

**CONSEJO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL DISTRITO  
METROPOLITANO DE QUITO**

**METODOLOGÍA DE TRANSVERSALIZACIÓN DE ENFOQUES**

**2019**



## **Índice**

I. Presentación .....	3
II. Antecedentes e introducción.....	4
III. Marco conceptual.....	5
¿Qué es el enfoque basado en derechos humanos?.....	5
¿Qué es la transversalización de enfoques?.....	7
¿Qué son las políticas públicas? .....	7
¿Cuáles son las políticas públicas de protección de derechos? .....	7
IV. Atributos de la igualdad y no discriminación.....	9
V. Metodología para la incorporación de enfoques en las políticas públicas de protección de derechos del DMQ.....	11

## **I. Presentación**

En el marco de lo que establece el COOTAD, el Código Municipal, en su libro II.5 Título I, establece que el Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito es el organismo que tiene las atribuciones de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la protección de derechos. Para el cumplimiento de estas atribuciones es fundamental contar con instrumentos, metodologías y procesos que formalicen y legitimen el ejercicio de las mismas.

El Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito se conformó el 7 de septiembre de 2018. Durante la etapa de transición, y con más fuerza a partir de esta fecha, esta institución aunó sus esfuerzos en la generación de metodologías actualizadas y pertinentes que permitan el cumplimiento de las atribuciones designadas por la ley para la protección de los grupos de atención prioritaria, en situación de vulnerabilidad y/o riesgo, animales y naturaleza.

Parte de este esfuerzo es la elaboración del presente documento, mismo que pretende ser una guía para la transversalización de los enfoques constitucionalmente reconocidos en la planificación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de protección de derechos del Distrito Metropolitano de Quito.

## **II. Antecedentes e introducción**

El Código Municipal (Ordenanza Metropolitana No. 001 de 2019) en el Título I De la Implementación y Regulación del Sistema de Protección Integral en el Distrito Metropolitano de Quito del Libro II.5 De la Igualdad, Género e Inclusión Social, en su artículo 23 estipula que esta institución deberá “(...) Formular políticas públicas, lineamientos y contenidos que promuevan la igualdad y no discriminación, en armonía con los planes nacionales, locales y otros instrumentos de política pública en el DMQ (...)”.

La presente herramienta técnica se ha desarrollado para fortalecer el trabajo del CPD en el cumplimiento de su rol protección de derechos de los grupos de atención prioritaria, en situación de riesgo y/o vulnerabilidad, animales y naturaleza en el DMQ. Adicionalmente, este documento busca contribuir en la planificación de la política pública del sistema de protección integral.

Este documento se divide en tres secciones.

- La primera, expone algunos conceptos referidos a este tema.
- La segunda, presenta algunos indicadores mínimos que se deben considerar para la transversalización de enfoques en el DMQ, basados en los atributos del derecho a la igualdad y no discriminación.
- La tercera, propone una metodología para la incorporación de enfoques, en el DMQ, en el ciclo de las políticas públicas de protección de derechos.

Cabe mencionar que esta metodología ha sido elaborada con el objetivo de ser un instrumento flexible, por lo que, observando los elementos esenciales, se puede adecuar al contexto y a la política pública que se esté trabajando.

### III. Marco conceptual

Al hablar de enfoques y su transversalización abundan los ejemplos, las analogías y las comparaciones. La literatura sobre este tema es amplia, compleja y diversa. Esto se debe -en parte- a que en el sentido común se suele entender al enfoque de la política pública como algo estructurado que se puede aplicar a cualquier realidad. Decimos que parte del problema radica en ello porque lo que pretende la transversalización de enfoques, finalmente, es visibilizar y reconocer las diferencias, y proponer acciones que contribuyan a resolver aquellas inequidades que no nos resultan evidentes, asumiendo compromisos a través del quehacer de las instituciones públicas. Y al comprender al enfoque como algo dado, o rígidamente estructurado, se limita la capacidad de incorporar las particularidades de cada realidad.

Frente a estos matices, los enfoques buscan el avance progresivo en la realización de los derechos humanos:

*“...apuntalando a que la acción estatal no se enfoque solamente en necesidades insatisfechas, sino en la realización de los derechos humanos, lo que a su vez, se traduce en responsabilidades y obligaciones por parte del Estado. Es una mirada positiva de los derechos y su efectiva realización, que sobrepasa la postura de evitar violaciones y vulneraciones” (Defensoría del Pueblo Ecuador 2016, 9)*

El esfuerzo por la transversalización de enfoques surge del reconocimiento de matrices estructurales que perpetúan y reproducen las brechas de desigualdad en la sociedad. Hablamos principalmente de las estructuras económicas del sistema capitalista y patriarcal, mismo que -a través de la acumulación- genera relaciones de desigualdad y subordinación, dando como resultado la persistencia de la discriminación, exclusión y violencias. Socialmente ésta se traduce en expresiones como el racismo, la xenofobia, el machismo, la heteronormatividad y el adultocentrismo, entre las más comunes y aceptadas.

#### ¿Qué es el enfoque basado en derechos humanos?

En la elaboración de política pública, un enfoque implica **ver la realidad de una manera integral, para dar respuesta a la realidad social** (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2015, 47). En el caso de los fenómenos sociales, es importante tomar como referente un punto de vista más amplio, este

es el enfoque basado en derechos humanos, porque “se centra en los grupos de la población que son objeto de (...) discriminación, exclusión y discriminación” (Fondo de Población de las Naciones Unidas, s/f)<sup>1</sup>. En este enfoque se incorporan otros, reconocidos en nuestra Constitución, como el de género, interculturalidad, intergeneracionalidad y las temáticas de discapacidad y movilidad humana. Esto permite identificar cuáles son las brechas que generan inequidad y discriminación, sobre todo en aquellos segmentos de la población que han sido históricamente marginados, tales como niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, mujeres, personas de diversidades sexo-genéricas, personas con discapacidad, personas en situación de movilidad humana y personas de pueblos y nacionalidades.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos define al Enfoque Basado en 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...” (ACNUDH 2006)*

A su vez, la Defensoría del Pueblo de Ecuador (2017) hace énfasis en las implicaciones de este enfoque en el accionar del Estado:

*“El enfoque de derechos humanos establece la responsabilidad política, jurídica y ética del Estado para hacer cumplir y generar las condiciones de ejercicio pleno de derechos por parte de todas y todos los ciudadanos. Este enfoque, a la vez, exhorta a las y los titulares de estos, a exigir y reclamar sus derechos por las vías legales y políticas que tengan a su alcance” (ACHNU 2004, citado en Defensoría del Pueblo Ecuador 2017)*

Toda acción realizada por el Estado debe tomar en consideración el enfoque de derechos humanos a fin de evitar la vulneración, victimización y revictimización de los titulares de derechos. Ningún procedimiento puede ser atentatorio contra la integridad y la vida misma, para esto será fundamental tomar en consideración

---

<sup>1</sup> Información tomada de: <http://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

el marco normativo, los procedimientos y protocolos existentes para resguardar y garantizar este enfoque.

### ¿Qué es la transversalización de enfoques?

Este Consejo considera la transversalización de enfoques como la herramienta técnica-metodológica que reconoce las diferencias, visibiliza, cuestiona y transforma las desigualdades por razones de género, edad, auto-identificación cultural, discapacidad y situación de movilidad humana. Mediante el análisis integral de la realidad de los grupos de atención prioritaria, en situación de riesgo y/o vulnerabilidad, animales y naturaleza; propendiendo así al principio de igualdad y no discriminación<sup>2</sup>.

### ¿Qué son las políticas públicas?

Al hablar de políticas públicas tomamos como base el concepto propuesto por Antonio José González (2008) en la revista Aportes Andinos de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, por ser un concepto creado con el objetivo de incorporar el enfoque de derechos humanos, y proponemos el siguiente:

Las políticas públicas son la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, y los resultados de estas, orientadas a la realización de derechos de la población, basadas en las obligaciones contraídas voluntariamente por los Estados y la participación de la sociedad.

En el territorio del DMQ, estas políticas públicas pueden ser planes, programas, proyectos, servicios, presupuestos y lineamientos de políticas sectoriales.

### ¿Cuáles son las políticas públicas de protección de derechos?

Aquellas que tienen por objetivo garantizar la promoción, ejercicio, goce y protección de los derechos constitucionalmente reconocidos; en el caso de Ecuador, éstos son: educación, salud, agua y alimentación, trabajo y seguridad

---

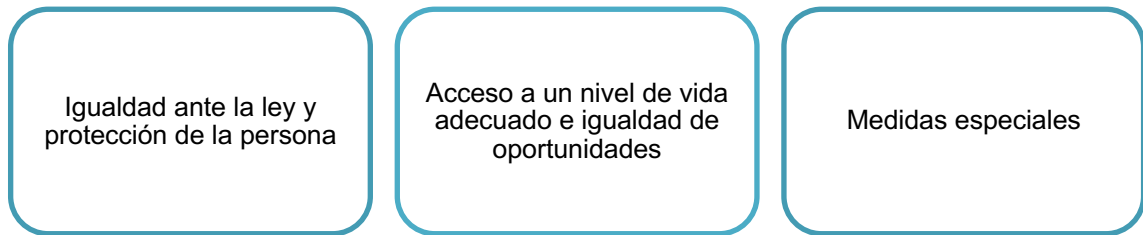
<sup>2</sup> Las Naciones Unidas, señala que “los principios de igualdad y no discriminación son parte de las bases del estado de derecho (...) todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluyendo el propio Estado, están obligadas a acatar leyes justas, imparciales y equitativas, tienen derecho de la ley, sin discriminación (...). También se comprometieron a respetar la igualdad de derechos de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (ONU, s/f). Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/human-rights/equality-and-non-discrimination/>

*Metodología de Transversalización de Enfoques* social, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, hábitat y vivienda, atención prioritaria y especializada a personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, atención prioritaria a personas en situación de riesgo, víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos, entre otros.



#### IV. Atributos de la igualdad y no discriminación

Con el fin de abonar al cumplimiento de los derechos humanos, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2012) ha establecido algunos atributos<sup>3</sup> del derecho a la igualdad y no discriminación, derecho que -simultáneamente- también constituye una de las normas transversales que debe ser cumplida por todos los derechos reconocidos. Estos atributos son:



Con el fin de que la transversalización de la igualdad y no discriminación sea un ejercicio posible y útil en las políticas públicas de protección de derechos que se ejecutan en el Distrito Metropolitano de Quito, desde este Consejo se propone utilizar como guía un catálogo de indicadores basado en los atributos mencionados:

---

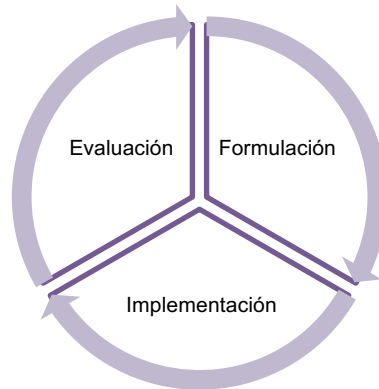
<sup>3</sup> El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH 2012) define a los *atributos* como las características de un derecho que deben cumplir las siguientes condiciones: deben considerar rigurosamente el contenido integral de la norma, deben reflejar articuladamente el contenido de la norma sin ser numerosos, deben ser mutuamente excluyentes.

	Atributos		
	Igualdad ante la ley y protección de la persona	Acceso a un nivel de vida adecuado e igualdad de oportunidades	Medidas especiales
Indicadores estructurales	Número de ONGs registradas o activas que trabajan en la promoción y la protección de derechos		
	Plazo y cobertura de la política pública para asegurar igual protección	Plazo y cobertura de la política pública de igualdad de acceso	Plazo y cobertura de la política pública para aplicar medidas de carácter especial y temporal para asegurar o impulsar la igualdad en el disfrute de los derechos humanos
		Plazo y cobertura de la política pública de protección frente a prácticas discriminatorias	
Indicadores de proceso	Proporción de denuncias recibidas sobre casos de discriminación directa e indirecta investigados por la Defensoría del Pueblo, y proporción a la que el gobierno ha dado respuesta efectiva		
	Proporción de funcionarios/as capacitado/as en la aplicación de un código de conducta para la eliminación de la discriminación		
	Proporción de víctimas de discriminación y violencia debida a prejuicios que han recibido asistencia jurídica	Proporción de la población de grupos de atención prioritaria, en situación de riesgo y/o vulnerabilidad <sup>4</sup> en el grupo de población pertinente destinatarias/os de la políticas públicas	Proporción de la población de grupos de atención prioritaria, en situación de riesgo y/o vulnerabilidad con acceso a medidas de acción positiva o trato preferente para promover la igualdad en la práctica
	Número de personas detenidas, juzgadas, condenadas o cumpliendo penas por discriminación y violencia basada en prejuicios	Proporción de profesionales de atención que gestionan solicitudes de potenciales usuarios de grupos de atención prioritaria, en situación de riesgo y/o vulnerabilidad en el grupo de población pertinente de forma no discriminatoria	Proporción de instituciones que enseñan derechos humanos y promueven la comprensión entre grupos de población
	Proporción de mujeres que reportan formas de violencia contra ellas o sus hijos que emprenden acciones legales o piden ayuda	Proporción de edificios públicos adaptados para personas con discapacidad	
	Proporción de solicitudes de asistencia jurídica	Proporción de poblaciones de grupos de atención prioritaria, en situación de riesgo y/o vulnerabilidad a las que se amplió el acceso sostenible a la política pública	
		Proporción de instituciones que cumplen las prácticas certificadas de no discriminación en la actividad empresarial y en el lugar del trabajo	
		Proporción de tiempo dedicado a tareas domésticas y cuidados no remunerados por mujeres	
Indicador de resultado	Número comunicados de víctimas de discriminación directa e indirecta y crímenes de odio y proporción de víctimas (o familiares) que recibieron reparación y rehabilitación en el período de referencia		

<sup>4</sup> Por grupos de atención prioritaria, en situación de riesgo y/o vulnerabilidad nos referimos a: niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, personas de diversidades sexo-genéricas, personas con discapacidad, personas en situación de movilidad humana, personas de pueblos y nacionalidades, entre otros.

## V. Metodología para la incorporación de enfoques en las políticas públicas de protección de derechos del DMQ

En el territorio del DMQ, las políticas públicas de protección de derechos pueden concretarse mediante planes, programas, proyectos y servicios. Para la formulación de políticas públicas la Senplades (2011) reconoce -a grandes rasgos- las fases de:



Para la transversalización de los enfoques -en cualquier fase de la política pública- se propone el siguiente proceso:

- a. Conformación de equipo de trabajo
- b. Contextualización de la política pública
- c. Análisis normativo de la política pública
- d. Selección y contextualización de indicadores
- e. Definición de línea base y metas
- f. Elaboración de propuestas
- g. Implementación de propuestas
- h. Seguimiento
- i. Evaluación

A continuación se describe este proceso:

### a) Conformación de equipo de trabajo

Para la implementación de este proceso se requerirá del levantamiento y procesamiento de información permanente a lo largo de todo el proceso. Por ello se sugiere como primer paso conformar un equipo institucional de apoyo, su conformación y funciones deberán ser las siguientes:

Actor	No. De delegadas/os	Funciones
Consejo de Protección de Derechos	1	Coordinación
Institución rectora de la política pública	1	Sistematización
Institución ejecutora de la política pública	1	Recopilación de información
Sociedad civil	1	Veeduría

### b) Contextualización de la política pública

Para que sea posible la transversalización de enfoques de igualdad en la política pública es necesario conocer, no solo el contenido de la misma, sino también el momento histórico y la coyuntura política en la que surgió la política pública y en los que actualmente se implementa. Para ello se propone utilizar esta ficha:

Instrumento de política pública	Normativa	Servicio	Plan, programa o proyecto
<b>Nombre de la política pública</b>			
<b>Grupo social al que está dirigido la política pública</b>			
<b>Fecha de entrada en vigencia</b>			
<b>Actores sociales y políticos que incidieron en la aprobación de la política pública</b>	<b>Actor</b>	<b>Argumento</b>	
<b>Actores sociales y políticos que intentaron evitar que cuestionaron la entrada en vigencia de la política pública</b>	<b>Actor</b>	<b>Argumento</b>	
<b>Principales hitos históricos de la política pública</b>			
<b>Actores sociales y políticos que actualmente apoyan la política pública</b>	<b>Actor</b>	<b>Argumento</b>	
<b>Actores sociales y políticos que actualmente rechazan la política pública</b>	<b>Actor</b>	<b>Argumento</b>	

### **c) Análisis normativo de la política pública**

Para poder generar una propuesta de transversalización de enfoques en la política pública se debe conocer el espíritu de los tratados internacionales y los instrumentos legales que motivaron la formulación e implementación de la política pública. A partir de ello se deben identificar los principales atributos del derecho que pretende proteger la política pública. Para la identificación de estos atributos se deben seguir los parámetros y metodologías sugeridos por Naciones Unidas (ACNUDH 2012):

- Deben considerar rigurosamente el contenido integral de la norma
- Deben reflejar articuladamente el contenido de la norma, siendo lo menos numerosos posible
- Deben ser mutuamente excluyentes, es decir, que no haya más de un indicador para abordar el mismo tema

### **d) Selección y contextualización de indicadores**

En función del catálogo de la sección anterior, se determinará para cada uno de los atributos identificados -por lo menos- dos indicadores de cada tipo. Para esta selección de indicadores, además de considerar la idoneidad de los mismos, se

deberá tener en cuenta la disponibilidad de información, sobre todo en lo que respecta a desagregación territorial al nivel del Distrito Metropolitano de Quito.

**e) Definición de línea base y metas**

Se identificará la línea de base -es decir, el valor actual- de cada uno de los indicadores seleccionados. Y, en función de las proyecciones locales y nacionales y las recomendaciones internacionales se establecerán metas a mediano plazo (5 años).

**f) Elaboración de propuestas**

En base al análisis de la información levantada se elaborarán instrumentos que permitan conocer los obstáculos y las dificultades en la implementación de la política pública. En base a ello se elaborará una estrategia interinstitucional a mediano plazo que permita avanzar en el cumplimiento de metas.

**g) Implementación de propuestas**

Las instituciones involucradas en el cumplimiento de la política pública establecerán formalmente acuerdos que permitan la incorporación de las actividades de estrategia interinstitucional en su planificación operativa.

**h) Seguimiento**

El equipo de trabajo funcionará como un comité interinstitucional que semestralmente dará seguimiento al avance en el cumplimiento de actividades.

**i) Evaluación**

De forma anual deberá evaluarse el cumplimiento del plan, el avance en el cumplimiento de metas y ajustarse la estrategia interinstitucional.

## VI. Bibliografía

CODAE, CODENPE y CODEPMOC. (2013). *Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013 – 2017*.

Consejo de Protección de Derechos, COMPINA en transición. (2017). *Agenda de Protección de Derechos de Jóvenes*. Quito.

Consejo de Protección de Derechos, COMPINA en transición. (2018a). *Agenda de Protección de Derechos de Mujeres*. Quito.

Consejo de Protección de Derechos, COMPINA en transición. (2018b). *Agenda de Protección de Derechos de Personas de Diversidades Sexo-Genéricas*. Quito.

Consejo de Protección de Derechos, COMPINA en transición. (2018c). *Agenda de Protección de Derechos de Pueblos y Nacionalidades*. Quito.

Consejo de Protección de Derechos, COMPINA en transición. (2018d). *Agenda de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia*. Quito.

Consejo de Protección de Derechos, COMPINA en transición. (2018e). *Agenda de Protección de Derechos de Personas Adultas Mayores*. Quito.

Consejo de Protección de Derechos, COMPINA en transición. (2018f). *Agenda de Protección de Derechos de Personas con Discapacidad*. Quito.

Consejo de Protección de Derechos, COMPINA en transición. (2018g). *Agenda de Protección de Derechos de Personas en Situación de Movilidad Humana*. Quito.

Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (s/f). *Transversalización*.

Disponible en:

<https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/transversalizacion-de-politicas-publicas-en-discapacidades/>

Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Agencia Española de Cooperación Internacional. (2014). *Elementos metodológicos para transversalizar el principio de igualdad y no discriminación en razón de género en las políticas*.

Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Centro de Publicaciones Pontificia Universidad Católica del Ecuador. (2017). *Glosario feminista para la igualdad de género*. Quito.

Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (2016). *Metodología para la Transversalización del Enfoque y las Políticas Públicas para la Igualdad Generacional e Intergeneracional en las funciones del Estado, niveles de gobierno y sociedad civil.*

Defensoría del Pueblo Ecuador. (2017). *Guía de incidencia en políticas públicas y en normativa a nivel local.* Quito.

Defensoría del Pueblo Ecuador. (2016). *Contribuciones de la Defensoría del Pueblo de Ecuador para la transversalización del enfoque de derechos humanos en la normativa local.* Quito.

González Plessmann, Antonio José. (Noviembre 2008). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización.* En: Aportes Andinos No.23. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Programa Andino de Derechos Humanos.

Ministerio de Ambiente. (2013). *Estrategia para la institucionalización de los enfoques de género e interculturalidad.*

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2014). *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana.* Quito.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo.* Recuperado de: [www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf).

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *Indicadores de derechos humanos.* Nueva York y Ginebra.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales.* Quito.