parte del Programa CIS).



CAPÍTULO 3

Una propuesta para operativizar los derechos humanos en la gestión urbana

Uno de los mayores retos para las servidoras y servidores públicos, sobre todo a nivel de autoridades en áreas urbanas, es superar la brecha existente entre lo que expresa el marco normativo y el ejercicio de velar por los derechos humanos en las ciudades.

Teniendo en cuenta lo descrito en los capítulos anteriores, es necesario resaltar que la gestión urbana debe tener una visión integral del desarrollo territorial y urbano, y de las acciones de política pública y sus posibles efectos, considerando que a lo largo de su implementación estas pueden afectar las condiciones de vida al vulnerar derechos de la población. A fin de superar este desafío, en este capítulo se plantean algunos conceptos orientadores que permiten incorporar el enfoque de derechos humanos en la gestión urbana con ejemplos prácticos para su aplicación.

Asimismo, se presenta una propuesta conceptual y analítica de las capas o dimensiones urbanas de los derechos humanos enmarcadas en la normativa ecuatoriana. Dicha propuesta se basa en la articulación de los derechos establecidos por la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad y el marco normativo, institucional y de organización territorial ecuatoriano. Esto con la finalidad de otorgar protagonismo a los ámbitos de acción esenciales para la efectivización de los derechos humanos en las áreas urbanas.

1. Conceptos orientadores para incorporar el enfoque de derechos humanos en la gestión de áreas urbanas

Esta propuesta plantea conceptos orientadores que permiten comprender la complejidad del fenómeno urbano, los problemas, las poblaciones afectadas y, a través de ello, los derechos vulnerados. Los cinco conceptos orientadores planteados que se explicarán con más detalle son:

- Interseccionalidad,
- Integralidad e interdependencia,
- Progresividad y no regresividad,
- Participación informada y corresponsable, y
- Transparencia y la rendición de cuentas.

1.1 Interseccionalidad

La interseccionalidad responde a distintas inquietudes que surgieron de las entrevistas con actores claves, constituyéndose en un elemento importante del análisis porque busca definir el sujeto de derechos en su complejidad. En las políticas públicas no se puede seccionar las características de una persona en relación con su sexo, condición económica, origen nacional, edad, etc., por tanto, el núcleo de esta reflexión es que el ser humano debe ser visto como sujeto de derechos de forma integral, identificando las diferentes vulneraciones que puede sufrir por sus diversas características identitarias.

Uno de los aspectos que mejor refleja la complejidad de las áreas urbanas es la diversidad de las personas que las habitan. Este aspecto se problematiza por las múltiples identidades, vulnerabilidades y discriminaciones que se construyen y experimentan debido al entrecruzamiento de factores como la nacionalidad, género, orientación sexual, condición socioeconómica, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición migratoria, estado de salud, condición de discapacidad y grupo etario, principalmente.

Con respecto a las múltiples discriminaciones, debe mencionarse que generalmente se derivan de patrones socioculturales estructurados históricamente, siendo reforzados y normalizados cotidianamente mediante estereotipos y prejuicios. Uno de los aportes del análisis interseccional es que ayuda a entender la manera en que estos factores se pueden relacionar y entrecruzar en las formas de discriminación, constituyéndola como un fenómeno complejo. A su vez, permite entender cómo esta se puede traducir en la vulneración de derechos de acuerdo con los sujetos, sus múltiples identidades y los roles que desempeñan en su cotidianidad urbana.

Además, se debe tener en cuenta la profunda relación entre la discriminación y las múltiples vulneraciones de derechos que experimentan los sujetos en condición de vulnerabilidad, con las diversas espacialidades urbanas donde tienen lugar. La interseccionalidad permite identificar esos grupos de personas donde las vulnerabilidades se profundizan por el entrecruzamiento más complejo de discriminaciones, para así implementar acciones que garanticen la superación de esas barreras y el mejoramiento de la calidad de vida en lo urbano. Además ayuda a “descubrir diferencias y similitudes significativas para poder superar las discriminaciones y establecer las condiciones necesarias para que todo el mundo pueda disfrutar sus derechos humanos” (Consejo Nacional para la Igualdad de Género [CNIG], 2018, p. 72).



A continuación, en la Tabla 1 se muestran ejemplos que buscan enfatizar cómo se diferenciaría la gestión urbana con enfoque de derechos, dando particular énfasis a la operativización del concepto orientador o de la interseccionalidad.

Tabla 1.

Ejemplos de la gestión urbana con y sin un enfoque de derechos, con énfasis en el abordaje del concepto orientador de interseccionalidad

Gestión urbana tradicional	Gestión urbana con enfoque de derechos
El Municipio construyó un centro de cuidado para los y las hijas/os de los y las comerciantes en el nuevo mercado. En total serán beneficiados más de 420 niños y niñas que acompañan a sus padres y madres en sus labores. Se invirtieron 250 000 dólares en su construcción.	En el nuevo mercado, el Municipio creó un centro de desarrollo para 420 niños y niñas de 0 a 10 años con instalaciones adecuadas para atender necesidades de protección integral que se identificaron en el censo realizado con los hijos e hijas de las personas comerciantes. El centro proporcionará atención en discapacidades físicas y educación intercultural (ya que varios niños y niñas hablan kichwa) y ofrecerán programas nutricionales que reduzcan los niveles de desnutrición detectados.
La Secretaría de Educación Municipal busca garantizar el ingreso de niños y niñas en movilidad humana a la educación, cumpliendo con las obligaciones establecidas por la ley. La política se iniciará a partir del próximo año lectivo en los niveles de primaria y secundaria.	La Secretaria de Educación Municipal en coordinación con instituciones del gobierno nacional realizó un diagnóstico de las niñas y niños en movilidad humana para entender las necesidades diferenciadas de ese grupo: proveniencia, dominio del idioma, características específicas, etc. Con eso se pretende garantizar el ingreso y permanencia de niñas y niños en movilidad humana a la educación municipal.
El Municipio se dispone a expropiar varias casas que se encuentran en una zona de alto riesgo no mitigable donde habitan 52 familias (aproximadamente 260 personas: 134 mujeres y 126 hombres). El Municipio ha diseñado el plan de reubicación para que durante los siguientes seis meses se trasladen a vivir en distintos sectores de la ciudad.	De acuerdo con un plan de reubicación, el Municipio ha determinado trasladar a 52 familias que habitan en una zona de alto riesgo no mitigable. En el diagnóstico se ha detectado que hay personas en situación de vulnerabilidad como mujeres madres solteras, afroecuatorianas, personas adultas mayores con discapacidad, personas indígenas de escasos recursos y personas que tienen problemas graves de salud. Se pretende localizar a todas las familias en un solo proyecto que contemple la accesibilidad, viviendas dignas, cercanía a servicios públicos de proximidad (salud y educación), y la no afectación de las redes sociales comunitarias.

1.2 Integralidad e interdependencia

La integralidad y la interdependencia tienen especial importancia para lograr una gestión urbana con enfoque de derechos. En cuanto a la integralidad, la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) reafirmó que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí” (p. 19). Con respecto a la interdependencia, o el relacionamiento que tienen entre sí los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo de Ecuador menciona que “el avance de uno de ellos facilita el de los demás, y su privación afecta negativamente al resto de derechos. Los derechos humanos constituyen un todo intrínseco a la condición humana y no pueden ser ejercidos de manera parcial” (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2015, p. 28).

La integración de este concepto orientador en la gestión urbana se refleja en la construcción de una visión integral e interdependiente sobre las condiciones existentes, y las acciones requeridas para un ejercicio efectivo de los derechos humanos en las áreas urbanas. Esto implica reconocer la manera en que procesos de carácter económico, jurídico, ambiental, financiero, productivo, demográfico, cultural y político-administrativo, entre otros, están complejamente entrelazados y tienen efectos diferenciados sobre la población, específicamente en la efectivización o vulneración de sus derechos.



En el contexto de la gestión urbana, sobre todo en el ciclo de la política pública debe incorporarse la “operacionalización” (Carlos Alza, 2014) de los derechos a través del diseño, implementación y monitoreo de “acciones encaminadas a satisfacer todos y cada uno de los derechos por igual y de manera simultánea” (Claudia Giménez y Xavier Valente, 2010, p. 73). Ello requiere desarrollar un ejercicio relacional en el análisis y “la toma de decisiones y su implementación, en el que la cooperación y la participación ciudadana son claves” (Zamora Acosta y Merinero Rodríguez, 2012, p. 445).

También la integralidad debe abordar diversas dimensiones de los derechos que están en juego y las personas sujetas de derechos que podrían estar afectadas. En primer lugar, se debe comprender la manera en que las condiciones existentes vulneran un conjunto de derechos en un entorno (Claudia Giménez y Xavier Valente, 2010), en este caso, en las diversas escalas espaciales que se articulan en las áreas urbanas. En segundo lugar, se debe comprender la manera en que se vulneran o efectivizan derechos de acuerdo con las características de las y los sujetos, lo que nos lleva al campo de la interseccionalidad.

En ese orden de ideas, la integralidad e interdependencia deben ser asumidos como aspectos cruciales en el diagnóstico y diseño de la política pública urbana. Asimismo, deben articularse con el concepto orientador de progresividad y no regresividad en el sentido de establecer prioridades para las y los sujetos y los derechos, así como asegurar los recursos necesarios y establecer metas, indicadores y plazos para efectivizarlos.

Para entender el concepto orientador de integralidad e interdependencia, en la Tabla 2 se presentan algunos ejemplos de cómo estos se pueden considerar en la gestión urbana.

Tabla 2.
Ejemplos de la gestión urbana con y sin un enfoque de derechos, con énfasis en el abordaje el concepto orientador de integralidad e interdependencia

Gestión urbana tradicional	Gestión urbana con enfoque de derechos
El Gobierno del municipio de Rionegro ha comenzado la construcción de un campo de fútbol, el cual pretende atender las necesidades de recreación de la creciente población que está habitando el suroriente de la cabecera cantonal. Para ello, el municipio adecuará terrenos localizados en una zona de influencia de la quebrada Guayabero.	El Municipio realiza un diagnóstico con la comunidad del suroriente para identificar las necesidades con respecto a espacios públicos, recreación y zonas deportivas. De esta serie de reuniones, surge el diseño de un parque multiuso que incorpora el desarrollo de diversas actividades para los grupos de personas identificadas por su identidad etaria y condición de discapacidad. Asimismo, contará con áreas de bosque, que servirán como franja de preservación de la quebrada (como medida de mitigación de riesgos), orientada a la recreación pasiva.
Debido al peligro que causa el volcán Tungurahua, el Municipio contempló la reubicación de varias familias que se encuentran en las zonas aledañas al volcán hacia otro espacio previsto por el área de seguridad del Municipio.	Debido al peligro que causa el volcán Tungurahua varias personas son reubicadas garantizando que la nueva zona sea segura, considerando además que el costo de acceso a la vivienda contemple su situación económica, su proximidad a centros educativos, de salud, a los lugares donde realizan sus labores cotidianas, entre otros factores importantes para asegurar el derecho a un hábitat digno, seguro y saludable.
El Municipio se reúne con las asociaciones de transportistas públicos de la ciudad con el fin de llegar a algunos acuerdos con respecto a la calidad del servicio que dan a las personas usuarias, establecer las nuevas rutas y aumentar paulatinamente el costo del pasaje para reducir el subsidio que da el Municipio.	El Municipio se reúne con las asociaciones del transporte público colectivo y con personas usuarias para debatir un plan que garantice el uso digno y accesible para personas con discapacidades y de todas las edades. Además, establece estándares para reducir las emisiones, y revisa las rutas con el fin de asegurar mayor cobertura y disminuir la concentración de transporte en determinadas zonas de la ciudad. Estas acciones se articulan con las estrategias establecidas en el Plan Cantonal de Movilidad y el Plan de Desarrollo Urbano del Cantón.



1.3 Progresividad y no regresividad

Las obligaciones que el Estado tiene en la efectivización de los derechos humanos deben ser desarrolladas de manera progresiva a través de las normas, jurisprudencia y políticas públicas, tal como lo establece la CRE (2008, artículo 11, número 8)²⁹. A través de esos instrumentos, el Estado debe definir prioridades para garantizar de forma integral los derechos humanos en sus niveles esenciales, considerando en su planificación la capacidad presupuestaria y/o institucional que viabilice la realización de políticas, planes y proyectos para el ejercicio progresivo de los derechos. Debe señalarse que este concepto orientador busca impedir el retroceso (no regresividad) de las condiciones de vida de la población en relación con la efectivización de los derechos humanos. Es decir, se reconoce que el mejoramiento de dichas condiciones en las áreas urbanas debe alcanzarse gradualmente pero tampoco se justifica un retroceso a causa de la disminución de los recursos³⁰.

Bajo este concepto orientador, la situación previa de los derechos es el punto de partida desde el cual se deben generar procesos continuos e integrales que provean su contenido mínimo. Eso significa asegurar que cada derecho se encuentre disponible de manera permanente (disponibilidad) para toda la población sin discriminación (accesibilidad), que sean de calidad (calidad) y que se adecúen a los requerimientos de acuerdo con las distintas realidades sociales y culturales (aceptabilidad) (Carlos Alza, 2014).

Finalmente, es necesario resaltar que, si bien la complejidad en la distribución equitativa de recursos puede significar un obstáculo para la gestión urbana, el concepto de progresividad exige plantear objetivos y metas en términos específicos de derechos humanos que contribuyan con su priorización y garantía. Asimismo, es necesario considerar que los derechos de generaciones futuras no pueden verse comprometidos por el cumplimiento de las obligaciones estatales con respecto a la población del presente. Por lo tanto, las personas tomadoras de decisiones deben abordar la política pública en términos de sostenibilidad de recursos con una visión de mediano y largo plazo.

Los ejemplos que se muestran en la Tabla 3 ayudan a ilustrar cómo operativizar el concepto orientador de progresividad y no regresividad en la gestión urbana.



29. "El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio" (CRE, 2008, artículo 11, número 8).

30. "Las obligaciones internacionales adquiridas por el Ecuador por la suscripción y ratificación de los pactos y tratados antes mencionados, supone la ejecución de acciones positivas tendientes a aumentar año a año las asignaciones presupuestarias correspondientes al gasto social de acuerdo con los recursos disponibles. Implícitamente la regresividad implica la no regresividad en las asignaciones presupuestarias correspondientes al gasto social. Es decir, los Estados parte no pueden aumentar las asignaciones correspondientes al gasto social debido a que no tienen los recursos necesarios para hacerlo, al menos están obligados a no disminuir las asignaciones presupuestarias con relación a los ejercicios fiscales anteriores. El mecanismo se erige como una especie de candado de los niveles del gasto social que se han venido asignando en los ejercicios fiscales anteriores" (Jorge Sosa, 2005, párrafo 3).



Tabla 3.

Ejemplos de la gestión urbana con y sin un enfoque de derechos, con énfasis en el abordaje del concepto orientador de progresividad y no regresividad

Gestión urbana tradicional	Gestión urbana con enfoque de derechos
<p>El Municipio contempla una reducción del presupuesto anual en el área de salud, por lo que debe cancelar el plan de ampliación de la red de centros de salud al barrio periférico de “Nueva Esperanza”. Este barrio tiene cinco mil habitantes y no cuenta con ninguna infraestructura de salud.</p>	<p>El Municipio contempla una reducción del presupuesto anual. Sin embargo, ante la obligación establecida de no reducción del presupuesto para inversión social, busca mantener los servicios de bienestar de proximidad para la comunidad. Por ello en la planificación anual, se ha priorizado la construcción del centro de salud de “Nueva Esperanza” y reducir gastos relacionados a las fiestas cantonales.</p>
<p>Las personas habitantes del barrio “San Antonio de Rocafuerte” se han acercado a las oficinas del municipio para solicitar que se solucione la mala calidad del servicio de agua potable y el acceso de rutas de transporte público colectivo. A lo que la administración municipal contesta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No se cuenta con la capacidad presupuestaria para adelantar las acciones debidas para el mejoramiento de la prestación del servicio de agua potable. 2. Junto con el aporte de la comunidad, el municipio puede desarrollar el mejoramiento vial necesario para que se pueda dar el acceso de una ruta de transporte público a las inmediaciones del barrio. 	<p>Frente a la solicitud de la comunidad, el Municipio ha decidido priorizar el mejoramiento de la calidad del servicio de agua potable en el barrio “San Antonio de Rocafuerte”. Para ello se establecerán un presupuesto, un cronograma de intervención y metas a cumplir acordadas con las distintas comunidades.</p> <p>El municipio se compromete a adecuar en varios frentes las vías de acceso al barrio, e iniciar las gestiones con las empresas prestadoras del servicio público colectivo que funcionan en esa área de la ciudad para establecer las rutas necesarias y ampliar la cobertura.</p>
<p>El Municipio de Lagunagrande viene desarrollando un plan de reordenamiento de la movilidad urbana a través del rediseño de rutas y frecuencias de transporte público colectivo en barrios periféricos del sur, teniendo en cuenta el nivel de concentración de la población en esas zonas.</p> <p>La comunidad protesta porque bajo tal criterio muchas personas pobladoras se verían afectadas debido a que deberán desplazarse a una mayor distancia para abordar las unidades, lo que junto a la reducción de las frecuencias afecta su acceso a un transporte de calidad.</p>	<p>Actualmente la población asentada en los barrios periféricos del Sur del Municipio de Lagunagrande (120 mil habitantes) no cuentan con transporte público colectivo de calidad. El 30 % de la población camina cerca de 2 km hasta el punto de acceso más cercano (la distancia máxima sugerida es 400 m). Para atender mejor a la población, el municipio, la comunidad y las empresas prestadoras están elaborando de manera conjunta un Plan de Movilidad Integral que pretende optimizar las rutas de transporte público y crear ciclovías para así atender el 100 % de la población de los barrios en cuestión.</p>

1.4 Participación informada y corresponsable

La participación informada y corresponsable busca asegurar la construcción de políticas con los diversos actores estatales, privados, académicos y de la sociedad civil. Para ello se requiere de la participación informada e inclusiva de todos los sectores en todas las fases del ciclo de la política pública. Por lo tanto, la participación informada y corresponsable se debe contemplar no solamente en las decisiones puntuales, sino también a nivel estratégico. Por ejemplo, en el momento de generar una visión a largo plazo para la gestión urbana.

En este punto es clave resaltar la existencia de una sociedad civil heterogénea, con intereses y necesidades diferentes, pero con la capacidad de diagnosticar problemas y proponer soluciones desde sus vivencias cotidianas y conocimiento de sus propias realidades.

En aras de garantizar una participación que vaya más allá de un indicador cuantitativo, el rol del Estado comprende, por un lado, la generación de espacios que permitan el acceso a la información a partir de los cuales se pueda ejercer la libertad de expresión y opinión de toda la población, y su intervención en la toma de decisiones de manera consciente. En este sentido, cabe resaltar la importancia de identificar las relaciones de poder subyacentes, comprender la manera en que pueden influir sobre la posibilidad de una participación plena, pero, además desarrollar metodologías que busquen superarlas



como factor determinante a la hora de tomar decisiones. Por otro lado, garantizar la efectividad de la participación ciudadana también tiene que ver con la trascendencia y la incorporación de sus aportes realizados en las acciones de la gestión urbana.

En la Tabla 4 se muestran unos ejemplos que buscan enfatizar la diferencia entre la gestión urbana tradicional y con enfoque de derechos, dando particular énfasis al concepto orientador de participación informada y corresponsable.

Tabla 4.
Ejemplos de la gestión urbana con y sin un enfoque de derechos, con énfasis en el concepto orientador de participación informada y corresponsable

Gestión urbana tradicional	Gestión urbana con enfoque de derechos
El Municipio diseñó el plan de reubicación del principal relleno sanitario de la ciudad y realizará una reunión para socializar el proyecto a las comunidades que viven en zonas aledañas unas semanas antes de su implementación.	El Municipio tiene previsto reubicar el relleno sanitario en un sector de la ciudad en cuyos alrededores habitan más de 1 200 familias, por lo que se realizarán asambleas con las comunidades que serán afectadas por la implementación del proyecto. El objetivo es establecer mecanismos de participación e información para involucrarlas en el diseño, los estudios de impacto ambiental, social y económico a realizarse, y en el monitoreo de las distintas fases de implementación del proyecto.
Para fomentar el turismo y mejorar la movilidad, el Municipio va a construir un teleférico al este de la ciudad, articulando el potencial turístico de la reserva forestal “Montaña del Ángel” con la necesidad de transporte de las y los habitantes de los barrios periféricos que se localizan en sus inmediaciones.	La construcción de un teleférico orientado a fomentar el turismo y mejorar la movilidad de un sector de la población quedó pospuesta por un proceso de negociación entre el Municipio y la comunidad. Como resultado del proceso se decidió priorizar el desarrollo de una red de agua potable para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en los barrios periféricos de la zona este de la ciudad.
El Municipio iniciará el desarrollo de un nuevo parque en homenaje a las madres en el barrio “Mirador de Santa Teresa”, después de haber realizado algunas visitas y análisis de la zona a intervenir.	Se planificó con la comunidad el diseño y desarrollo del parque de “La Madre”. Uno de los acuerdos a los que se llegó entre la comunidad y el Municipio fue el compromiso de trabajar de manera conjunta para su mantenimiento y para garantizar la seguridad en el sector.

1.5 Transparencia y rendición de cuentas

Los derechos humanos implican una relación entre titulares de obligaciones (el Estado, y sus concesionarios y delegatarios) y sujetos de derechos (las personas y la naturaleza). Esta debe ser mediada por mecanismos de exigibilidad que garanticen su cumplimiento, los cuales deben ser accesibles y transparentes. La rendición de cuentas se constituye en un concepto orientador clave en la verificación de los impactos que las acciones públicas establecidas en lo urbano tienen sobre la vulneración o efectivización de derechos.

Para ello se hace necesario:

- Identificar algunos aspectos claves como la transparencia y rendición de cuentas del proceso de construcción de las políticas públicas urbanas, especialmente lo que tiene que ver con el seguimiento, monitoreo, resultados y presupuestos;
- Ejecutar el gasto público bajo lineamientos de disciplina fiscal;
- Definir las personas responsables institucionales a cargo de velar por cada una de las obligaciones; y



- Establecer mecanismos para acceder a la información sobre la cual se toman las decisiones gubernamentales, y para la recepción de reclamos que surgirán durante la implementación de dichas decisiones.

De manera complementaria, se plantea la importancia de fortalecer las capacidades tanto de las servidoras y servidores públicos para proporcionar la información necesaria, como de las y los sujetos de derechos para acceder a la misma y comprenderla. A partir de ese ejercicio se requiere construir los argumentos necesarios para establecer una participación informada y protagónica. Ante casos de incumplimiento de las obligaciones del Estado, es imprescindible que se diseñen e implementen procesos de responsabilidad y corrección institucional. Finalmente, un aspecto clave en la implementación y eficacia de este principio es la información. Por ello, debe tenerse en cuenta tanto la manera cómo se construye la política pública, como la calidad, especificidad y funcionalidad para diagnosticar realidades locales y argumentar la toma de decisiones gubernamentales.

En la Tabla 5 se muestran ejemplos de cómo el concepto orientador de transparencia y rendición de cuentas se aplica a la gestión urbana.

Tabla 5.
Ejemplos de la gestión urbana con y sin un enfoque de derechos, con énfasis en el concepto orientador de transparencia y rendición de cuentas

Gestión urbana tradicional	Gestión urbana con enfoque de derechos
El Municipio, cumpliendo con sus obligaciones de transparencia, colocó en sus redes sociales la información sobre el corte del servicio de agua que se realizará el próximo domingo 25 de junio en algunos barrios del suroriente de la ciudad.	Con dos semanas de anticipación, representantes de la empresa municipal de agua potable visitaron los 25 barrios de la ciudad que iban a ser afectados por el corte en el suministro, con el fin de socializar las fechas y horas mediante asambleas y entrega de volantes.
En la actualidad, el Municipio de San Francisco adelanta el plan maestro de repavimentación vial, el cual abarca más de 200 km de vías. La alcaldía local menciona en sus redes que se han adelantado un 34 % de las obras con un retraso de dos meses en su ejecución, y ruega a la comunidad tener paciencia y civismo mientras se concluye el resto de los trabajos.	El Municipio de San Francisco aprobó en asamblea comunitaria el plan de repavimentación de 30 km de vías, involucrando a 4 barrios. En este sentido, acordó la publicación en los medios más accesibles a la comunidad, un informe quincenal sobre la ejecución del proyecto, especificando el cumplimiento de metas y la ejecución presupuestaria. Además, acordaron la asistencia de autoridades municipales en las asambleas barriales cada mes para presentar informes sobre los avances en la ejecución.
El Municipio mencionó en una asamblea comunitaria que se iniciará con el proceso de regulación del barrio, para lo cual las y los habitantes deben estar pendientes a las actualizaciones publicadas en su sitio web: www.municipio.gob.ec .	El Municipio anunció en una asamblea comunitaria que el 20 de octubre del presente año iniciará el proceso de regulación del barrio, por lo que las personas habitantes deben contar con la escritura, certificado de gravámenes y carta del impuesto predial. Todos los requisitos se encuentran en el sitio web www.municipio.gob.ec , pero teniendo en cuenta que no todas las personas tienen acceso al servicio de internet, autoridades de la administración municipal desarrollarán visitas al barrio para informar a la comunidad.



2. Propuesta conceptual y analítica: dimensiones urbanas de los derechos humanos

La Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad planteó la necesidad de desarrollar un ejercicio de construcción de las dimensiones urbanas de los derechos humanos con base en el orden jurídico nacional y local. En ese sentido, como ya se indicó anteriormente, el derecho a la ciudad es reconocido en el artículo 31 de la CRE (2008) y se concibe como un derecho complejo que requiere de la concreción de otros derechos para efectivizarse en su integralidad.

Aunque la garantía de los derechos de las ciudades es una obligación que el Estado ecuatoriano debe asumir a través del tejido institucional comprometido en la gestión pública, son los gobiernos locales quienes deben responder de forma directa a las problemáticas que cotidianamente inciden en la vida urbana. Por ello, es importante tener en cuenta lo que establece el COOTAD (2010) respecto a las funciones que tienen los GADM.

Entre los principios orientadores incorporados en el COOTAD para la garantía de los derechos humanos, están la *coordinación y corresponsabilidad*. Al respecto esta norma establece que:

Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos (COOTAD, 2010, artículo 3, letra c).

Además, en el COOTAD se desarrolla una articulación entre los derechos incorporados en la CRE con las funciones y competencias de los GADM³¹. Si bien, constituyen lineamientos específicos para el ejercicio de la política pública a nivel cantonal, también son útiles para definir ejes de acción institucional en la gestión de las áreas urbanas con el objetivo primordial de garantizar el derecho a la ciudad a quienes la habitan.

A continuación se plantea una propuesta basada en un análisis orientado a establecer las distintas dimensiones urbanas de los derechos humanos, en concordancia con el marco legal nacional y local, y efectivizando las herramientas con las que cuentan los GADM.

2.1 Descripción de la propuesta

Para esta propuesta se toma como punto de partida la reflexión realizada en la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, los aportes de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, la articulación entre lo dispuesto en la CRE y el COOTAD³², y los desafíos detectados con respecto a su garantía, los cuales se derivan de la investigación realizada para la construcción de este documento.

Con base en la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, descrita en el primer capítulo, a continuación se proponen catorce derechos adaptados al contexto actual y a la realidad de Ecuador:

1. Derecho a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación
2. Derecho a los servicios públicos domiciliarios (agua, saneamiento, energía eléctrica, acceso a internet)
3. Derecho a una vivienda adecuada y digna
4. Derecho a un hábitat seguro y saludable

31. Las funciones y competencias de los GADM se establecen en los artículos 54 y 55 del COOTAD (2010).

32. Específicamente, respecto a lo establecido en cuanto a las funciones, competencias y efectivización de los derechos por parte de los GADM.



5. Derecho al acceso seguro y permanente de alimentos sanos, suficientes y nutritivos
6. Derecho a la salud
7. Derecho a la educación
8. Derecho al trabajo (es un deber social y derecho económico)
9. Derecho de conciencia, religión, opinión e información
10. Derecho a participar en la vida cultural de la comunidad, ocio, recreación y deporte
11. Derechos de participación
12. Derecho al espacio público
13. Derecho a una movilidad urbana segura, sostenible y accesible
14. Derecho a una vida libre de violencias en los ámbitos público y privado

En estos catorce derechos propuestos, a diferencia de la Carta-Agenda Mundial, se prioriza la incorporación explícita del derecho al trabajo y a una movilidad urbana segura, sostenible y accesible³³. Además, el derecho a una vida libre de violencia en los ámbitos público y privado se incluyó a raíz del fenómeno generalizado y normalizado de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes y la población LGBTI, detectado en el transcurso de la investigación realizada en las seis ciudades del Programa CIS. Finalmente, en el derecho a los servicios públicos domiciliarios se incorporó el acceso a internet, debido a que en 2016 fue reconocido por la ONU como un derecho humano³⁴ y que en el contexto de la actual emergencia sanitaria se constató su importancia como factor clave para la efectivización del derecho al teletrabajo y la educación virtual.

En la Figura 1 se muestra cada uno de los derechos planteados y su relación con varios artículos incorporados en la CRE.

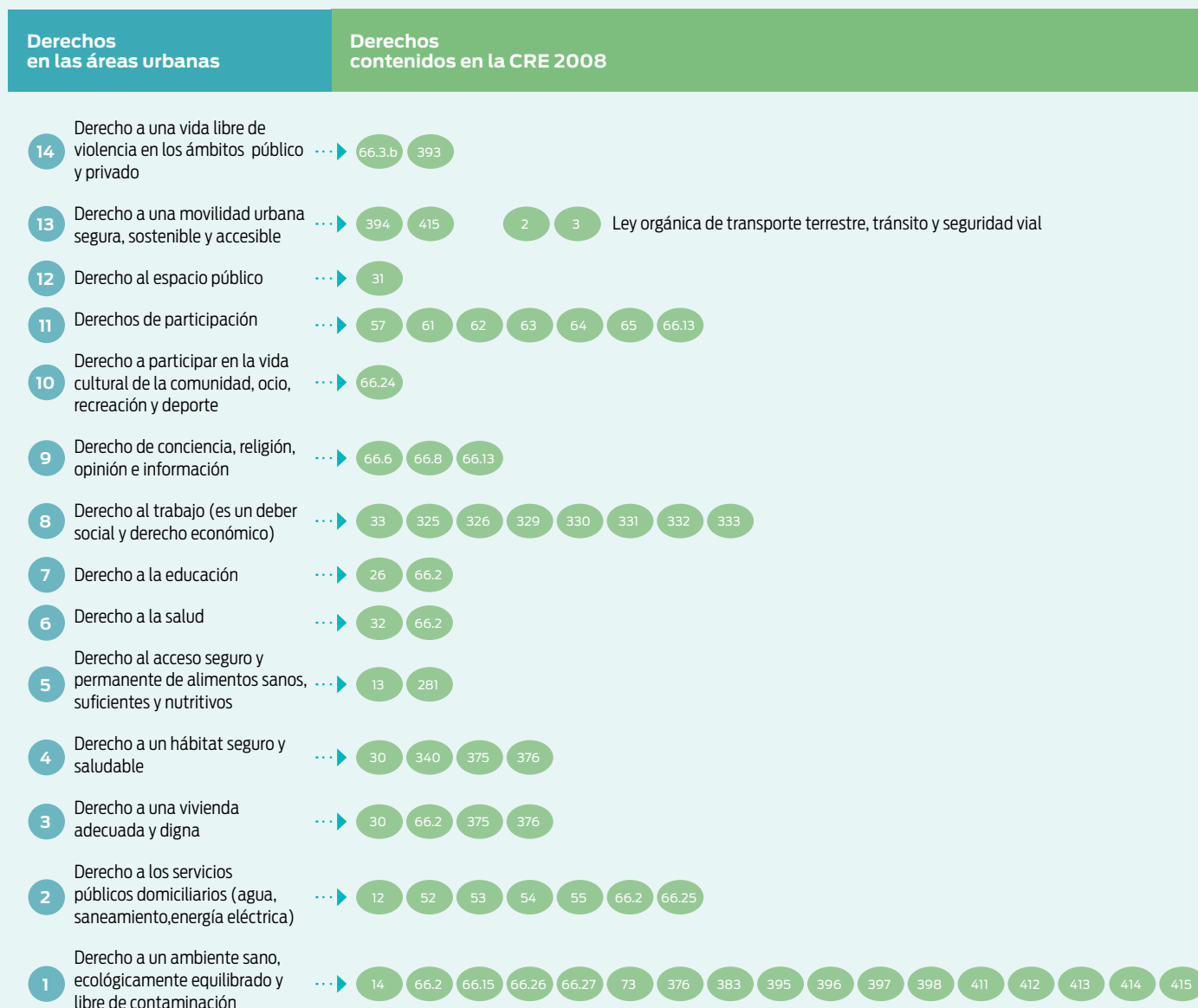


33. Debido a que en la CRE (2008) no se define de manera explícita el derecho a la movilidad en las áreas urbanas, se revisó el contenido de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2008).

34. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó la Resolución A/HRC/32/L20 de 2016 para la promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en internet.



Figura 1.
Derechos en las áreas urbanas y los derechos correspondientes del marco constitucional ecuatoriano³⁵



Con base en los planteamientos anteriores y tomando como antecedente el gran avance en el reconocimiento e incorporación de los derechos humanos en la normativa nacional, se desarrolla una articulación entre las propuestas y el marco normativo general para la incorporación de los derechos humanos en la gestión de los gobiernos locales de Ecuador.

2.2 Dimensiones urbanas articuladas a los catorce derechos propuestos

El goce pleno de los derechos humanos en la ciudad debe ser el resultado de una gestión urbana que incluya una gobernanza amplia y efectiva, que articule el reconocimiento de la diversidad, privilegios, vulnerabilidades y necesidades de quienes la habitan, a fin de garantizar la implementación de un proceso

35. En adición a los artículos e incisos de la CRE, se tomó en cuenta la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, ya que esta norma aborda de manera explícita el derecho a una movilidad urbana segura, sostenible y accesible.



integral y progresivo de los distintos derechos interdependientes en diversas dimensiones y escalas urbanas. En ese sentido, y tomando en consideración la lógica de efectivización de derechos planteada por la Defensoría del Pueblo de Ecuador (2018), a continuación, se propone un modelo de análisis que articula los catorce derechos propuestos con las distintas dimensiones identificadas (Figura 2): i) Desarrollo urbano sostenible³⁶; ii) Ámbitos públicos y privados libres de violencia; iii) Bienestar de proximidad³⁷; y, iv) Movilidad urbana, la habitacional y la que articula los derechos económicos, culturales y políticos.

Figura 2.
Interacción entre los catorce derechos y las dimensiones urbanas



36. La CRE (2008) hace un reconocimiento de los derechos de la naturaleza, lo que implica que el desarrollo urbano debe tener en cuenta la garantía de esos derechos.

37. En la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad se establece el "Derecho a Servicios Públicos Básicos de Proximidad", lo que implica "la creación de servicios públicos de calidad y no discriminatorios, que garanticen a todos sus habitantes, como mínimo: la formación, el acceso a la salud, la vivienda, el agua y el saneamiento, la energía y una alimentación suficiente" (2012, p. 7). En nuestra propuesta, el bienestar de proximidad se plantea como una dimensión que implica la efectivización progresiva e integral de varios derechos interdependientes que conlleven el mejoramiento de la calidad de vida en una escala urbana que articula el entorno inmediato donde se localiza la vivienda, el vecindario, el barrio y el sector.



Este modelo pretende visibilizar la interdependencia, integralidad e interseccionalidad de los derechos humanos para orientar a una gestión urbana que contribuya a su efectivización. Asimismo, busca sintetizar visualmente la manera en que estas dimensiones establecidas abarcan distintas escalas espaciales y articulan todos o parte de los derechos propuestos. Se trata de dimensiones esenciales que permiten el logro de la vida digna de quienes habitan las urbes, las cuales confluyen en distintos contextos donde tiene lugar su cotidianidad y vitalidad:

- **Ambiental:** abarca todo el escenario urbano bajo el principio de desarrollo urbano sostenible y está respaldada por el derecho a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación (derecho 1). Ello se conecta integralmente con los derechos de la naturaleza consagrados en la CRE (2008, artículos 71, 72, 73 y 74).
- **Bienestar de proximidad:** implica una serie de garantías orientadas al aseguramiento de la calidad de vida en una escala de carácter zonal (derechos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9). Al contrario, la habitacional puede suscribirse a un entorno urbano inmediato como el barrio, el vecindario y la vivienda (derechos 1, 2, 3, 4). Estas dimensiones se articulan íntimamente con la ambiental, de movilidad urbana, de espacios públicos y privados libres de violencias, pero también se pueden asociar con dimensiones políticas, económicas y culturales en relación con la necesaria participación en la vida cultural, o haciendo parte de las decisiones comunitarias orientadas a la construcción de mejores entornos urbanos.
- **Movilidad urbana:** respaldada en el derecho 13, también abarca todo el contexto urbano e integra las diversas funciones y actividades que allí tienen lugar (vivienda, abastecimiento, salud, educación, trabajo, ocio, recreación, deporte y disfrute del espacio público), como se muestra en la Figura 2. Por ejemplo, esta tiene una íntima relación con la ambiental debido a los impactos de las distintas formas de desplazamiento urbano, pero también con la necesidad de salvaguardar los escenarios públicos y privados de la violencia (derecho 14). Es muy frecuente que en el transporte público colectivo se vulnere la integridad de las mujeres, niños, niñas, personas con discapacidades, personas adultas mayores y personas LGBTI, principalmente.

En cuanto a las dimensiones políticas, económicas y culturales (derechos 8, 9, 10, 11 y 12), estas confluyen, se articulan e inciden de manera compleja en lo urbano, con distintos efectos en la calidad de vida de sus habitantes. En primer lugar, las diversas instancias y formas de participación y decisión política generan efectos diferenciados en los escenarios urbanos de acuerdo con intereses en disputa, grupos de presión y poder, prioridades y capacidades organizativas, entre otros aspectos.

En segundo lugar, las actividades económicas articulan diversas escalas, actores y formas de incidencia en lo urbano de carácter ambiental y socioeconómico, entre otras. En este sentido, se vuelve crucial la centralidad del trabajo, entendido como un derecho económico y un deber social (derecho 8). Este se encuentra íntimamente relacionado al acceso a mejores condiciones de vida, pues de su calidad y accesibilidad depende la economía familiar y la posibilidad de solventar gran parte de sus necesidades cotidianas.

En tercer lugar, la posibilidad de participar en la vida cultural (derecho 10) en lo urbano implica el reconocimiento del *otro*, sus costumbres, tradiciones y el acceso a espacios para su expresión. Esto necesariamente requiere de la superación de prácticas históricamente normalizadas como la xenofobia, la discriminación o el desconocimiento del *otro* como sujeto de derechos. Asimismo, el ocio, la recreación y el deporte requieren de escenarios en la escala barrial o zonal que ayuden a garantizar el bienestar de proximidad.

Finalmente, el derecho a una vida libre de violencias en los ámbitos público y privado (derecho 14) abarca todo el escenario urbano, pues la cotidianidad se desarrolla en la vivienda, el vecindario, el barrio, la escuela, el colegio, la universidad, el espacio público, el mercado, el transporte público y el trabajo. Es allí donde históricamente se han reproducido y normalizado diversas violencias contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas pertenecientes a comunidades y pueblos de diversos orígenes culturales, comunidades LGBTI, población en condición de movilidad humana, entre otros.



3. Articulación del quehacer municipal con los derechos humanos en la gestión urbana

Al momento de traducir los catorce derechos propuestos a la gestión urbana en el contexto local-municipal, se realizó un ejercicio de cruce con las veintitrés funciones y las catorce competencias de los GADM establecidas en el COOTAD (2010, artículos 54 y 55). Allí se pudo establecer que existen relaciones directas e indirectas entre estas funciones y competencias, y los derechos propuestos en las áreas urbanas³⁸.

Este ejercicio se puede apreciar en la Figura 3, donde se muestra el rol preponderante de los gobiernos locales como parte del sistema de protección de derechos, así como la interdependencia de las funciones y competencias con los catorce derechos humanos en las áreas urbanas. La Figura 3 ilustra la complejidad de la operativización de los derechos humanos a nivel de GADM.

Figura 3.
Cruce entre competencias y funciones de los GADM de acuerdo con el COOTAD y los catorce derechos propuestos para áreas urbanas

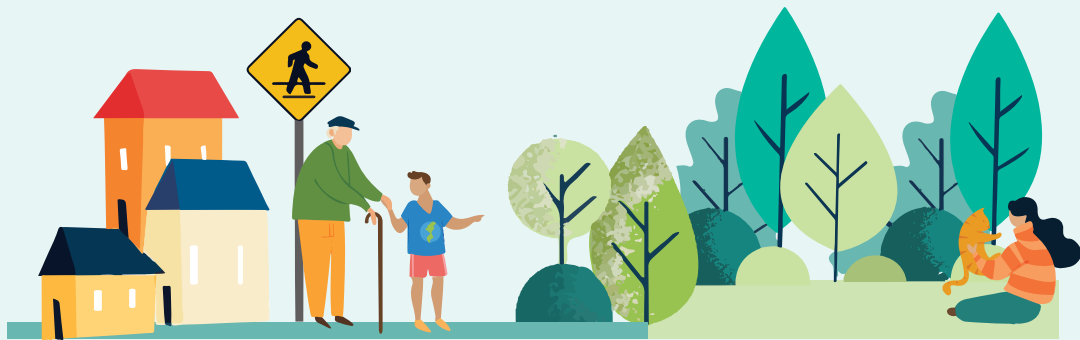
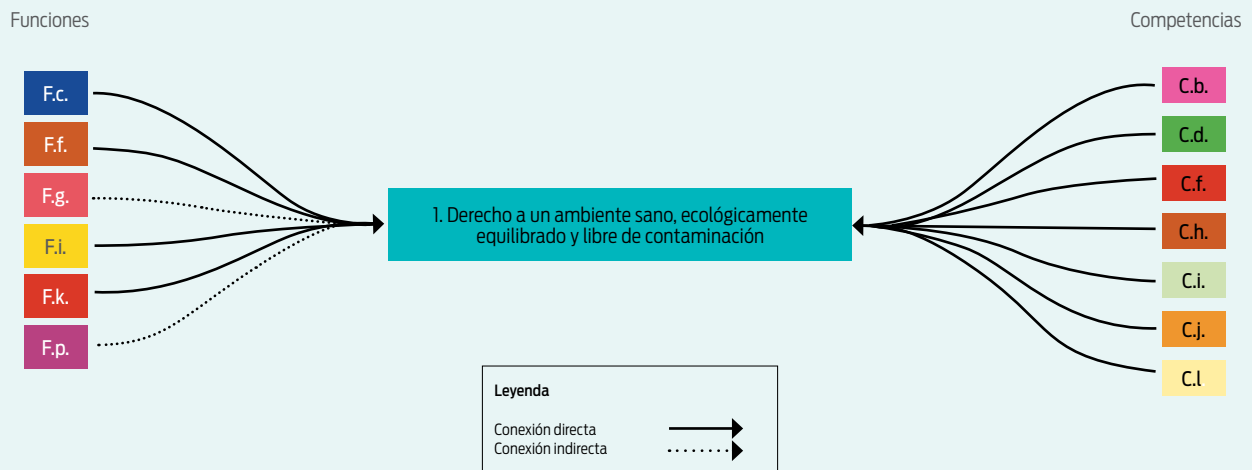


38. El caso de la función *j* es particular por su orientación hacia la "implementación de los sistemas de protección integral del cantón para asegurar el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales" (COOTAD, 2010, artículo 54). Por su rol transversal y relacionado a todos los derechos se muestra sin conexiones en la figura. Además, las funciones *a* y *b* son de carácter general. La primera promueve el "desarrollo sustentable en toda la circunscripción territorial cantonal para garantizar la realización del Buen Vivir", mientras que la función *b* promueve el diseño e implementación de políticas de promoción y construcción de la equidad e inclusión en el territorio cantonal.



Por ejemplo, cuando se analiza el derecho a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación (derecho 1) se determinó que las funciones *c, f, i, k*, y las competencias *b, d, f, h, i, j, r*, implican acciones directamente relacionadas a la efectivización de este derecho, mientras que las funciones *g* y *p* lo hacen de manera indirecta (ver Figura 3).³⁹ Esto se encuentra representado en la Figura 4.

Figura 4.
Articulación directa e indirecta de las funciones y competencias articuladas al derecho 1 (derecho a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación)



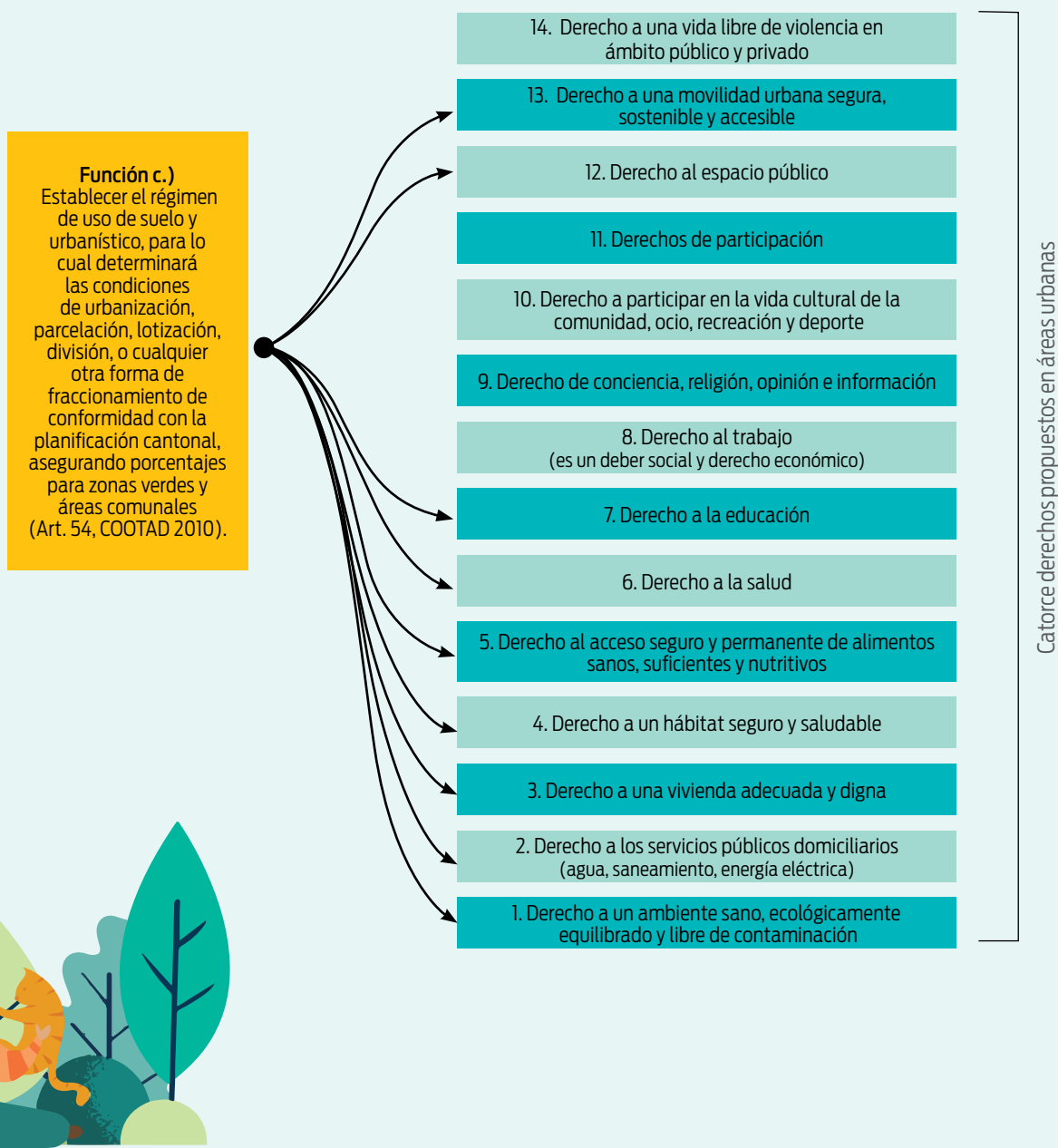
39. Las funciones articuladas de manera directa son: "c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales; f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad; i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal; k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales. Las funciones articuladas de manera indirecta son: g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo, p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad" (COOTAD, 2010, artículo 54). Las competencias articuladas de manera directa son: "b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley; f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal; h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines; i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley; l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras" (COOTAD, 2010, artículo 55).



Adicionalmente, para entender la manera en que cada una de las funciones y competencias repercute directa e indirectamente sobre uno o varios de los catorce derechos propuestos, se realizó un ejercicio para visualizar estas conexiones. Para ello se toma como ejemplo la función c^{40} (ver Figura 5) de los GADM definida en el artículo 54 del COOTAD y la competencia d^{41} (ver Figura 6) definida en el artículo 55 de dicho Código.

Figura 5.

Ejemplo de cruce entre funciones de los GADM y los catorce derechos propuestos para áreas urbanas (función c)



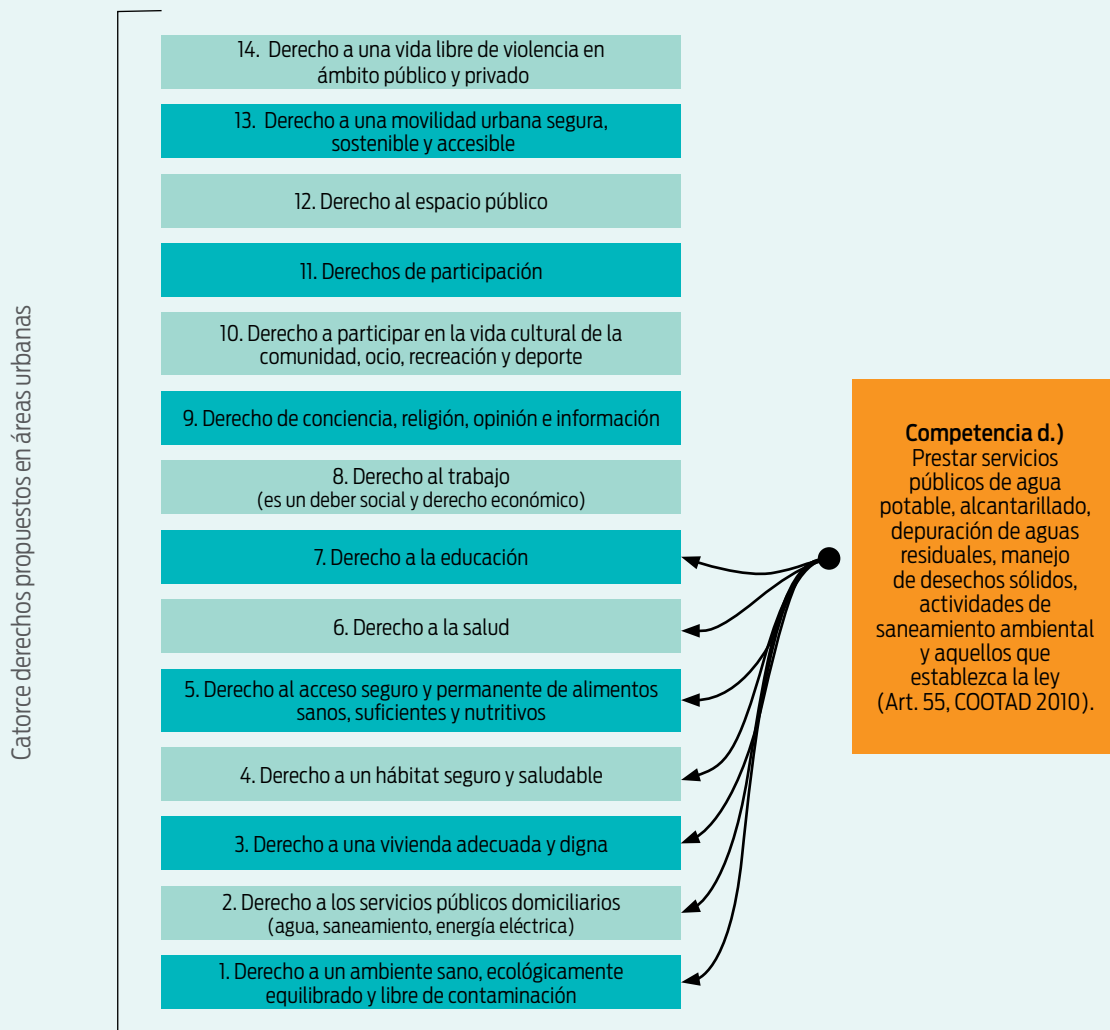
40. **Función c:** "Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales" (COOTAD, 2010, artículo 54).

41. **Competencia d:** "Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley" (COOTAD, 2010, artículo 55).



Figura 6.

Ejemplo de cruce entre competencias de los GADM y los catorce derechos propuestos para áreas urbanas (competencia d)



Es necesario mencionar que a lo largo del documento se reconoce la existencia de todo un marco jurídico que respalda los derechos planteados. Además de ser uno de los principales aportes de esta propuesta, la articulación entre este marco jurídico, los derechos y sus dimensiones urbanas, y su integración con los mecanismos de gobierno municipal, implica que los GADM reflexionen sobre la reorganización de la gestión de los respectivos recursos financieros, técnicos e institucionales hacia la efectivización de los derechos humanos en las áreas urbanas de Ecuador.

Por lo tanto, los municipios como parte del sistema de protección, garantía, respeto y promoción de derechos humanos, pueden trabajar en el diseño de acciones de política pública orientadas a la satisfacción progresiva de los derechos, una labor que debe hacerse de manera articulada entre las distintas direcciones y consejos que integran la arquitectura institucional municipal.





CAPÍTULO 4

Breve análisis situacional sobre la garantía de derechos humanos en seis áreas urbanas de Ecuador

Gran parte de la propuesta presentada en el capítulo anterior se basa en un análisis sobre el sistema de protección de derechos a nivel nacional y cantonal, la arquitectura institucional establecida para tal fin, y una aproximación a las lógicas que en torno a la vulneración y efectivización de derechos tienen lugar en el contexto de los seis Laboratorios Urbanos del Programa CIS (Loja, Cuenca, Lago Agrio, Latacunga, Ambato y Portoviejo). Este análisis se desarrolló entre marzo y agosto de 2019, integrando una revisión de la normativa vigente, documentación gubernamental, investigaciones académicas y contenidos de los PDOT de los seis cantones mencionados. Esto se complementó con las conclusiones extraídas del trabajo de campo y las entrevistas realizadas a actores claves tanto a nivel nacional como local.

A continuación, se realiza una breve aproximación a varias lógicas y factores que intervienen en la efectivización o vulneración de los derechos a nivel cantonal con base en los resultados de dicho análisis, y al desarrollo conceptual llevado a cabo en los capítulos anteriores.



1. Factores y brechas existentes para la efectivización de los derechos humanos en las ciudades ecuatorianas

Debe tenerse en cuenta que hacia 2014 se crearon los CCPD, concebidos como una instancia que a nivel local promoviera la garantía de los derechos humanos de forma integral. En el análisis de las ordenanzas municipales que implementan el sistema cantonal de protección de derechos en las seis ciudades del Programa CIS, se evidencia que antes del 2014 éstas se limitaron a la conformación de organismos para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia.

También se evidenció un progreso diferenciado entre los gobiernos locales analizados con respecto a la implementación de los consejos y el abordaje de los derechos humanos de manera integral. Se apreciaron avances destacados en los GADM de Portoviejo y Cuenca donde fueron claves la comprensión de la temática y la voluntad política. Sin embargo, la transición institucional que tuvo lugar con la creación de los CCPD sigue siendo un reto no superado.

En su gran mayoría, los CCPD carecen de autonomía política y financiera, constituyéndolos en organismos dependientes del gobierno local de turno. Al ser institucionalizados de esta manera, su labor de promoción y de protección de derechos está orientada por aspectos coyunturales del quehacer político local que puede reforzar posturas tradicionales paternalistas y clientelares. Asimismo, la respuesta hacia los demás grupos de atención prioritaria implica contar con mayor presupuesto, personal especializado, información más detallada y procesos institucionales diferenciados, aspectos que en las seis ciudades del Programa CIS son bastante disímiles.

Debe resaltarse que la normativa vigente que rige a los GAD en Ecuador contiene avances significativos en materia de derechos humanos. La implementación de los sistemas integrales de protección de derechos se ha reflejado en la ampliación del marco jurídico a nivel local, a partir de la exigencia de la creación de una comisión permanente de igualdad y género, así como los mecanismos de participación. Sin embargo, para que el avance normativo sea efectivo deben superarse obstáculos como el desconocimiento de las normas.

De hecho, durante las entrevistas realizadas se evidenció que la mayoría de los servidores y servidoras públicas carece de información sobre el enfoque de derechos humanos, incluyendo las obligaciones del Estado para su promoción, garantía y protección. Por otro lado, la cultura paternalista, asistencialista y clientelar sigue permeando el accionar institucional en varios casos, pues se sigue pensando que la garantía de los derechos humanos es un *favor* y no un deber que el Estado tiene con toda la población. A ello debe agregarse que en general la población no se reconoce como sujeto de derechos ni está empoderada para exigirlos.

En cuanto al ejercicio de derechos de participación ciudadana en el marco de la democracia deliberativa⁴², los GADM han desarrollado sistemas que contemplan la participación de las personas que habitan en los barrios y parroquias urbanas, lo cual tiene su origen en la obligatoriedad que establece el artículo 306 del COOTAD⁴³. Ello se lleva a cabo a través de la dirección de desarrollo comunitario o social.

42. "La democracia deliberativa, como discurso racionalizado, es una alternativa meritoria que ofrece herramientas discursivas y analíticas para comprender cuáles son las reglas que ha de seguir el Estado frente a la tarea de garantizar la inclusión del otro, así como ofrecer un canon de derechos subjetivos de acción que faciliten la participación ciudadana" (Héctor Domínguez, 2013, p. 302).

43. "Se reconoce a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritales. Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa, para lo cual se reconocerán las organizaciones barriales existentes y se promoverá la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere" (COOTAD, 2010, artículo 306).



En las seis ciudades del Programa CIS, las personas representantes barriales y GAD parroquiales han sido incluidos en el mapeo de actores para la elaboración de los PDOT y en las ordenanzas municipales respectivas a la participación, no siendo así en cuanto a los grupos de atención prioritaria, poblaciones en situación de vulnerabilidad, ni las personas sin pertenencia organizativa.

Adicionalmente, un problema estructural de la participación es que no se asume por los GADM como el ejercicio de corresponsabilidad que existe entre los sujetos de derechos con el desarrollo urbano. Por el contrario, se sigue restringiendo esta participación al cumplimiento de una obligación legal que no se materializa en la permanencia de una construcción formada, informada y democrática de la planificación territorial, sino a una socialización de las decisiones tomadas previamente por las autoridades.

El PDOT de Cuenca es la excepción, en su contenido se especifica que la convocatoria tuvo como objetivo el incluir a la mayor cantidad de actores diversos, destacando entre ellos a grupos ecologistas, jóvenes, personas representantes de grupos de atención prioritaria, organizaciones de mujeres, de productores agroecológicos y de culturas urbanas. Ahora bien, respecto a los mecanismos de rendición de cuentas y control social, en 2017, la Secretaría Técnica de Participación y Control Social emitió una *ordenanza tipo* para la implementación del sistema de participación de los GAD municipales, metropolitanos y provinciales, por lo que se muestra una homogeneidad en la normativa de las seis ciudades, sin que las particularidades locales sean necesariamente contempladas (Secretaría Técnica de Participación y Control Social, 2017).

2. Reflexiones sobre la garantía de derechos humanos en seis áreas urbanas de Ecuador

Es necesario tener en cuenta la transformación en los modelos mentales respecto al enfoque de derechos humanos y su abordaje en la gestión urbana, sobre todo desde los servidores y servidoras públicas. En tal sentido, se hace necesario un proceso sostenido de educación y asistencia técnica para generar dichas transformaciones en la institucionalidad local. Complementariamente debe desarrollarse la formación de profesionales en gestión urbana como uno de los pilares de mejoramiento de la función pública municipal.

Asimismo, la lógica de funcionamiento municipal no necesariamente prioriza el reconocimiento de la especificidad de los contextos existentes en el territorio, la construcción de información sobre la diversidad de las personas habitantes, y los factores que intervienen en el ejercicio y vulneración de derechos a nivel local. En esa lógica, también resulta determinante la actuación del GADM en la asignación de presupuesto, la deficiencia de personal especializado, la imposibilidad de acceder a información pública más detallada y la inexistencia de procesos institucionales diferenciados, algunos de ellos dependientes de las decisiones del gobierno central.

Debe mencionarse que existen casos muy específicos de inclusión y reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos de poblaciones vulnerables como las mujeres y los grupos LGBTI, a través de ordenanzas que instituyen organismos especializados en Portoviejo⁴⁴ y Cuenca⁴⁵. En la capital azuaya existe la Red de Salud Sexual y Salud Reproductiva del Cantón Cuenca mientras que en Portoviejo se cuenta con la Unidad de Equidad de Género para la Promoción e Implementación de la Equidad de Género, el Comité Municipal para la Promoción e Implementación de la Equidad de Género, y el Comité Interinstitucional para la promoción e implementación de la equidad de género.

44. Ordenanza que reforma el título II de la Ordenanza que regula el desarrollo sociocultural del cantón Portoviejo e incorpora el capítulo innumerado denominado *De la eliminación de la discriminación, promoción del derecho a la igualdad y la inclusión de grupos de atención prioritaria y población LGBTI en el cantón Portoviejo* (2017).

45. Ordenanza para la inclusión, el reconocimiento y respeto a la diversidad, sexual y sexo genérica en el cantón Cuenca (2016).



Si bien es cierto que la problemática en torno a algunos grupos de atención prioritaria ha tenido una mayor relevancia para los municipios, se debe tener en cuenta que el enfoque basado en derechos humanos implica un abordaje desde una visión sistémica, abarcando soluciones estructurales frente a la discriminación que permitan la garantía de los derechos humanos para toda la población.

En lo concerniente a la no discriminación, en los PDOT se identificaron grupos de atención prioritaria en el diagnóstico de todas las ciudades y en la mayoría de ellas se cuenta con estadísticas desagregadas por grupo poblacional, con la salvedad de Portoviejo. Excepcionalmente, en Cuenca también se reconocen otros grupos no contemplados en el artículo 35 de la Constitución como mujeres, habitantes de la calle y personas refugiadas. Sin embargo, los planes y programas dirigidos a los grupos en situación de vulnerabilidad se restringen principalmente a la construcción de infraestructura para centros especializados de personas adultas mayores, niñez, y personas con discapacidad, entre otros. Lo cual implica una solución parcial a un problema estructural de discriminación, marginación y exclusión histórica.

A ello se suma que a nivel local las funciones y competencias son compartidas entre direcciones, jefaturas, etc., que conforman la arquitectura institucional municipal pero que ejercen sus funciones de manera poco articulada. Por el contrario, el análisis realizado evidenció que la consecución integral de los catorce derechos propuestos implica una fuerte articulación y coordinación multinivel y multiactor.

El enfoque basado en derechos humanos es una exigencia que implica la reformulación de objetivos, terminología y arquitectura institucional. Las que deberán ser parte de una propuesta rigurosa que aleje la gestión municipal de la compartimentalización, buscando un cambio estructural para que el gobierno local funcione bajo un enfoque de gestión integral que garantice el ejercicio de los derechos humanos. Al parecer, el diseño constitucional para la garantía y protección de los derechos adolece de fallas estructurales.

Mientras que a nivel nacional existe una hipertrofia institucional y los CNI carecen de independencia y no tienen la capacidad de cumplir con sus funciones de formulación, observancia y promoción de políticas públicas, a nivel local se ha ampliado la cobertura de protección de derechos humanos (los CCPD y JCPD) a otros grupos de atención prioritaria con los mismos recursos técnicos y financieros. Una ampliación del mandato institucional que ha tardado en asumirse, al tiempo que adolece de una profunda desarticulación con el gobierno central.

A nivel nacional⁴⁶, la disponibilidad de datos confiables y actualizados de forma desagregada y territorializada es una limitante para la formulación de políticas y planes con enfoque de derechos humanos a nivel local y nacional. Asimismo, la construcción de la información catastral a nivel municipal ha experimentado muchas dificultades para constituirse en un insumo técnico confiable para la planificación y toma de decisiones.

De manera complementaria, y como se vio anteriormente, es fundamental la construcción de investigaciones orientadas a entender la situación de los derechos humanos en las áreas urbanas, identificando vulnerabilidades, causas, correlaciones, interdependencias, interseccionalidades, espacialidades, entre otros aspectos. En las entrevistas realizadas se logró verificar la existencia de información generada desde varios sectores (académico, público, privado, sociedad civil), sin embargo, muchas veces es inaccesible y desconocida al no ser integrada en una base de datos donde debiera converger toda la información producida. A pesar de que generalmente esos datos no son homologados

46. Al no contar con un informe nacional sobre la situación de los derechos humanos que sirva como punto de partida para la concreción de indicadores y la espacialización de los tipos de vulneración, y de las y los sujetos vulnerados en las áreas urbanas del país, los esfuerzos gubernamentales, en gran medida, terminan siendo respuestas orientadas principalmente a los grupos de atención prioritaria sin abordar las complejas vulneraciones en las áreas urbanas del país.



metodológicamente, estos servirían como insumos para orientar intervenciones a nivel local⁴⁷. Ello debe complementarse con una mayor articulación con la academia, impulsando la investigación aplicada que apoye a las soluciones de problemas concretos.

Dadas las problemáticas y desafíos revelados a lo largo de la investigación realizada, se evidencia la necesidad de abordar los derechos humanos en las áreas urbanas de manera integral y sistemática en la gestión urbana, así como a través de los instrumentos de planificación como son los PDOT y los PUGS. Pues ello se constituye en un factor crucial para la concreción de los derechos humanos y de la naturaleza; y que de allí se inicie la construcción de políticas públicas basadas en la concepción urbana-local.



47. Ejemplo de ello es Cuenca, donde se verificó el esfuerzo institucional para construir un sistema único de datos y de catastro para guiar las decisiones de política y de planificación territorial y urbana. Aunque los datos recopilados en el campo social resultaron ser insuficientes, si lograron servir como insumo para el diagnóstico del PDOT, identificando las áreas de vulnerabilidad en el territorio.



CAPÍTULO 5

Crisis sanitaria y la gestión urbana con enfoque de derechos humanos

1. COVID-19 y su incidencia en las áreas urbanas

Las áreas urbanas se han convertido en el epicentro de la pandemia por la COVID-19 a nivel global. El Informe de Políticas del Secretario General de la ONU sobre COVID-19 estimó que en las áreas urbanas se concentra cerca del 90 % de los casos (PNUD, 2020). Parte de este comportamiento que ha experimentado la pandemia se puede explicar por factores como la manera en que las ciudades se han desarrollado, así como la forma en que viven, trabajan y se transportan sus habitantes.

En julio de 2020, Latinoamérica y el Caribe tuvieron los mayores niveles de contagio por la COVID-19 a nivel global⁴⁸. La pandemia se concentró en las principales áreas urbanas caracterizadas por una histórica precariedad en las condiciones de vida para una gran parte de su población⁴⁹, aspecto que en el contexto de la crisis sanitaria colocó en una situación de vulnerabilidad a más personas, lo que incidió en la propagación del virus⁵⁰.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la región es la más desigual del planeta (2017), sus áreas urbanas son fiel reflejo de este carácter, pues históricamente son escenarios donde se han reproducido, consolidado y normalizado complejas y estructurales desigualdades que se traducen en factores que inciden en la vulneración de derechos para diversos grupos de habitantes.

48. Para el 26 de julio de 2020, en la región se contabilizaban 4 340 214 personas contagiadas, mientras que las cifras de muertes ascendían a 182 840, detrás de Europa (207 933) y delante de los Estados Unidos y Canadá (155 673) (AFP, 2020).

49. Entre otros aspectos deben resaltarse las condiciones del hábitat y la vivienda, la calidad del transporte público colectivo, y en especial, que la mayoría de la población realiza actividades económicas informales como principal fuente de empleo y sustento.

50. Según Juan Pablo Chauvin y Julián Messina, “diversos analistas han planteado que las disparidades socioeconómicas en las ciudades de América Latina pueden haber vuelto a los pobres más vulnerables ante la pandemia” (2020, p. 88). Esto debido a que los hogares de ingresos bajos tienen mayores niveles de hacinamiento, generando una mayor propagación del virus. Además, los altos niveles de informalidad atada a la dependencia de ingreso del día a día, limitaron la capacidad de las personas para respetar las normas de distanciamiento social. Otro aspecto, es el hecho de que los pobres en Brasil y en otros países de la región suelen vivir lejos de los centros de trabajo, lo que produjo la exposición a interacciones riesgosas en sus traslados al trabajo en los primeros días del brote (Juan Pablo Chauvin y Julián Messina, 2020).

Ante la magnitud y evidencia de tales inequidades, puede afirmarse que desde hace bastante tiempo existía una cotidiana vulneración de derechos a nivel urbano.

Esta situación se agudizó como un efecto no previsto en la implementación de las medidas tomadas por los gobiernos nacionales y locales para enfrentar la pandemia. Estas medidas derivaron en una serie de efectos socioeconómicos, ambientales, políticos, migratorios, culturales, psicológicos, alimenticios, sanitarios y de seguridad, entre otros, menoscabando las condiciones de vida de una creciente población que se encuentra más expuesta a la vulneración de sus derechos⁵¹. Según las proyecciones de la CEPAL (CEPAL, 2020a), los países de la región experimentarán una profunda crisis económica traducida en el aumento de la pobreza, el desempleo y la desigualdad.

Con respecto a la pobreza, la CEPAL proyecta que el número de personas en situación de pobreza aumentará en más de 45 millones con respecto al 2019, rondando los 231 millones, lo que corresponde a un 37,3 % de la población de la región. Asimismo, el número de personas en situación de pobreza extrema se incrementará de 68 a 96 millones en 2020, lo que equivale al 15,5 % del total de sus habitantes (CEPAL, 2020b).

En cuanto al comportamiento del desempleo, la CEPAL estima que para 2020 ascenderá al 13,5 %, lo que corresponde a un aumento del 5,4 % en relación con la cifra de 2019 (8,1 %). Este es un fenómeno que afectará a unos 44 millones de habitantes en la región. Finalmente, las cifras indican que la desigualdad en la distribución del ingreso se profundizará durante el 2020, teniendo en cuenta que el índice de Gini se incrementará en un 4,9 % con respecto al 2019 (CEPAL, 2020a).

2. Aproximaciones a las afectaciones de los catorce derechos humanos propuestos para las áreas urbanas en el contexto de la pandemia de la COVID-19

Más allá de estas cifras y el complejo panorama que se evidencia en el corto y mediano plazo para las personas de la región, se describen algunos de los efectos de la actual emergencia sanitaria con base en los derechos y las dimensiones urbanas propuestas en este documento. De antemano puede afirmarse que la agudización de las condiciones de vida que experimentamos se está traduciendo en una compleja interacción de factores que inciden en la vulneración de derechos, como lo veremos a continuación.

En cuanto al derecho a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, la actual crisis climática y ambiental ya venía generando condiciones de vida críticas para una creciente población a nivel planetario. Aunque durante la pandemia fueron muchas las imágenes y notas que anunciaban una pasajera recuperación ambiental, las cifras sobre el aumento en la generación de residuos sólidos y el consumo de agua potable confirmaron la constante presión al medioambiente. Esta situación muy probablemente se agravará como resultado de los intentos de recuperación del ritmo de crecimiento de las economías nacionales basadas en el extractivismo, la dinamización del consumo y la producción bajo parámetros tradicionales.

51. Según Matías Busso y Julián Messina, "La pandemia actual tiene características en común con episodios anteriores, pero es única en aspectos que perjudican especialmente a los pobres y vulnerables. Con la crisis actual es importante distinguir dos horizontes temporales: en primer lugar, los efectos del confinamiento a corto y medio plazo, las medidas de distanciamiento social y la consiguiente recesión; y, en segundo lugar, los efectos a largo plazo que se manifestaran una vez que la pandemia acabe" (2020, p. 52).



Si antes de la pandemia el acceso a servicios públicos domiciliarios era un factor que evidenciaba profundas e históricas inequidades, con todas las implicaciones que ello tiene en la calidad de vida de la población y la efectivización de sus derechos, durante la actual coyuntura tal situación se vio agravada. Ejemplo de ello son las medidas sanitarias sugeridas por las autoridades sanitarias internacionales frente a la pandemia, como el constante lavado de manos, la cual requiere la disponibilidad de agua potable. Históricamente, este ha sido un servicio que en términos de cobertura, calidad y temporalidad presenta problemas de accesibilidad para muchas personas⁵². Por tanto, en el contexto de la pandemia, una gran cantidad de población quedó aún más vulnerable y propensa al contagio.

Otros aspectos que ha evidenciado la actual emergencia son la falta de acceso a internet, y en general, a servicios de digitalización, los cuales se han convertido en factores esenciales para el desarrollo de la educación virtual sugerida por los gobiernos nacionales, la que al mismo tiempo no se encuentran en capacidad de satisfacer ante la creciente demanda de estos servicios, ahora esenciales.

Además, la vivienda se ha constituido en el contenedor principal donde la mayoría de la población tuvo que enfrentar la crisis sanitaria generada por la COVID-19. La cuarentena obligatoria impuesta por los gobiernos nacionales confinó a las familias durante un periodo jamás experimentado, dejando en evidencia que gran parte de ellas ya habitaba en condiciones materiales inadecuadas, lo que en gran medida impidió el ejercicio de una cuarentena digna.

En ese contexto se generaron nuevas lógicas de vulneración de derechos y se agudizaron otras. Por un lado, el espacio-tiempo de y en la vivienda debió adaptarse a actividades como la educación virtual y/o el teletrabajo de acuerdo con la disponibilidad de recursos y el tipo de empleo. Asimismo, muchas personas contagiadas no pudieron aislarse debido al hacinamiento o el reducido tamaño de las viviendas. Por otro lado, la violencia intrafamiliar se incrementó de la mano con el aumento de problemas psicológicos entre las y los miembros del hogar.

Los crecientes niveles de desempleo conllevaron a que muchas familias que vivían en alquiler fueran desalojadas por falta de pago. Por ejemplo, en el caso de Brasil, parte de la población afectada optó por la construcción de chozas en áreas periféricas de varias ciudades (teleSUR - drl - FLR, 2020), profundizando el problema de la producción informal de suelo y vivienda, así como la precarización de las condiciones de vida que ello conlleva. A pesar de la singularidad de esta pandemia, es innegable que ha desatado una coyuntura que una vez más ha dejado en evidencia la trascendencia y urgente necesidad de efectivizar el derecho a una vivienda digna y adecuada en toda su multidimensionalidad, progresividad, integralidad e interdependencia con otros derechos.

Con respecto al derecho a un hábitat seguro y saludable, a medida que avanzó la pandemia muchos gobiernos locales establecieron medidas de control en las áreas urbanas que presentaban los mayores niveles de contagio. En general, estas situaciones se han presentado en zonas con una alta densidad poblacional donde comúnmente habitan poblaciones con menores ingresos. Tales controles implicaron cuarentenas estrictas y otras medidas de distanciamiento social que restringieron varios derechos de la población confinada. Este riesgo de contagio por la COVID-19 se suma a otros factores históricos que pueden estar presentes en esas áreas y que influyen directamente en la calidad de vida de sus habitantes. Entre ellos puede mencionarse la exposición a riesgos por deslave e inundaciones, altos niveles de contaminación y deterioro ambiental por actividades industriales, transporte y disposición de residuos, entre otros.

Si bien es cierto que parte de las acciones gubernamentales llevadas a cabo durante la emergencia sanitaria se orientaron a garantizar el derecho al acceso seguro y permanente de alimentos sanos y nutritivos a los hogares más vulnerables, una importante proporción de estos no logró ser atendida. Previamente gran parte de esta población ya experimentaba condiciones de pobreza, y por ende,

52. “[...]el 26 % de la población de América Latina y el Caribe (166 millones de personas) no tiene acceso adecuado a agua potable y, por lo tanto, no disponen de agua de calidad para el consumo humano en todo momento, o bien, que proceda de una fuente ubicada dentro de la vivienda familiar. Este porcentaje asciende al 58 % para la población rural” (CEPAL, 2020a, párrafo 6).



de malnutrición, buscando el sustento a través del empleo informal⁵³, por lo que muchos se vieron obligados a incumplir la cuarentena exponiéndose al contagio.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la CEPAL, durante la pandemia tuvieron lugar cambios en los hábitos de consumo de la población, tendiendo a dietas menos nutritivas, menos frescas y más económicas, lo cual podría explicarse por una disminución significativa del ingreso familiar y las restricciones a la movilidad impuestas para evitar la propagación del coronavirus (2020, p. 1). Esta lógica implica un retroceso que en el corto y mediano plazo afectará la salud de una gran proporción de la población, impactando en sectores vulnerables como niños y niñas, y dejando profundas secuelas en su desarrollo físico y cognitivo.

Las medidas de distanciamiento físico y confinamiento adoptadas por los gobiernos nacionales y locales se orientaron a “reducir la tasa de infecciones y evitar sobrecargar los sistemas nacionales de salud” (Juan Pablo Chauvin y Julián Messina, 2020, p. 156), es decir, buscaron garantizar el derecho a la salud de la población. Sin embargo, las históricas inequidades en el acceso a los sistemas de salud, y otros factores estructurales como la malnutrición, precarias condiciones de habitación y trabajo, y el acceso restringido a servicios básicos y educación de calidad, se constituyen en aspectos cotidianos que afectan en la calidad de vida (Juan Pablo Chauvin y Julián Messina, 2020), encarnándose en los cuerpos de las personas y haciéndolas aún más vulnerables durante el avance de la pandemia.

Con base en lo descrito, son diversos derechos que históricamente le han sido vulnerados a una proporción importante de la población. Durante la actual emergencia sanitaria se ha expuesto la gran magnitud y complejidad de tales vulneraciones en torno a la efectivización del derecho a la salud, las que no solo se traducen en un mayor nivel de exposición y contagio entre las personas habitantes de menores recursos de las áreas urbanas, también en la presencia de factores de comorbilidad ante la presencia de la COVID-19 (Juan Pablo Chauvin y Julián Messina, 2020).

Mucho antes del arribo de la pandemia existía una profunda inequidad en el acceso y la calidad de la educación en Latinoamérica y el Caribe. Aun así, las instituciones educativas servían como espacios esenciales para la socialización e inclusión de niños, niñas y adolescentes, al tiempo que brindaban otros servicios complementarios como alimentación, recreación y apoyo psicológico a estudiantes pertenecientes a grupos vulnerables.

Con la implementación de las políticas de distanciamiento social se recurrió a la alternativa de la educación virtual, generando un quiebre de dicha lógica escolar. Esto reveló la profunda desigualdad en el acceso a oportunidades educativas digitales a nivel regional, aumentando “las brechas preexistentes en materia de acceso a la información y el conocimiento” (CEPAL y UNESCO, 2020, p. 7). Asimismo, y en el contexto de la crisis económica generada, aumentó “el riesgo de abandono escolar de los grupos más vulnerables” (CEPAL y UNESCO, 2020, p.15), con todos los impactos que ello tiene en su desarrollo y calidad de vida⁵⁴.

Es necesario resaltar que la educación virtual se encontró con obstáculos como la escasez de recursos familiares para acceder a servicios digitales y la tecnología de computadores o *tablets* para desarrollar las clases. A ello se suma que muchas viviendas no cuentan con las condiciones apropiadas para llevar a cabo las actividades educativas, y que muchos de los padres no cuentan con la capacidad de acompañar esta modalidad de formación de sus hijos a cabalidad. Esta situación en parte se explica porque muchos se ven obligados a trabajar fuera de casa, o no cuentan con la preparación para desempeñar este importante rol en este nuevo contexto educativo.

El derecho a la educación de calidad es clave para el desarrollo de la sociedad en general, pero especialmente esencial para que niños, niñas, adolescentes y jóvenes puedan desarrollar sus proyectos

53. El empleo informal en América Latina y Caribe afecta al 54 % de los trabajadores (Bárcena, 2020a).

54. Durante la actualización de este documento (a inicios de julio 2020), se observa que 21 de los 33 países de la región han mantenido los programas de alimentación escolar de diversas formas. La modalidad más utilizada (13 países) es la entrega de kits de alimentos para preparar en el hogar, seguida de la provisión de almuerzos (3 países) y, en menor medida, las transferencias monetarias y la entrega de vales para alimentos (CEPAL y UNESCO, 2020).



de vida. Los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19 pueden profundizar aún más las inequidades en el acceso a la educación, la información y la inclusión, por ello es necesario que los gobiernos nacionales y locales orienten la mayor cantidad de recursos disponibles para evitar un retroceso en la garantía de este derecho.

Adicionalmente, cabe señalar que gran parte de las medidas de distanciamiento social implementadas buscaron eliminar posibles focos de contagio como aglomeraciones, reuniones y la práctica de actividades físicas para reducir la velocidad de contagio. Es decir, buscaron vaciar el espacio público afectando el derecho al ocio, la recreación, el deporte y a participar en la vida cultural de la comunidad por la garantía del derecho a la salud. La prohibición de actividades al aire libre como la recreación y el deporte tuvo implicaciones en la salud mental y física de las personas, un factor crítico en la calidad de vida durante y después del confinamiento.

El vaciamiento de ciertos escenarios urbanos, además de afectar el derecho al espacio público, generó un fuerte impacto en las economías familiares de sectores de bajos recursos que obtenían su sustento en la calle. En ese contexto, vendedores informales, personas trabajadoras sexuales, artistas callejeros y otros sujetos que obtenían los escasos recursos en las calles, parques o plazas se han hecho más vulnerables en el curso de la pandemia.

Posterior al periodo de confinamiento ha tenido lugar la reapertura progresiva de la *nueva normalidad* urbana. En ese contexto, se ha podido observar el paulatino aumento de personas que utilizan el espacio público para realizar diversas actividades económicas, tratando de suplir la profunda reducción de sus ingresos. Un fenómeno que puede aumentar las tensiones por la disputa y el control de diversos escenarios urbanos.

Otro efecto de las medidas de confinamiento son las restricciones a los derechos a la libertad de conciencia, religión, opinión, a buscar y recibir información y el derecho a la participación. En referencia al acceso a la información sobre aspectos clave como el comportamiento de la pandemia, los tratamientos existentes o las decisiones de política pública, fue evidente el continuo despliegue de noticias falsas e información imprecisa. Asimismo, ha sido común que durante la pandemia los gobiernos nacionales y locales construyan y difundan un discurso que se adecúa a sus intereses⁵⁵.

Se hace evidente la necesidad de la transparencia en la información sobre la situación real y las medidas adoptadas por las instancias gubernamentales para que las personas creen, participen y tomen decisiones. En un contexto de gran incertidumbre como el experimentado durante la pandemia, las decisiones gubernamentales no fueron ajenas a cuestionamientos e incredulidad entre la población. Las acciones de política pública implementadas durante la emergencia sanitaria tampoco fueron consultadas ni construidas con la población debido a las características y al desconocimiento sobre la enfermedad, la velocidad del contagio y la urgencia del confinamiento. Al respecto CGLU, Metropolis y ONU-Hábitat indican que:

la comunicación de la información al público es fundamental para asegurar que estas medidas se conviertan en una respuesta de toda la sociedad a la emergencia. Las ciudades deben explicar sus medidas para crear una verdadera conciencia entre lxs ciudadanxs y asegurarse de que todos estamos tirando en la misma dirección (2020, p. 6).

Otro efecto de la difusión de información falsa, errada e imprecisa ha conllevado a una profundización de la discriminación y xenofobia, y en ese contexto, de vulneración de derechos de grupos ahora más vulnerables (OACDH, 2020). Por ejemplo, se evidenció discriminación por tipo de empleo (personal de primera línea en los servicios de salud), origen (población migrante e indígena empobrecida), y edad (personas adultas mayores más propensas a fallecer por la COVID-19).

55. Uno de los efectos de la pandemia es la profundización de una crisis estructural que ya existía en torno a los alcances y mecanismos de participación ciudadana, y en general, sobre los reales beneficios de la democracia para la población más vulnerable de Latinoamérica y el Caribe. Las protestas que tuvieron lugar en 2019 son, al mismo tiempo, la evidencia de tal crisis y un antecedente de las restricciones de derechos y libertades establecidas durante la emergencia sanitaria.



Se hace necesario tener en cuenta que:

La participación es un principio fundamental de los derechos humanos. Todas las políticas y acciones gubernamentales deben permitir la participación directa y significativa de las comunidades (particularmente de las afectadas y las más vulnerables), lo que presupone transparencia en la información y en la toma de decisiones (ONUSIDA, 2020, p. 5).

Antes de la pandemia, la región ya experimentaba una crisis económica que estaba impactando negativamente en el mundo del trabajo, especialmente en el aumento de la desocupación⁵⁶. La calidad del empleo formal e informal en 2019 estaba disminuyendo, es así que el trabajo informal rondaba el 54 %, afectando a los grupos más vulnerables como jóvenes entre 15 y 24 años (62 %), mujeres (54 %), personas sin educación (82 %), entre otros. Uno de los efectos derivados de la implementación de las medidas de confinamiento fue el cierre de una gran proporción de las actividades económicas desarrolladas en las áreas urbanas. La CEPAL estima que en los sectores productivos más afectados por las medidas de distanciamiento físico (o considerados de riesgo alto) concentraban cerca del 42 % de los empleos de la región⁵⁷.

Asimismo, el organismo menciona varios de los impactos negativos en el mercado de trabajo. El empleo formal, además de reducirse por los despidos masivos, ha experimentado una reducción en los salarios y las horas laborales. Con respecto al empleo informal este se vio profundamente golpeado por el confinamiento y el consecuente vaciamiento del espacio público por un periodo considerable, afectando a sectores socioeconómicos de bajos recursos, haciéndolos más vulnerables.

Como ya se había mencionado, la CEPAL estima que para 2020 la tasa de desempleo llegará al 13,5 %. Un aumento del 5,4 % en relación con la cifra de 2019 (8,1 %), afectando a más de 44 millones de habitantes en la región. Lo que junto a la caída de la producción y el deterioro de la calidad laboral empujará a millones de personas en la pobreza y pobreza extrema. Se trata de un contexto de agudización de la histórica vulneración del derecho al trabajo, el cual por su papel fundamental en la economía familiar está directamente relacionado con la consecución de otros derechos conexos en las áreas urbanas como el acceso a vivienda digna y adecuada, a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, salud, educación, recreación y ocio, entre otros. Lo que está derivando en el deterioro de las condiciones de vida y el incremento de la vulnerabilidad para una mayor cantidad de población de la región.

Mucho antes del arribo de la pandemia, los gobiernos de las urbes de Latinoamérica y el Caribe se enfrentaban a complejos retos para garantizar el derecho a una movilidad urbana segura, sostenible y accesible. Los altos niveles de congestión vehicular, la creciente emisión de gases de efecto invernadero, el déficit en la cobertura del transporte público, las condiciones de gran parte del parque automotor, la muy discutible calidad del servicio, los largos desplazamientos diarios, la inseguridad en las unidades y la necesaria consolidación de sistemas multimodales se constituían en factores muy complejos de resolver de manera integral. Según Agustina Calatayud *et al.*, durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo y el 14 de abril la congestión se redujo en un 87 % (2020, párrafo 1), al igual que el uso del transporte público en la región. Mientras que la calidad del aire mejoraba en varias ciudades por la reducción de las emisiones⁵⁸, la disminución de pasajeros inició un periodo de crisis financiera para quienes operan buses y otros sistemas de transporte público colectivo públicos y privados.

56. Según la CEPAL, en 2019, la tasa de desocupación alcanzó el 8,1 % (Bárcena, 2020a).

57. Riesgo alto: comercio; reparación de vehículos; industrias manufactureras; actividades de alojamiento y de servicio de comidas; actividades inmobiliarias y servicios administrativos y de apoyo. Riesgo medio-alto: transporte y almacenamiento; información y comunicaciones; artes, entretenimiento y recreación, y otros servicios. Riesgo medio: minería; actividades financieras y de seguros, y construcción. Riesgo medio-bajo: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Riesgo bajo: servicios públicos esenciales; administración pública y defensa; actividades sanitarias y de servicios sociales y enseñanza (Bárcena, 2020a).

58. "La consecuencia inmediata de la reducción de la actividad urbana ha sido la mejora temporal de la calidad del aire. El dashboard del BID que monitorea el impacto de COVID-19 en la región muestra que la concentración de NO₂ en la atmósfera en ciudades como Bogotá y Lima se redujo en más de 60 puntos porcentuales. Dentro de la gravedad de la situación sanitaria, económica y social provocada por la pandemia, esta disminución ha sido un dato positivo si se tiene en cuenta que cerca de 100 millones de habitantes en ALC están expuestos a niveles de contaminación del aire mayor a los recomendables" (Agustina Calatayud *et al.*, 2020, párrafo 2).



Como un derecho y una función esencial en la estructuración de la vida urbana, la movilidad reducida durante la pandemia debió responder a la necesidad de transporte de personas tratando de garantizar la bioseguridad para personas usuarias y trabajadoras, la accesibilidad a los distintos modos de desplazamiento en términos materiales (personas con discapacidad) y financieros, y el despliegue de servicios esenciales para soportar el confinamiento. Durante ese periodo fue palpable el cambio en los medios de transporte utilizados a nivel urbano, un ejemplo de ello son los resultados de una encuesta a los asistentes de una serie de webinarios organizados por CGLU, Metropolis y ONU Hábitat (2020, p. 4). Allí se menciona que:

en promedio, el uso del coche disminuyó a favor del transporte público (+2 %) y, en particular, de caminar (+5 %) y andar en bicicleta (+4 %). Este cambio hacia modos de transporte más sostenibles durante la emergencia podría inspirar a las ciudades en su lucha por una transición hacia una movilidad urbana sostenible y podría ser una importante lección a la que recurrir incluso después de la vuelta a la normalidad (CGLU, Metropolis y ONU Hábitat, 2020, pp. 3 y 4).

Con respecto al derecho a una vida libre de violencias en los ámbitos público y privado, durante el periodo de confinamiento obligatorio se vieron dos fenómenos contrastantes, la disminución temporal de la inseguridad ciudadana y el aumento de la violencia intrafamiliar. El vaciamiento de los espacios urbanos se tradujo en una reducción de los niveles de delincuencia y violencia como hurtos, robos y homicidios durante el periodo de cuarentena obligatoria. Sin embargo, desde que empezaron a relajarse las medidas, esos índices han tenido un rápido incremento, como demuestran los datos de la Fiscalía del Ecuador (Primicias, 2020). Eso está vinculado, según especialistas en el tema, a la crisis económica que aumentó el desempleo y el empleo informal.

Por el contrario, las cifras de violencia intrafamiliar, preocupantes en Latinoamérica y el Caribe desde antes de la pandemia, se agudizaron tras la implementación de las medidas de confinamiento. La cuarentena obligatoria se constituyó en el principal mecanismo de prevención del contagio de la COVID-19, sin embargo, generó un contexto propicio en el que se exacerbó la violencia doméstica, traduciéndose en una aguda vulneración de derechos contra niños, niñas, adolescentes y mujeres, especialmente. Como lo afirma la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020), el estrés, la limitación de espacios, la falta de ingresos y el aislamiento se han constituido en factores que han contribuido a esa crisis. La violencia contra las mujeres es uno de los aspectos más graves de este panorama. Una de cada tres mujeres sufrió de este tipo de agresiones a lo largo de su vida en América Latina y Caribe (OPS, 2014). Según ONU Mujeres, el riesgo se agravó durante el confinamiento por las limitaciones de acceso a teléfonos y las interrupciones de servicios para activar las rutas de atención integral. Asimismo, las víctimas no pudieron contar con el apoyo de la red de protección comunitaria y familiar.

A lo largo de este breve recorrido sobre los efectos de las medidas de política pública en los derechos humanos, puede afirmarse que:

Los derechos principales que a menudo están implicados en emergencias de salud pública incluyen el derecho a la salud, el derecho a la privacidad y la confidencialidad, el derecho a la circulación y la libertad, el derecho al empleo, el derecho a la no discriminación, la libertad de reunión y expresión y el derecho a la información (ONUSIDA, 2020, p. 5.)

Debido a la complejidad de la actual coyuntura, puede resaltarse que no solo estos derechos se han visto vulnerados, sino que se han afectado otros derechos y múltiples dimensiones vitales de quienes habitan en las urbes. Como se ha enfatizado en la presente propuesta de conceptualización del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana, ello tiene que ver con la profunda integralidad e interdependencia de los derechos.

El periodo de emergencia por la pandemia de la COVID-19 ha revelado dilemas muy complejos de superar, pues la garantía del derecho a la salud que conllevó la realización de confinamientos estrictos incidió sobre el derecho al trabajo, el acceso a alimentos, a la participación ciudadana, entre otros. Asimismo, se ha desatado una crisis de desigualdad que se traduce en la agudización de una crisis de derechos humanos preexistente en las áreas urbanas de la región.



Las respuestas de los gobiernos a la crisis han incluido restricciones generalizadas a derechos como las libertades de circulación, expresión y reunión. Las normas internacionales de derechos humanos reconocen que en situaciones de graves riesgos para la salud de la población y emergencias públicas que amenazan la vida de una nación, pueden estar justificadas las restricciones a algunos derechos. Pero deben tener un fundamento legal, ser estrictamente necesarias, basarse en evidencias científicas, no aplicarse de manera arbitraria ni discriminatoria, tener una duración limitada, respetar la dignidad humana, ser susceptible de revisión y resultar convenientes para lograr su objetivo (Human Rights Watch, 2020, párrafo 2).

En ese orden de ideas, se debe partir del principio de que los derechos no son absolutos, más aún cuando deben tomarse decisiones que no satisfacen a todas las personas y ello puede generar vulneraciones y profundizar el deterioro de la calidad de vida de la población. En síntesis, cuando se reflexiona sobre la protección, respeto y garantía de los derechos humanos debe tenerse en cuenta su integralidad e interdependencia, y que inevitablemente ello está atravesado por un proceso político de decisiones, negociaciones y construcción social permanente (Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana GIZ, 2019). Finalmente, se hace obligatoria una necesaria reconstrucción del tejido social, económico e institucional con base en paradigmas distintos de los actuales, para resanar el deterioro estructural que ya existía, exacerbado por los efectos de las medidas tomadas para enfrentar la pandemia.



CONCLUSIONES

La relevancia de esta propuesta para una gestión urbana con enfoque de derechos humanos

A lo largo del presente documento se ha desarrollado un análisis que articula múltiples escalas materiales y diversas dimensiones económicas, culturales, étnicas, políticas, urbanísticas, jurídicas y ambientales que se estructuran en las áreas urbanas. Esto se suma a la diversidad de sus habitantes, y la profunda y compleja interdependencia de factores que confluyen en la vulneración o efectivización de sus derechos, es decir, de los procesos que determinan su calidad de vida.

Las medidas adoptadas ante la pandemia de la COVID-19 han profundizado la crisis económica que ya vivía Ecuador, agudizando las condiciones de vida de una gran parte de la población, por lo menos en el corto plazo. En ese contexto, esta propuesta cobra una gran relevancia para comprender la compleja realidad que el país enfrenta en términos de vulneración de derechos, especialmente en sus áreas urbanas.

Frente a esta conjugación de desafíos, el Estado y, específicamente, las servidoras y los servidores públicos encaran una realidad sumamente compleja, enfrentándose a la necesidad de reasignar y recortar el gasto público; en este sentido, se hace aún más fundamental asegurar que con sus decisiones privilegien el efectivo goce de los derechos humanos. Se trata de un momento idóneo para que las comunidades y los diversos niveles de gobierno puedan generar procesos de construcción de política pública urbana de manera integral. Una tarea conjunta y democrática que se hace necesaria y urgente.

Esto puede ser un punto de quiebre que conlleve a la transformación en la manera de analizar el fenómeno urbano y construir nuevas formas de participación y gestión más allá de una visión cortoplacista y reduccionista que entiende los derechos como un asunto asistencial y paternalista. La crisis actual ha impuesto cambios rápidos en la manera como vivimos y puede ser una oportunidad para reconfigurar paradigmas de gestión pública orientados a la realización de los derechos humanos en áreas urbanas.

La propuesta presentada no parte de cero, pues se basa en la normativa existente y recoge aproximaciones desde ejercicios internacionales para asegurar su pertinencia y eficacia en el marco gubernamental urbano de Ecuador.

Uno de los aspectos más relevantes de esta propuesta son los cinco conceptos orientadores y los catorce derechos concebidos como una forma de operativizar el enfoque de los derechos humanos en el quehacer cotidiano de la gestión urbana.

Por tanto, es importante nutrir las visiones e interpretaciones del entorno, para así superar nuestros prejuicios implícitos, utilizando metodologías apropiadas para incluir el enfoque de los derechos humanos en la gestión urbana. En especial, un concepto orientador como la interseccionalidad nos permite comprender la diversidad de quienes habitan las ciudades y cómo las múltiples identidades de una sola persona pueden influir en sus privilegios o en las discriminaciones que enfrenta.

En este sentido, la propuesta busca convertirse no solamente en una metodología para facilitar el abordaje de la complejidad de lo urbano a las y los servidores públicos, sino también como el comienzo de una conversación más profunda sobre la importancia de velar por los derechos de quienes habitamos en las ciudades.



Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, (88). 35-50. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/088035050_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Acioly, Claudio. (2003). The Meaning and Scope of Urban Management: an introductory note. En Azza Sirry (Ed.). *Urban Management Practices in Secondary Cities in Egypt: the case of Belbeis*. Institute for Housing and Urban Development Studies.
- AFP. (28 de julio de 2020). Latinoamérica es la región del mundo más afectada por covid-19. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/coronavirus-latinoamerica-es-la-region-del-mundo-mas-afectada-por-covid-19-522476>
- Alza, Carlos. (2014). El enfoque basado en derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? En Laurence Burgogue-Larsen, Antonio Maués y Beatriz Eugenia Sánchez Mojica (Coords.), *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual* (pp. 51-78). Red de Derechos Humanos y Educación Superior.
- Ayala Mora, Enrique. (1994). *La relación Iglesia-Estado en el Ecuador del siglo XIX*. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1187/1/RP-06-CN-Ayala.pdf>
- Busso, Matías y Messina, Julián. (2020). La desigualdad en tiempos de crisis: lecciones de la crisis de la COVID-19. En Matías Busso y Julián Messina (Eds.), *La crisis de la desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada* (pp. 69-100). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf>
- Calatayud, Agustina, Sánchez, Santiago, Giraldez Zúñiga, Francisca, Márquez, José María, Riobo, Alexander. (16 de abril de 2020). *COVID-19 y movilidad urbana: más congestión en el horizonte cercano*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/transporte/es/covid-19-y-movilidad-urbana-mas-congestion-en-el-horizonte-cercano>
- Chauvin, Juan Pablo y Messina, Julián. (2020). Disparidades regionales y segregación urbana. En Matías Busso y Julián Messina (Eds.), *La crisis de la desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada* (pp. 69-100). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, (CGLU). Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos. (2012). *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad*. https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_ESP_0.pdf
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, (CGLU). Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos. (17 de mayo de 2014). *Principios rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos (Principios de Gwangju)*. https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Principios%20Rectores%20de%20Gwangju%20para%20una%20Ciudad%20de%20Derechos%20Humanos%20%282014%29_0.pdf
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Metropolis y Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (8 de abril de 2020). *Movilidad: Transporte público y la pandemia del COVID-19*. https://www.uclg.org/sites/default/files/esp_briefing_mobility2.0.pdf



- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.* (19 de octubre de 2010). Registro Oficial, Suplemento n.º 303.
- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.* (7 de agosto de 2008). Registro Oficial, Suplemento n.º 398.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (8 de junio de 2017). *Pese a avances recientes, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo.* <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-pese-avances-recientes-america-latina-sigue-siendo-la-region-mas-desigual-mundo>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (4 de agosto de 2020a). *El rol de los recursos naturales ante la pandemia por el COVID-19 en América Latina y el Caribe.* <https://www.cepal.org/es/enfoques/rol-recursos-naturales-la-pandemia-covid-19-america-latina-caribe>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (15 de julio de 2020b). Presentación de Alicia Barcena. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones.* https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_200714_version_revisada_ab-ppt_informe_covid_5_15_julio.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). Población, territorio y desarrollo sostenible. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22425/1/S2012034_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Oficina para el Cono Sur de América Latina de la Organización Internacional del Trabajo. (21 de mayo de 2020). *El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19).* https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/ppt_version_final_oit-cepal_-_covid-19_-_21-05-20.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19.* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf
- Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. (2014). *Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (ANINP) 2013-2017.* <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-para-la-igualdad-de-Nacionalidades-y-Pueblo.pdf>
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (2018). *Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades 2017-2021.* <https://drive.google.com/file/d/1qjqDxjHUXa4G5jxAGdDqEqBx07b0BlaA/view>
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2018a). *Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y Personas LGBTI 2018-2021.* https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/Agenda_ANI.pdf
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2018b). *Guía básica para la incorporación de la perspectiva de género e interseccionalidad en los gobiernos autónomos descentralizados.* Autoedición. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/CARE-GUIA-BASICA.pdf>
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (2018). *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII) 2017-2021.* <https://drive.google.com/file/d/1na3pE2hLkPiFICR91oHsKnWsZqEGQMFd/view>
- Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. (2017). *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana 2017-2021.* <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/AGENDA-MOVILIDAD-HUMANA-FINAL-FEB-2020-1.pdf....-comprimido-1.pdf>



- Constitución de la República del Ecuador*. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial n.º 449.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2015). *Soporte teórico para introducción a los derechos humanos*. Autoedición. <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2138>
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2016). *Vivo mis derechos. Manual de implementación para facilitadores y facilitadoras*. Autoedición. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2130/1/RE-DPE-001-2016.pdf>
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2017). *Guía de incidencia en políticas públicas y en normativa a nivel local*. Autoedición. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2078/1/AD-DPE-002-2018.pdf>.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador y Colectivo Geografía Crítica. (2019). *Cartografía participativa para conocer las vulneraciones de los derechos humanos y de la naturaleza en Ecuador*. <https://www.dpe.gob.ec/cartografia-participativa-para-conocer-las-vulneraciones-de-los-derechos-humanos-y-de-la-naturaleza-en-ecuador/>
- Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana. (2019). *Derechos, ciudad y políticas públicas urbanas*. <http://bit.ly/DerechosCiudadPolíticasPublicas>
- Domínguez, Héctor. (2013). *Democracia deliberativa en Jürgen Habermas*. Analecta Política.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (s.f). *Trabajo Infantil*. https://www.unicef.org/ecuador/children_28784.html.
- Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier. (mayo-agosto 2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, 27 (74), 51-80.
- GK. (20 de febrero de 2019). Las niñas embarazadas en el Ecuador. *GK*. <https://gk.city/2019/02/20/ninas-embarazadas-en-ecuador/>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca. (2016). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - actualización 2015*. http://www.cuenca.gob.ec/?q=system/files/PDOT%202016%20editado_0.pdf
- Güendel, Ludwig. (2002). Políticas públicas y derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales*, 3 (97), 105-125. <https://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/images/revistas/RCS97/08.pdf>
- Human Rights Watch. (14 de abril de 2020). La COVID-19 brinda una oportunidad de abordar derechos olvidados: nueva lista ofrece pautas para que la respuesta promueva los derechos. *HRW*. <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/14/la-covid-19-brinda-una-oportunidad-de-abordar-derechos-olvidados>
- Instituto Lucio Anneo Séneca. (2005). *“Res Publica Litterarum” Documentos de trabajo del grupo de investigación ‘Nomos’*. <http://docubib.uc3m.es/WORKINGPAPERS/IECSPA/iescpA050101.pdf>
- Insuasti, Sebastián. (6 de septiembre de 2018). *El ejercicio del derecho a servicios públicos domiciliarios (SPD) para alcanzar un nivel de vida adecuado* [Ponencia]. Trabajo presentado en Foro Derechos y Ciudad, Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana, Quito, Ecuador.
- Jiménez Benítez, William Guillermo. (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Revista Civilizar*, 7 (12), 31-46. <https://www.redalyc.org/pdf/1002/100220305003.pdf>
- Lefebvre, Henri. (1972). *Le droit a la ville suivi de l'Espace et politique*. Anthropos.



- León, Mauricio. (2015). *Del concepto a la medición: propuesta metodológica para medir el Buen Vivir en Ecuador*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*. (7 de julio de 2014). Registro Oficial, Suplemento n.º 283.
- Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. (10 de enero de 2014). Registro Oficial, Suplemento n.º 166.
- Mercosur, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos. (2014). *Ganar derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2014). *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU) 2013-2017*. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda_Nacional_Movilidad_Humana.pdf
- Numhauser, Paulina. (2013). El Real Patronato en Indias y la Compañías de Jesús durante el periodo filipino (1580-1640). Un análisis inicial. *Boletín Americanista*, 0 (67), 85-103. <https://revistes.ub.edu/index.php/BoletinAmericanista/article/view/13735/17065>
- Organización de las Naciones Unidas. (2020). *El impacto de la pandemia en las ciudades*. <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/covid-19-urban-world>
- Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (28 de julio de 2020). *COVID-19: las ciudades en la primera línea de la respuesta y recuperación*. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2020/covid-19--cities-in-the-frontline-of-response-and-recovery--call.html>
- Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2005). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf
- Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2017). *Nueva agenda urbana*. <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2020). *World Cities Report 2020: the value of sustainable urbanization*. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf
- Organización de las Naciones Unidas, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida. (2020). *Los derechos humanos en tiempos de COVID-19: lecciones del VIH para una respuesta efectiva dirigida por la comunidad*. https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/human-rights-and-covid-19_es.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: hábitos de consumo de alimentos y malnutrición*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45794/1/cb0217_es.pdf
- Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (25 de junio de 1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

- Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020). *Directrices relativas a la COVID-19*. <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>
- Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1994). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993*. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/indice.htm>
- Organización Panamericana de la Salud. (2014). *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*. https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=evidencia-7732&alias=29742-violencia-contra-mujeres-america-latina-caribe-analisis-comparativo-datos-poblacionales-12-paises-2012-742&Itemid=270&lang=es
- Presidencia de la República de Colombia, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2016). *Planes de Desarrollo Territorial con Enfoque basado en Derechos Humanos: Guía Básica*. [http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/Cartilla %20Enfoque %20DDHH %202016.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/Cartilla%20Enfoque%20DDHH%202016.pdf)
- Primicias. (2020). La delincuencia tiene su 'nueva normalidad' y cuatro expertos la explican. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/delincuencia-nueva-normalidad-expertos-explican/>
- Ramírez, René. (2010). Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano. En Senplades (Ed.). *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y sumak kawsay*. (pp. 55-76). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. [https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu %C3 %ADa-para-la-formulaci %C3 %B3n-de-pol %C3 %ADticas-p %C3 %BABlicas-sectoriales.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-sectoriales.pdf)
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador.
- Secretaría Técnica de Participación y Control Social, Subcoordinación Nacional de Promoción de la Participación. (2017). *Ordenanza tipo para la implementación del sistema de participación de los GAD municipales, metropolitanos y provinciales* [borrador final]. <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/ordenaza.pdf>.
- Segovia Baus, Fausto. (1 de diciembre de 2018). El 48,7 % de víctimas de violencia es de ciudades. *El Telégrafo*. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/victimas-violencia-areas-urbanas-ecuador>
- Sosa Meza, Jorge. (24 de noviembre de 2005). *Progresividad y no regresividad en el presupuesto general del Estado*. <https://www.derechoecuador.com/progresividad-y-no-regresividad-en-el-presepuesto-general-del-estado>
- teleSUR, drl y FLR. (19 de agosto de 2020). *La pandemia de la Covid-19 agrava crisis de vivienda en Brasil*. *Telesur*. <https://www.telesurtv.net/news/brasil-aumento-crisis-vivienda-covid-20200819-0032.html>

Trujillo, Yadira. (7 de julio de 2019). 16.851 estudiantes venezolanos, en el sistema educativo del Ecuador. *El Comercio*: <https://www.elcomercio.com/actualidad/estudiantes-venezolanos-sistema-educativo-ecuador.html>

Valle, Catalina. (2018). Atlas de género. *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Atlas_de_Genero_Final.pdf.

Zamora Acosta, Elías, y Merinero Rodríguez, Rafael. (2011). Desarrollo urbano integral: orientaciones metodológicas para el diseño de políticas públicas en barrios. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 44 (173), 445-462. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85822/62588>

CONSTRUYAMOS CIUDADES DE DERECHOS HUMANOS

