

Informe de seguimiento

a personas LGBTI en cargos de elección popular



Caribe
afirmativo



VICTORY
INSTITUTE



Cuadernillo **14**
Afirmativo

**Informe de
seguimiento**

**a personas LGBTI
en cargos de
elección popular**



Informe de seguimiento a personas LGBTI en cargos de elección popular

Corporación Caribe Afirmativo

Director

Wilson Castañeda Castro

Investigador

Ces Badillo Gutiérrez

Auxiliar de investigación

Camila Escobar

Editor

Franklin Ramos

Diagramación

Daniela Brache

www.caribeafirmativo.lgbt

2021

Contenido

4	Introducción
5	Breve reseña histórica del Observatorio de Participación Política de las personas LGBTI desde su constitución hasta nuestros días.
9	Logros
12	Retos en el corto plazo
14	Metodología
16	Contexto Previo
19	El impacto del COVID-19 en el ejercicio de las funciones de las personas LGBTI en cargos de elección popular
20	Mayores dificultades durante la pandemia
26	Logros y avances en el primer año de gestión
29	Retos identificados en el primer año de gestión
32	Conclusiones
34	Anexo 1: Formato entrevista semiestructurada para los funcionarios y funcionarias LGBTI del país
36	Bibliografía

Introducción

En el marco del Observatorio de participación política de las personas LGBTI en Colombia¹ (en adelante Observatorio), se activó una estrategia para hacer seguimiento a la gestión de las personas LGBTI en cargos públicos de elección popular que fueron elegidas en las pasadas elecciones regionales de 2019. En este sentido, este breve informe tiene como objetivo describir los avances, retos y aprendizajes en materia de derechos LGBTI que estas funcionarias y funcionarios describen en su primer año de trabajo en el marco de la pandemia, es decir el año 2020.

Para tal fin, en primer lugar, se introduce una breve reseña histórica sobre el Observatorio con el fin de contextualizar al lector o lectora sobre el trabajo de incidencia que ha venido realizando Caribe Afirmativo y Victory Institute a través del Observatorio. En segundo lugar, se expone la metodología que se utilizó para la recopilación de la información y realización del presente documento. Seguidamente, se presentan los logros, retos y aprendizajes encontrados durante el primer año de gestión de las personas LGBTI en cargos de elección popular, por lo que el objetivo de esta investigación es fungir como documento guía para las diferentes autoridades locales, movimientos y partidos políticos en interés de que estos cuenten con un panorama de carácter nacional sobre la participación de las personas LGBTI en las corporaciones públicas. Finalmente, se realizan algunas conclusiones y reflexiones con respecto a los hallazgos más significativos durante el levantamiento y análisis de la información.

¹ Es una iniciativa de la sociedad civil que busca potenciar la participación política de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en Colombia, con equidad y una perspectiva diferenciada como herramienta para alcanzar la igualdad real para esta población.

Breve reseña histórica del Observatorio de Participación Política de las personas LGBTI desde su constitución hasta nuestros días

El Observatorio de participación política de las personas LGBTI en Colombia nace como iniciativa de Caribe Afirmativo y Victory Institute en el año 2014 como respuesta a la inexistencia de una estrategia que hiciese seguimiento al estado de participación de las personas LGBTI en escenarios político-electorales del país. Sin embargo, para hablar de la materialización de esta iniciativa, se deben mencionar algunos aspectos significativos que precedieron su constitución y son considerados sus hitos fundacionales.

El 2012 es un año representativo para la agenda de participación política de las personas LGBTI en el país porque es precisamente ese año que Victory Institute viene a Colombia a conocer más de cerca estos procesos que, hasta ese momento se concentraban en tres grandes ejercicios. El primero fue la elección de Sebastián Romero en el 2008, como el primer hombre gay en ser elegido a un cargo de elección popular, lo cual sienta un precedente histórico en la participación política LGBTI en el país. Y es que si bien este hecho había tenido lugar anteriormente, era la primera vez que

un candidato se mostraba abiertamente gay en campaña y conseguía ganar. Este bogotano se desempeñó como edil de la localidad de Chapinero.

En segundo lugar, el Polo Democrático Alternativo se propuso como el primer partido político en Colombia en cuya directiva se creó un espacio para las personas LGBTI, creando a su vez, una estructura dentro del partido para personas sexo/género diversas, llamada el Polo de Rosa; y si bien el Partido Liberal previamente —e incluso el mismo partido conservador— tenía espacios similares, la novedad fue que el Polo Democrático fue quien nombró a las personas LGBTI en su junta directiva.

En ese mismo año, y en último lugar, Angélica Lozano² fue elegida como alcaldesa de Chapinero y si bien este no es un cargo de elección popular, sino por nombramiento a partir de una terna presentada ante la Alcaldía Mayor de Bogotá, fue la primera persona —además mujer— del movimiento LGBTI en un cargo tan representativo y con alto nivel de visibilidad.

Ante este panorama, Victory Institute, que es una organización estadounidense que se ha convertido en experta en el tema de participación política, decide invitar y convocar al movimiento LGBTI colombiano para que se piense las repercusiones de estos tres ejercicios en la participación política, por lo que convoca a un gran encuentro en 2012, donde se reúne el movimiento a pensar este y otros temas relacionados con la agenda político-electoral desde una perspectiva de género y diversidad sexual. En el marco de ese espacio, se hace manifiesta la necesidad de seguir trabajando estos temas, al tiempo que se evidencia la existencia de un gran potencial para la participación política de las personas LGBTI en el país.

Así las cosas, Caribe Afirmativo se pone como compromiso seguir explorando esta agenda y para ello, forja una alianza con Victory Institute para recoger todos los aprendizajes que ellos han tenido, no solo en

2 Mujer abiertamente lesbiana que ha hecho parte de los procesos participativos del Observatorio. Actualmente, es congresista en la cámara de representantes.

Estados Unidos, sino en otros países y regiones como Sudáfrica, Perú y Europa del Este. Posteriormente, Caribe Afirmativa, con el apoyo de Victory Institute, forja nuevas alianzas con otras organizaciones de Colombia que se estaban pensando la participación política y que habían mostrado interés de articularse con el movimiento LGBTI, puesto que la empresa de hacer seguimiento a la participación de las personas LGBTI en el territorio nacional, debía ser un trabajo colegiado.

En consecuencia, el Observatorio nace dos años después —2014— de ese gran encuentro como un espacio en tres vías: primero, para poner sobre la mesa el movimiento LGBTI, la discusión sobre la participación política y los cargos de elección popular en la agenda nacional. En segundo lugar, para acompañar a los partidos y movimientos políticos en el proceso de participación de las personas LGBTI al interior de sus filas y motivar, al mismo tiempo, a otros para que adquieran compromisos sobre este respecto; y, en tercer lugar, para favorecer a que los procesos electorales se desarrollan sin ningún tipo de prácticas discriminatorias.

En este sentido, se concertó entonces que se debían activar acciones estratégicas por cada principio en interés de materializarlos. La primera acción fue crear un espacio de formación para que las personas LGBTI que tuviesen interés de participar en política pudiesen postularse a cargos de elección popular, el cual continúa vigente hasta el día de hoy. Por otro lado, se creó la campaña *Voto por la Igualdad*, la cual se activa cada vez que hay elecciones y tiene como propósito principal hacer visibles las candidaturas de personas abiertamente LGBTI a las diferentes corporaciones públicas del país; paralelamente, también se realiza un análisis de seguimiento sobre cómo se comporta el electorado frente a las candidaturas LGBTI, cómo las candidaturas LGBTI tienen acogida en el electorado y cómo los políticos asumen compromisos con la agenda LGBTI.

Una tercera acción, consistió en empezar a tener espacios de diálogo con los partidos políticos, las cuales, inicialmente, fueron conversaciones

más de orden informal. Sin embargo, con el paso de tiempo, en algunos de estos, se fueron materializando compromisos formativos y, en algunos otros, el intercambio de buenas prácticas ha sido el motor de la movilización de otros partidos y movimientos políticos con la agenda LGBTI.

En la actualidad, estos principios y acciones constituyen los pilares del Observatorio, cuya finalidad es procurar la construcción de una sociedad más justa y equitativa en términos de participación política desde una perspectiva de diversidad sexual y de género, a través de su propósito misional; este es incidir en el posicionamiento de las agendas de diversidad sexual y de género en los espacios de participación política, social, ciudadana, electoral y de construcción de paz. En la actualidad, esta iniciativa de la sociedad civil cuenta con el apoyo de la Fundación Friedrich-Ebert en Colombia (FESCOL), el Instituto Nacional Demócrata (NDI), el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (RedLad).

Logros

Habiendo hecho diáfano el recorrido histórico de la constitución del Observatorio en el apartado anterior; ahora es importante mencionar algunas actividades que, desde este consorcio de organizaciones, se han desarrollado y que han tenido gran impacto en la participación política de las personas LGBTI. En primer lugar, se han realizado encuentros de formación en diferentes ciudades del país cuyo principal objetivo ha sido brindar herramientas y aumentar las capacidades técnicas de las personas LGBTI en participación política. En estos espacios podía participar cualquier persona que fuese visiblemente LGBTI y que quisiese hacer política a través de un partido o movimiento político.

En este orden de ideas, estas jornadas de formación han permitido que personas abiertamente LGBTI, hoy desempeñen cargos de elección popular en diferentes corporaciones públicas, en las cuales han hecho una gestión que ha permitido, no solo el posicionamiento de las agendas LGBTI, sino también de otros temas de interés común que son favorables a otros grupos poblacionales. Así, han logrado mostrar a la sociedad que tienen en la cabeza al país y pueden profundizar la democracia, abriendo efectivamente caminos para que en el futuro haya muchas más candidaturas abiertamente LGBTI.

En segundo lugar, es clave mencionar el trabajo que se ha logrado con varios partidos políticos, siendo ejemplos representativos el del Polo

Democrático Alternativo y del Partido Alianza Verde, ya que ambos partidos asumieron compromisos y agendas paralelas con el Observatorio para hacer seguimiento a la participación de las personas LGBTI en sus estructuras, al tiempo que se ha promovido la participación activa de esta población al interior de sus filas. De hecho, para las elecciones regionales del 2019, Alianza Verde fue el partido con el mayor número de personas LGBTI electas a cargos de elección popular³ con 8 representantes de 24 totales que fueron electas en ese periodo.

Un tercer logro que se puede destacar ha sido el posicionamiento de la página *Voto por la Igualdad*, la cual es la estrategia web de la campaña homónima mencionada anteriormente que se ha constituido en un espacio de consulta permanente tanto por parte de la ciudadanía LGBTI, como por los medios de comunicación locales y nacionales sobre la información relacionada con los y las candidatas abiertamente LGBTI y sus propuestas de campaña para que el electorado, antes de depositar el voto, pueda estar informado. De este modo, se ha logrado que efectivamente en época electoral, diferentes editoriales masifiquen la información del sitio web⁴.

El cuarto logro significativo que se ha conseguido tiene que ver con el compromiso público que algunos y algunas congresistas han asumido sobre la defensa y la protección de los derechos humanos en los espacios del Congreso de la República, entre ellos se destacan los proyectos promovidos para erradicar las prácticas de discriminación en razón de la orientación sexual, identidad y/o expresión, así como la promoción de las fechas conmemorativas como el Día de la Homofobia, donde los congresistas han asumido una responsabilidad pública para seguir trabajando por la construcción de una sociedad con equidad y justeza.

En quinto lugar, se puede mencionar el trabajo colegiado que se realizó con el Grupo de Acción y Apoyo a Personas con Experiencia de Vida Trans y

3 [Informe-poselectoral.pdf \(caribeafirmativo.lgbt\)](#)

4 Consúltense [INICIO - Voto por La Igualdad](#)

la Misión de Observación Electoral para la elaboración de un protocolo que promueve medidas para garantizar el derecho al voto de las personas trans en igualdad de condiciones y libre de discriminación, el cual se presentó ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) y fue aprobado por unanimidad mediante Resolución No. 3480 de 2020⁵. Adicionalmente, y teniendo en cuenta este antecedente, se inició un trabajo similar con la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) para asegurar que las personas con experiencias de vida trans puedan realizar el proceso de inscripción de cédulas en condiciones de igualdad y libre de discriminación⁶.

Finalmente, una de las acciones más representativas del Observatorio, ha sido quizá la realización de los encuentros regionales de las Américas, los cuales dieron pie al inicio de la agenda internacional del consorcio. Este ejercicio se pensó no solo en Colombia, sino también en otros países de la región como Perú, Honduras y República Dominicana, a partir de lo cual, el Observatorio crea una red de participación política de personas LGBTI en las Américas y así las cosas, se empiezan a preparar foros regionales para pensar el tema en perspectiva continental, los cuales hoy se conocen como los Encuentros de Liderazgos Políticos LGBTI de las Américas.

El primer encuentro se realizó en Perú en 2012; el segundo en Tegucigalpa en 2014; el siguiente en República Dominicana dos años más tarde y el último en Bogotá en el 2019, dichos espacios tuvieron como propósito principal transversal la creación de agendas comunes en interés de ver cómo ha avanzado la participación política de las personas LGBT en la región. El próximo encuentro se realizará de manera virtual –debido a la pandemia por el COVID-19–, en Octubre de 2021.

5 Consúltense [Protocolo-para-voto-trans.pdf \(caribeafirmativo.lgbt\)](#)

6 [La resolución por parte de la RNEC ya fue aprobada y la circular correspondiente está próxima a salir.](#)

Retos en el corto plazo

El primer reto que tenemos, como observatorio, es que se pueda consolidar la participación efectiva de las personas LGBTI en los partidos y movimientos políticos de manera contundente y que esta acción no se reduzca simplemente al proceso electoral.

En segundo lugar, es que el movimiento LGBTI rompa con la apatía hacia los procesos político-electorales que, si bien se ha reducido, sigue presentándose en los espacios de diálogo y concertación, especialmente frente a las prácticas políticas y otras herramientas de planeación estratégica, por lo que será necesario recordar que la política es un escenario necesario para profundizar la igualdad y la democracia.

El tercer reto que se vislumbra es el acompañamiento a los y las electas una vez que empiecen a ejercer sus funciones bajo el entendido que no fueron elegidas por ser personas LGBTI, sino como agentes potenciales de cambio que buscan, de un lado contribuir a profundizar la igualdad de derechos para las personas LGBT y otros grupos históricamente invisibilizados y, por el otro, favorecer a generar cambios estructurales de la sociedad desde un enfoque en derechos humanos.

Finalmente, el último desafío consiste en consolidar la mesa multipartidista LGBTI⁷, una iniciativa que se gestó en el IV Encuentro de Liderazgos Políticos LGBTI de las Américas y cuyo objetivo principal es promover el posicionamiento de la agenda de la diversidad al interior de los partidos y movimientos políticos con representación parlamentaria. A través de esta plataforma, se podrá seguir promoviendo la elaboración de acciones legislativas, el aumento de la representación política en los espacios de decisión y concertación, así como también de acciones de política pública, tanto a nivel local como a nivel nacional, que permitan mejorar la situación de derechos de las personas LGBTI a través del aumento del país.

⁷ La Mesa Multipartidista LGBTI es una plataforma que asocia procesos LGBTI militantes dentro de los partidos y movimientos políticos del país. Este espacio colaborativo tiene por objetivo 1) visibilizar a las personas LGBTI dentro de los partidos y movimientos políticos, 2) aportar al fortalecimiento de estos procesos de inclusión y 3) compartir experiencias entre los diferentes procesos.

Metodología

Este informe se realiza desde un enfoque cualitativo-descriptivo, puesto que busca exponer la gestión de las personas LGBTI en las corporaciones públicas del país durante el primer año en sus cargos. Para la recopilación de información se realizaron trece (13) entrevistas semiestructuradas a personas en diferentes cargos públicos, las cuales se desagregan a continuación:

Tabla 1. Número de entrevistas por corporación pública.

Corporación pública	Número de entrevistas
Asamblea departamental	2
Concejo municipal	5
Juntas de Administración Local	6

Las entrevistas se realizaron vía telefónica, analizadas y sistematizadas, en clave de dar respuesta⁸ a los objetivos del informe, es decir, describir los avances, retos y aprendizajes en materia de derechos LGBTI que estas funcionarias y funcionarios describen en su primer año de trabajo en el marco de la pandemia. Es relevante aclarar que, dentro de las personas

8 Véase Anexo 1.

abiertamente LGBTI electas en cargos públicos, no hay gobernadores, gobernadoras, alcaldes o alcaldesas LGBTI⁹, por lo que no se pudieron realizar entrevistas en estas corporaciones. Adicionalmente, y con el objetivo de robustecer la información, también se tomaron como insumos la relatoría del “Primer Encuentro de seguimiento de personas LGBTI en cargos públicos de elección popular”, conversatorio realizado el 14 de julio de 2020 en interés de conocer los avances y obstáculos en materia de derechos LGBTI, así como un segundo conversatorio que se realizó el 24 de febrero de 2021.

En estos espacios se pretendió conocer, de primera mano, cuáles habían sido las afectaciones que la pandemia había tenido en el ejercicio de sus funciones, así como los principales logros que tuvieron lugar en medio de la pandemia. La finalidad de estos espacios, en este sentido, fue ampliar la perspectiva, a partir de las distintas experiencias compartidas, acerca de los retos, avances, retrocesos y hechos determinantes en el desempeño de sus funciones en las diferentes corporaciones públicas.

9 Con relación a las candidaturas gananciosas que pudo identificar la campaña Voto por la igualdad, si bien se registró la candidatura y victoria de Claudia López como alcaldesa de Bogotá, no fue posible realizarle una entrevista. Para saber más, consúltese <http://votoporlaigualdad.com/>

Contexto previo

Para el año 2019, de un total de 82 candidatos y candidatas LGBTI, 24 fueron elegidas para distintos cargos públicos en Colombia, lo que representa un 29,27% del total que se presentó. Cabe resaltar que de las 82 candidaturas, cuatro lo hicieron desde la región Caribe, de las cuales tres fueron elegidas: Taliana Gómez, mujer trans que fue candidata a la JAL por la localidad dos del distrito de Santa Marta, convirtiéndose en a primera mujer trans en un cargo de elección popular de la región; Paola Pastrana, quien se identifica como mujer lesbiana, obtuvo el cargo de concejala en el municipio de Caimito, Sucre; y Oriana Zambrano, mujer lesbiana que obtuvo el cargo de diputada en la Asamblea del departamento de La Guajira.

A finales de ese mismo año, se realizó un encuentro nacional con las personas LGBTI que habían tenido campañas gananciosas con el fin de 1) contribuir al proceso de formación de los y las candidatas electas; 2) visibilizar las candidaturas LGBTI victoriosas a nivel nacional; y 3) fortalecer las redes de apoyo entre los partidos políticos y sus candidatos y candidatas electas en aras de fortalecer el trabajo conjunto entre estos. Este encuentro fue la etapa final de todo el proceso electoral que dio inicio en abril de 2019 con la inscripción de los y las precandidatas en la RNEC y concluyó el pasado 27 de octubre con el ejercicio del sufragio electoral en el marco de la campaña Voto por la Igualdad (Caribe Afirmativo, 2019).

En enero de 2020, estas personas iniciaron sus funciones públicas, las cuales se vieron marcadas por el inicio de la pandemia, lo cual repercutió en el ejercicio de sus cargos, como se verá más adelante. Durante este proceso de llegada o de posesión, se evidenciaron varios aspectos que valen la pena señalar a partir de la información recopilada. En primer lugar, no existió un empalme real con las administraciones locales anteriores, ya que, sobre lo LGBTI, se tenía poco o ningún conocimiento. En ninguno de los territorios¹⁰ en donde las personas LGBTI ejercían sus cargos públicos, existió la entrega de documentación relevante como caracterizaciones, líneas base o estados de avances sobre acciones favorables que se hubiesen hecho a favor de la población LGBTI.

A este punto, se debe señalar que para avanzar en esta materia – formulación de líneas base, caracterización o políticas públicas para personas LGBTI–, se debe tener en cuenta que existe el Decreto 762 de 2018 con el cual se pretende fortalecer la protección de derechos de las personas LGBTI, de acuerdo con Caribe Afirmativo (como se citó en Equal Eyes, 2018) se espera de este decreto:

El reconocimiento de garantía y acceso a derechos; el fortalecimiento de capacidades y competencias institucionales en cuanto al principio de igualdad y no discriminación hacia personas LGBTI y la promoción del reconocimiento e inclusión de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

¹⁰ Entre estos Bello, San Rafael, Amagá, Miranda, San Francisco, Caimito, Tuluá, Buga Toro, Cajicá, Soacha, y localidades de Santa Marta, Bogotá y Cali.

Sin embargo, las autoridades locales, como se pudo conocer a través del diálogo cercano con los y las participantes de este ejercicio, desconocen este tipo de herramientas.

Por otro lado, se pudo determinar que los y las electas encontraron un panorama social muy distinto al que tenían pensado una vez iniciaron funciones, puesto que el electorado que las eligió en el 2019 no fue el mismo que las recibió en el cargo. Esto se debe a que las prioridades del electorado cambiaron una vez la pandemia inició: las propuestas hechas en campaña pasaron a un segundo plano, y lo que se demandaba, en cambio, eran soluciones ante las nuevas dificultades creadas por el confinamiento, así como también aquellas que tenían que ver con las necesidades sanitarias, económicas y sociales derivadas de la agudización de la emergencia sanitaria.

También se pudo evidenciar una desarticulación –e incluso ausencia– de los temas LGBTI al interior de las administraciones actuales debido, en primer lugar, a la ausencia de figuras institucionales (enlaces LGBTI) entre la ciudadanía LGBTI y las autoridades locales que permitan una comunicación fluida y la implementación de mayores avances; y, en segundo lugar, el desconocimiento generalizado y la falta de experiencia sobre planeación estratégica y aplicación del enfoque de género de los y las nuevas funcionarias, una vez llegan al cargo.

El impacto del COVID-19 en el ejercicio de las funciones de las personas LGBTI en cargos de elección popular

En los meses de enero y febrero e inicios de marzo de 2020, si bien ya Colombia se encontraba consciente de la existencia de un virus potencialmente letal para la humanidad, los diferentes niveles del gobierno aún manejaban la situación con total normalidad. Dado que en el año 2020 se posesionaron todas las personas elegidas a cargos de elección popular durante las elecciones regionales de 2019, este año resultaba clave para la planeación y el desarrollo del país, puesto que eran las primeras elecciones regionales luego de la firma del Acuerdo de Paz.

Entendiendo que la pandemia causa estragos en todas las personas, es importante resaltar que el análisis de sus efectos debe ser en clave interseccional, debido a que las afectaciones varían de acuerdo con las características y condiciones sociales, económicas y culturales de las personas. Con la información previa sobre el ejercicio de las personas LGBTI al llegar a sus los cargos a las instituciones iniciado el 2020, vemos que muchos encontraron un panorama vacío en políticas LGBTI.

En las siguientes secciones, observaremos cuáles fueron las nuevas condiciones que impuso la pandemia, así como los retos, logros, variaciones, retrocesos y avances que dejó en el desarrollo de las administraciones, a partir de su posesión en el año 2020, y la llegada del confinamiento en el mes de marzo.

Mayores dificultades durante la pandemia

Basándose en las entrevistas realizadas, Caribe Afirmativo identificó que la pandemia había traído consigo una serie de desafíos y retos para las personas LGBTI –así como el resto del funcionariado– en cargos de elección popular.

En primer lugar, las actividades planeadas a nivel político y de gestión tuvieron que ser rediseñadas con una nueva metodología de trabajo que respondiese a las necesidades de las comunidades en medio de la pandemia, lo cual puso en la agenda de todas las personas LGBTI electas a cargos de elección popular la pedagogía con el electorado sobre las implicaciones que tendría la pandemia en el ejercicio de sus funciones así como la concientización de la importancia del respeto hacia las medidas de bioseguridad y distanciamiento para prevenir la propagación del virus.

¿Quién estaba programado para esto [la pandemia]? Nadie; entonces ha sido [...] todo un proceso de asimilar que lo planeado no se puede desarrollar como lo teníamos, [ya que] se empieza a darle prioridad al tema COVID-19, entonces se aplazan cosas.

Entrevista a Catherine Morales, diputada del departamento del Valle (2020).

En este sentido, la sensibilización con las personas que eligieron a no solo a Catherine, sino a las 24 personas LGBTI que registró la campaña Voto por la Igualdad, se convirtió en un primer obstáculo no planeado porque era necesario hacer entender al electorado que muchas de las propuestas que se hicieron en campaña debían ser reestructuradas, aplazadas - e incluso canceladas-, y que, en la actualidad, las prioridades eran otras.

Sobre este último aspecto es importante señalar que el impacto del COVID-19 tuvo una diferenciación de acuerdo con el territorio en cuestión, viéndose más afectadas las zonas periféricas del país. En la Guajira, por ejemplo,

[...] donde el 90% de la población se dedica a actividades informales y el índice de pobreza está casi en el 70%, de pobreza absoluta, [...] trabajar en medio de una crisis como esta resulta realmente desafiante.

Entrevista a Oriana Zambrano, diputada del departamento de La Guajira (2020).

Otro de los desafíos que se pudo identificar ha sido aquel de supeditar cada acción desfavorable para las diferentes comunidades de la sociedad, a la emergencia sanitaria por el COVID-19. Sobre esto, un edil de Medellín menciona:

[...] De alguna manera, todos los problemas se le atribuyen al COVID-19; hoy los funcionarios tienen su nueva excusa validadora y es que todo es “culpa” del COVID, entonces nosotros debemos hacer control político y administrativo en todo el territorio para mostrar que se puede seguir trabajando en medio de la emergencia. [Sin embargo,] esto ha sido uno de los problemas más grandes que se han tenido al aplicar [...] las funciones constitucionales que tenemos.

Entrevista a Fausto Arroyave, funcionario de la JAL de Medellín (2020).

De acuerdo con este testimonio, se evidencia que, para las personas en cargos de elección popular, sus funciones se han visto reducidas al control político y administrativo y, lamentablemente, según lo que manifiestan, no ha sido posible seguir avanzado –o al menos no en la forma en cómo se debería– en la formulación de acciones concretas favorables para las personas LGBTI y otros grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad. Sin mencionar que existen funcionarios que justifican la ineficiencia de su labor en cuanto a lo LGBTI con el hecho de que el COVID-19 no permite trabajar sobre esta agenda.

Por otro lado, la virtualidad se presenta como una herramienta que ha ayudado a avanzar en la realización de las actividades que, antes de la pandemia, se realizaban de manera presencial; sin embargo, dicha herramienta no se encuentra al alcance de toda la población, ni tampoco es utilizada de manera masiva en los contextos rurales. Hay muchos factores que entran en juego para evaluar cómo ha afectado el uso de la virtualidad; de acuerdo con el DANE (2018), la proporción de hogares que posee conexión a Internet (de distintos tipos) era de 15.493 hogares, de los cuales 12.052 eran de cabecera y 3.442 de centros poblados y rural disperso, lo que demuestra la baja capacidad de cobertura que existe en el país, ante lo cual

esta herramienta es más bien un obstáculo para la mayoría de colombianas y colombianos.

Así, las diferencias entre lo rural y lo urbano se hacen mucho más evidentes. Mientras que en Bogotá, la realización de sesiones online ha aumentado la participación de la ciudadanía asistente, en las zonas rurales, en contraste, la virtualidad se ha constituido en un gran obstáculo tanto para concejales/es y ediles/es.

[En Bogotá] ha sido necesario buscar soluciones para adelantar las sesiones de manera virtual, este cambio permitió mayor participación ciudadana en la junta administradora local, aumentando el número de participantes exponencialmente

Natalia Goyeneche, edila de Teusaquillo en Bogotá (2020).

Por su parte, en las zonas rurales o en los pequeños municipios, la situación es completamente diferente.

[En las zonas periféricas o rurales] es un reto llevar las sesiones en la virtualidad, más en las zonas donde hay una dificultad de conexión casi permanente, [lo que] dificulta el proceso de control político, ya que es más fácil para algunos concejales evadir preguntas y comentarios particulares.

Ángela Castillo, concejala de Miranda, Cauca (2020).

Podemos observar así, cómo la virtualidad ha obstruido procesos democráticos en las zonas rurales donde la cobertura de internet no es óptima y, en cambio, en las zonas urbanas parece haber optimizado algunos procesos. Del mismo modo, se debe considerar que las dinámicas sociales son distintas a través de herramientas de videoconferencia, de modo tal que se puede crear un distanciamiento entre los participantes y las actividades realizadas.

Otra dificultad latente ha sido la falta de priorización de la asignación de los presupuestos a las políticas (públicas) LGBTI. La emergencia sanitaria ha ocasionado que las prioridades en las diferentes corporaciones públicas se vuelquen al sector salud, siendo este al cual se han destinado los pocos recursos que llegan a los municipios de quinta y sexta categoría. Así las cosas, las acciones afirmativas LGBTI durante el primer año de la pandemia se estacaron casi por completo.

[...] En términos de políticas públicas [...] bajó el presupuesto para estas en unos 500 millones de pesos [...], pero [se le] alzó una cosa que [...] buscábamos, [y] era el asunto de la transversalidad [...], entonces, si bien a la política pública como tal se le bajaron los recursos, entraron otras secretarías responsables a poner recursos, lo que de alguna manera equilibra la balanza. [...] Hoy, por ejemplo, tenemos secretarios del consejo destinados como tal en ese tema [lo LGBTI] y hoy tenemos como una comunicación directa con los responsables del tema LGBTI.

Entrevista a Fausto Arroyave, funcionario de la JAL de Medellín (2020).



Según este testimonio, a pesar de que los presupuestos directamente destinados hacia políticas públicas LGBTI han disminuido, la integración y transversalidad del trabajo con otras secretarías y entidades hacia temas relacionados con la agenda LGBTI han aumentado de manera indirecta.

La adaptación ha sido otro de los mayores retos para las personas LGBTI en cargos de elección popular. Por un lado, una gran mayoría de quienes fueron elegidos no contaban con experiencia previa en el ejercicio de un cargo de elección popular. A esta inexperiencia se le suma, como ya ha sido mencionado, la poca o nula introducción e inducción a sus cargos, y, por lo demás, los efectos del confinamiento durante la pandemia, además del forzoso uso de herramientas virtuales y la empinada curva de aprendizaje de estas herramientas.

Finalmente, a partir de la información obtenida sobre el ejercicio de los cargos en los dos meses previos a la pandemia (enero y febrero de 2020), podemos observar que en varios municipios o departamentos no se contaba con líneas base sobre políticas públicas para las personas LGBTI, lo cual causó conflicto a las personas recién elegidas. En otros casos, en contraste, además de tener precedentes, se contaba con el apoyo de los funcionarios de las instituciones. De esto se desprende que no hay un contexto general exclusivamente positivo o negativo frente a políticas públicas hacia la población LGBTI y, del mismo modo, alrededor de quienes ocupan cargos de elección popular.

Logros y avances en el primer año de gestión

El traslado de actividades laborales a la virtualidad ha sido una causa fundamental del cambio en las formas de operación de diferentes corporaciones. A pesar de los retos que esta trajo, como la importante y vital necesidad de tener una conexión a Internet constantemente, esta también ha tenido ventajas importantes. Una de estas es que, cuando se cuenta con una conexión a Internet, la ciudadanía se puede conectar fácilmente a las actividades organizadas en corporaciones como concejo, asamblea y juntas administradoras locales. Así, se ha logrado construir diálogos nuevos entre administraciones y ciudadanía, a la vez que se han fortalecido conversaciones y procesos ciudadanos que venían incluso antes de la pandemia.

Sin embargo, es importante recalcar que tales conversaciones se pueden dar principalmente en contextos urbanos, en que la conexión a Internet y la señal telefónica es mejor que en zonas rurales. ES así como se generan dinámicas de desigualdad, en que los y las representantes en zonas rurales tienen mayores dificultades para realizar sus labores diarias, debido a la falta de señal o de conexión a datos en sus domicilios. Como lo explica una edila de Teusaquillo,

[...] Tenemos ventajas y desventajas en el tema de la virtualidad, porque ha aumentado la participación de la ciudadanía [...] Pasamos de tener 7 personas en la corporación a tener ahora participando más de 100 personas en una de las sesiones.

Natalia Goyeneche, edila de Teusaquillo en Bogotá (2020).

La experiencia de la edila muestra que los niveles de participación han aumentado exponencialmente, permitiendo que números mayores de ciudadanía puedan participar de las decisiones tomadas en las JAL. Esta participación permite que el control y seguimiento ciudadano a las iniciativas tomadas sea más efectivo, fortaleciendo así la democracia local.

[En el concejo de Bogotá], nosotros afortunadamente hemos sido una corporación que desde el principio pensó y planeó funcionamiento desde la virtualidad. Desde antes de que fuera el simulacro vital aquí en Bogotá, nosotros teníamos ya las plataformas diseñadas y no hemos parado de trabajar [...] inclusive sacamos adelante el plan distrital de desarrollo.

Luis Leal, concejal de Bogotá (2020).

El caso anterior muestra cómo una corporación como el Concejo de Bogotá tenía ya creados elementos importantes de planeación pensados en un contexto de virtualidad. Una corporación de este tamaño puede hacer tales planes ya que tiene la capacidad institucional y financiera de la capital del país, Bogotá. Sin embargo, si se extrapola esta situación a otros lugares del país, incluso dentro de la misma ciudad de Bogotá, la situación no sería necesariamente la misma. Las desigualdades alrededor del país se ven así

acrecentadas debido a la situación de confinamiento y pandemia, en que aquellos lugares con privilegios y capacidad institucional logran pasar de forma fácil hacia un escenario completamente virtual, mientras que otras corporaciones en otros lugares del país no pueden hacerlo.

De manera, esquemática, podemos individualizar los logros de las personas LGBTI en cargos de elección popular en:

Realización de caracterizaciones y líneas base para la formulación de acciones afirmativas favorables para la población LGBTI.

Vinculación de personas abiertamente LGBTI a cargos de función pública en diferentes administraciones locales.

Formulación de políticas públicas LGBTI y nombramientos de enlaces LGBTI.

Consignación de propuestas LGBTI en los Planes de Desarrollo Territorial con presupuesto asignado.

Conmemoración de fechas importantes para el movimiento LGBTI e izadas de bandera.

Retos identificados en el primer año de gestión

Durante el primer año de gestión, hubo retos propios de las corporaciones, así como desafíos presentados por la pandemia. Así, se pudieron encontrar los siguientes retos en la gestión de los y las electxs:

Falta de liderazgos LGBT visibles que puedan fortalecer el movimiento político LGBTI al interior de las agendas públicas.

Se percibe una desarticulación de las organizaciones sociales LGBTI con los y las electxs, que no ha permitido lograr tener un mayor impacto.

No existen, en la mayoría de los casos, figuras institucionales que aboguen por los intereses de las personas LGBTI en los diferentes territorios. Generalmente, quien se apersona de esta tarea son las Secretarías de la Mujer o Desarrollo y Gestión Social.

Estos retos tienen que ver con la forma en que se ha hecho tradicionalmente política en el país. Si bien la promoción de la igualdad de derechos debe ser un tema clave para el efectivo cumplimiento de la Constitución de 1991, es necesario aún que figuras personales tomen la vocería sobre ciertos temas para que estos puedan llegar a la agenda pública. En este caso es palpable la forma en cómo tales liderazgos son necesarios para el posicionamiento de agendas LGBTI. No existen, de esta forma, iniciativas institucionales que estén dirigidas hacia la ejecución de tales iniciativas, y no existen tampoco formas de articulación entre la sociedad civil y los y las electxs LGBTI para que las iniciativas ciudadanas logren convertirse en propuestas de política pública en las corporaciones.

Otros retos encontrados fueron también:

■ *No existe un apoyo real demostrable por parte del Gobierno Nacional sobre el posicionamiento de las temáticas de género y diversidad sexual en la agenda pública.*

■ *Existen partidos políticos, como el partido Centro Democrático y el partido Conservador, que no han permitido avanzar en materia de formulación de acciones afirmativas favorables a la población LGBTI.*

■ *Los procesos de empalme entre administraciones anteriores y nuevos cargos en función es casi nulo. Además, cuando se realiza este proceso, la información suministrada no es la adecuada ni suficiente.*

■ *Existe una dificultad manifiesta para posicionar lo LGBT en los espacios legislativos, puesto que existe cierta renuencia hacia estas temáticas.*

Los retos anteriores están relacionados con la forma en que la institucionalidad colombiana interactúa con la población LGBTI y sus agendas. En primer lugar, no existe una iniciativa institucional que sea garante e impulsadora de las agendas de garantías de derechos a personas LGBTI, lo cual dificulta la creación de políticas públicas, con presupuesto, plan de acción, y apoyo de administraciones y corporaciones locales. Tampoco existe este apoyo institucional por parte del legislativo, los cuales tienen otras agendas en las que los temas LGBTI no tienen cabida. Finalmente, los partidos políticos tradicionales y con poder mayoritario en el Congreso de la República no tienen interés en posicionar las agendas LGBTI, a pesar de contar con miembros de sus respectivos partidos que pertenecen a la población LGBTI. Como lo indicaron varios de los y las electxs, en algunos casos tales partidos incluso obstaculizaron el paso de iniciativas pro-LGBTI. Esto puede ser explicado por la población a la cual estos partidos representan, la cual generalmente es más tradicionalista y afín a las ideas de derecha. Sin embargo, es importante poner en consideración que a pesar que tales congresistas representen a ciertos grupos poblacionales, es también necesario considerar el panorama de derechos humanos de la población LGBTI. Dicho esto, en algunos casos el paso o no de una ley pro-LGBTI puede ser un asunto de vida o muerte para muchas personas LGBTI en el país, quienes son también ciudadanos y ciudadanas de Colombia, y que también deben ser tenidos en cuenta en el Congreso de la República.

Conclusiones

La labor de los y las LGBTI elegidas para el período 2020-2023 se ha visto indudablemente afectada por la llegada de la pandemia a Colombia y el consecuente confinamiento. Entre las afectaciones más comunes se encuentran la modificación abrupta de las prioridades de los y las funcionarias en las diferentes corporaciones, debido a la mayor importancia que ha adquirido la agenda COVID-19 en el país. Del mismo modo, la transición hacia la virtualidad ha modificado los procesos de deliberación y trabajo conjunto en las corporaciones. Tal transición ha sido en algunos casos positiva, sobre todo para aquellas que ya contaban con procedimientos internos para trabajar de ese modo. Sin embargo, en otros casos la transición fue más complicada, con retos relacionados con un manejo inapropiado y poco eficiente de las tecnologías de la información, así como de una escasa conexión a Internet.

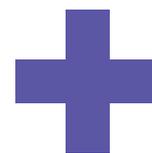
La participación de las personas LGBTI elegidas en cargos públicos también se vio afectada por la situación personal y los efectos psicológicos y físicos del confinamiento, los cuales sin lugar a dudas afectaron la capacidad de los y las funcionarias de ejercer sus funciones. Asimismo, según las entrevistas realizadas, en muchos casos sus funciones se han visto reducidas a ser veedores en sus corporaciones, debido a que gran parte del trabajo se ha hecho desde la virtualidad. No obstante, aún en la función de veeduría, ha sido difícil realizar tal proceso dado que la información por parte de los

y las funcionarias encargadas de diferentes áreas en las corporaciones no ha fluido constantemente, en muchos casos siendo usado el confinamiento y el trabajo virtual como excusa para justificar la inoperancia y la falta de transparencia.

Finalmente, se identificaron logros importantes que han permitido avanzar la agenda LGBT, como lo fueron la realización de caracterizaciones y líneas base para la formulación de acciones afirmativas favorables para la población LGBTI; la vinculación de personas abiertamente LGBTI a cargos de función pública en diferentes administraciones locales; la formulación de políticas públicas LGBTI y nombramientos de enlaces LGBTI; la consignación de propuestas LGBTI en los Planes de Desarrollo Territorial con presupuesto asignado; y la conmemoración de fechas importantes para el movimiento LGBTI.

Algunos retos identificados en este mismo encuentro tuvieron que ver con la falta de liderazgos LGBT visibles que puedan fortalecer el movimiento político LGBTI; la existencia de partidos políticos que impiden el avance de la agenda LGBTI y de acciones afirmativas favorables; la falta de apoyo del Gobierno Nacional hacia temáticas de género y diversidad sexual; la falta de empalme y articulación entre antiguas y nuevas administraciones; la dificultad de posicionar lo LGBT en espacios legislativos; así como la falta de figuras institucionales que aboguen por los intereses de las personas LGBTI en los diferentes territorios.

Estos retos y logros identificados demuestran la relevancia del ejercicio de participación política en espacios públicos, y de la incrementada capacidad política y organizativa de personas LGBTI en el país, quienes cada vez más hacen parte de espacios de participación y deliberación ciudadana. Así la situación, la labor de personas LGBTI en cargos de elección popular se ve como un escenario de trabajo constante, pero también de retos que deben servir como aprendizajes para el ejercicio de empoderamiento político de las personas LGBTI.



Anexo 1.

Formato entrevista semiestructurada para los funcionarios y funcionarias LGBTI del país.

- 1** *¿Cuáles han sido las afectaciones que, a nivel personal, ha sentido en estos más de tres meses de aislamiento social obligatorio?*
- 2** *¿Qué ha sido lo más difícil de ser un funcionario o funcionaria pública en medio de la pandemia?*
- 3** *Desde tu cargo, ¿has trabajado con algún proceso relacionado con la mitigación a las afectaciones del COVID? ¿Cuál ha sido tu participación?*
- 4** *¿Consideras que, dentro de tu gobierno local, se está aplicando un enfoque diferencial a la hora de entregar las ayudas?*
- 5** *Desde tu cargo, ¿tuviste algún papel en la construcción de los PDT? Si sí, ¿cuál?*
- 6** *Cuando se tocó el tema de lo LGBTI en la construcción del PDT, ¿qué reacciones generó esto?*

- 7** *¿Qué tipo de relación manejas con el gobierno local, siendo un/a funcionario/a abiertamente LGBTI?*
- 8** *Después de los primeros 6 meses en el cargo, ¿qué ha significado el ser un funcionario abiertamente LGBTI en el país? ¿esto se ha traducido en algún impedimento para tu gestión?*
- 9** *Actualmente, ¿Cuáles son las propuestas que estás impulsando desde tu corporación?*

Bibliografía

Caribe Afirmativo & FESCOL. (2020, septiembre). Recomendaciones para reducir el déficit de derechos de las personas LGBTI en medio de la pandemia. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Constitución Política Colombiana. Art. 99. 7 de julio de 1991 (Colombia).

DANE. (2018). Boletín Técnico Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_tic_hogares_2018.pdf

Equal Eyes. (2018, 13 de mayo). Colombia tiene política pública LGBT. <https://equal-eyes.org/database/2018/5/13/colombia-tiene-politica-pblica-lgbt>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). Lineamientos para la mitigación del riesgo de contagio, acceso a los servicios en salud y articulación con servicios sociales dispuestos para los sectores sociales lgbti o con identidades y expresiones de género diversas en el marco de la emergencia por coronavirus (COVID-19). <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/TEDS07.pdf>

Ministerio del Interior. (2020, 3 de noviembre). El Ministerio del Interior presentó el Plan de Acción de la Política Pública para los sectores LGBTI en Colombia. <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/ministerio-del-interior-presento-el-plan-de-accion-de-la-politica-publica-para-los-sectores-lgbti-en-colombia>



  @caribeafirmativo
 @caribeafirmativ
caribeafirmativo.lgbt



  victoryinst
 victoryinstitute
victoryinstitute.org

