Índice

1.- Antecedentes e introducción 3
2.- Objetivo 4
3.- Alcance y limitaciones 4
4.- Marco normativo 6
5.- Marco teórico 9
6. Metodología, técnicas de investigación y herramientas 16
7. Referencias bibliográficas 24

Lista de acrónimos y/o siglas

CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CCD	Consejo Consultivo de Derechos
CM	Código Municipal
COMPINA	Consejo Metropolitano de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes
CPD	Consejo de Protección de Derechos
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CT	Coordinación Técnica
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial
DPE	Defensoría del Pueblo de Ecuador
GAP	Grupos de Atención Prioritaria
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
FPPTESYE	Formulación de Política Pública, Transversalización de Enfoques, Seguimiento y Evaluación
GC	Gestión del Conocimiento
OEA	Organización de los Estados Americanos
OVD	Observancia de Vulneración de Derechos
PMDOT	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador
SPI	Sistema de Protección Integral del DMQ

1.- Antecedentes e introducción

A finales del 2017 e inicios del 2018, en el contexto de transición del COMPINA al CPD, en cumplimiento de sus nuevas atribuciones de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas, este Consejo elaboró nueve agendas de protección de derechos[1] para los siguientes GAP y en situación de vulnerabilidad: niñas, niños y adolescentes, diversidades sexo genéricas, adultos mayores, movilidad humana, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades, jóvenes, naturaleza y animales. El objetivo era evidenciar las brechas de desigualdad y plantear directrices y acciones afirmativas para que los organismos rectores de las políticas públicas implementen las acciones necesarias a fin de promover la igualdad y no discriminación. (CPD 2019, 5)

En el 2019, una vez conformados todos los CCD de los grupos señalados anteriormente, se elaboraron los Planes de Incidencia, que eran instrumentos para guiar el accionar de los CCD en función de lo establecido en las agendas; no obstante, la pandemia provocada por la COVID 19, que se inicia a principios del 2020, afectó de manera significativa la materialización de las acciones afirmativas establecidas en dichos instrumentos de políticas públicas. Los efectos de la pandemia se tradujeron en una crisis sanitaria, sociopolítica y económica que aún perdura en el Ecuador, y que ha supuesto diversas violaciones de derechos, lo cual ha precarizado de manera significativa las condiciones de vida de la población y profundizado la desigualdad y pobreza, sobre todo para los grupos históricamente marginados.

Este contexto ha provocado nuevas problemáticas, necesidades y prioridades de los GAP y/o en situación de vulnerabilidad, por lo cual es necesario desarrollar una propuesta metodológica que permita actualizar las agendas de protección de derechos, considerando las especificidades de cada grupo, con la participación de representantes institucionales encargados del cumplimiento de las políticas públicas y desde la participación activa de

[1] Instrumento que recoge las decisiones de políticas públicas, directrices y acciones afirmativas para contribuir a la protección de los diferentes grupos que se encuentran en situación de exclusión, marginalidad, riesgo o situación de vulnerabilidad.

los representantes de los CCD que son organismos de carácter consultivo y participativo, de asesoría y apoyo permanente para la gestión del CPD. Entre las funciones principales de los CCD se destaca: canalizar las problemáticas y necesidades de los grupos representados y facilitar insumos y/o propuestas de políticas públicas para la protección de sus derechos.

Por ello, el presente documento desarrolla la propuesta metodológica para la actualización de las agendas, considerando como punto de partida el enfoque de derechos e interseccionalidad, la normativa constitucional, secundaria y las directrices técnicas emitidas por la Secretaría Nacional de Planificación (2025) para la formulación/actualización de políticas públicas a nivel nacional y local. Para lo cual, la metodología establece el objetivo, alcances y limitaciones del proceso de actualización; seguidamente, plantea el marco normativo y teórico que fundamentan la propuesta, para finalmente establecer las técnicas de investigación e instrumentos a ser aplicados en el proceso de formulación/actualización de las agendas de protección de derechos.

2.- Objetivo

Contar con un instrumento técnico metodológico que oriente los procesos de actualización de las agendas de protección de derechos de los GAP a partir de una metodología participativa basada en el enfoque de derechos humanos, naturaleza e interseccionalidad.

3.- Alcance y limitaciones

La presente metodología se aplicará para actualizar las agendas de protección de derechos elaboradas por el CPD para los GAP del DMQ. Sus etapas metodológicas pueden aplicarse para la actualización de otros instrumentos de políticas públicas de protección de derechos, tales como lineamientos y directrices.

Entre las principales limitaciones que pueden presentarse en el proceso de implementación de esta metodología se encuentran:

- Insuficiente, y en algunos casos desactualizada, información estadística para reflejar las condiciones de vida en territorio, el acceso a derechos y justicia de los distintos GAP y/o que se encuentran en riesgo en el DMQ. La falta de información estadística completa, actualizada e interseccional es una problemática central para formular y evaluar política pública con enfoque de derechos, pues impide establecer metas e indicadores; y, con ello, avanzar a un proceso de seguimiento y evaluación sistémica, integral y objetiva. En palabras de la CIDH *no es posible evaluar el impacto de una política pública si el propio Estado no genera la información necesaria para tal fin.* (CIDH y OEA 2018, 41)

- El debilitamiento de la participación ciudadana en los asuntos públicos que, en el caso del DMQ, se evidencia en la escasa y débil participación de los representantes de determinados CCD en actividades convocadas por este Consejo. A nivel nacional, el declive de la participación ciudadana se registra desde finales del 2017, momento en el que predominó la institucionalización de la participación por sobre la acción social organizativa y, posteriormente, el desmantelamiento de la gestión pública que, sumado a una crisis económica, devino en un prologado escenario de crisis política y movilización popular que acentuó el debilitamiento institucional y social de la participación. (Torres 2019, 2-3)

- Inestabilidad y falta de voluntad política para implementar políticas de protección de derechos. La transición de gobiernos nacionales y locales, la reforma institucional, la ingobernabilidad e inestabilidad política que se traducen en cambios constantes de autoridades, reducción de servidores/as públicos e instituciones, pueden provocar falta de cumplimiento y/o continuidad de las políticas establecidas en las agendas. En este aspecto, es fundamental el *lobby* /cabildeo político[2] que realicen las autoridades del CPD con las diferentes instituciones a nivel local y representantes de los CCD.

[2] La incidencia en políticas públicas consiste en la definición de acciones que permitan la interacción estratégica con las y los actores institucionales públicos, sociales y privados, involucrados en un problema público. (DPE 20,8-10)

En definitiva, encontramos que las mencionadas limitaciones pueden provocar riesgos que afecten y/o prolonguen la implementación y sostenibilidad del proceso de actualización de políticas públicas y, posteriormente, su incumplimiento. Para minimizar los riesgos de estas limitaciones es fundamental identificar las acciones necesarias y los insumos que se requieren en cada etapa de la formulación/actualización de políticas públicas, esto se abordará a nivel teórico y en el acápite metodológico que articula técnicas de investigación con herramientas de aplicación.

4.- Marco normativo

De acuerdo con el Art. 1 de la CRE, *Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.*

El Art.11, numeral 8, de la Carta Magna establece que *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*. Además, la CRE determina que, la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Al unísono, el Art. 280 de la CRE establece que las políticas, programas y proyectos públicos deberán *sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.*

Por otra parte, el Art. 14 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas señala que, "*en el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidades y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos (…)".*

Adicionalmente, el Art. 4 del Reglamento General al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que los actores responsables de la formulación e implementación de las políticas públicas deberán cumplir con el ciclo de éstas en lo referente al seguimiento y evaluación.

Por otra parte, en el Art. 84, literal j, del COOTAD se determinan como funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: "*implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren 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"*. Y el Art. 598, del mismo cuerpo normativo, señala que: "*Cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, tendrán como atribuciones la formulación, transversalización, observancia,*

seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad".

El Art. 866 del CM del DMQ establece las atribuciones del CPD, el cual tiene a cargo *"la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Sus acciones y decisiones se coordinarán con otras entidades públicas y privadas, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos".*

El CPD del DMQ forma parte del SPI, dicho Sistema es definido en el Art. 858 del CM como "*un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades, servicios públicos, privados y comunitarios, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de las personas en situación de riesgo o vulneración de derechos; define acciones, recursos, medidas, procedimientos y gestiona la aplicación de sanciones ante los órganos competentes de acuerdo a la ley, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de derechos, establecidos en la Constitución, instrumentos jurídicos internacionales y demás leyes del ordenamiento jurídico ecuatoriano".* Además, el Art. 853 establece que son sujetos de derechos del SPI, *"toda persona o grupo de personas que, perteneciendo a uno o varios de los cinco enfoques transversales: generacional, género, interculturalidad, movilidad humana, discapacidades, se encuentren en situación de vulneración y/o riesgo; así como la naturaleza y animales".*

Al unísono, el Art. 857 del mismo cuerpo normativo señala que: "*Todos los organismos del Sistema deberán trabajar en la promoción y difusión de derechos, propendiendo a la utilización de subsistemas comunes de gestión y en observancia de los lineamientos de política pública de protección de derechos dictada/establecida por el Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito".*

Finalmente, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del CPD del DMQ (2019), señala entre las atribuciones del Pleno del Consejo como máxima instancia decisoria: "*Conocer y aprobar las Agendas de Protección de Derechos de los grupos de*

atención prioritaria y aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad y/o riesgo; así como de los animales y naturaleza".

En resumen, la Constitución y demás normas expuestas reconocen a las políticas públicas como instrumentos que permiten al Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y de la naturaleza. La normativa local determina atribuciones de formulación de política pública de protección de derechos al CPD del DMQ. Estas políticas deben insertarse en un proceso sostenido y estratégico que promueva transformaciones estructurales y específicas por cada grupo de atención prioritaria y/o en situación de riesgo. (SENPLADES 2025, 15)

5.- Marco teórico

Las políticas públicas tienen su origen en la ciencia política y ésta en la "teoría de la decisión"[3]. No existe una definición única de política pública, el enfoque más usado y conocido como *"policy analisis"* plantea a las políticas públicas como acción o inacción por parte de un gobierno ante un problema. Así, las políticas públicas son un conjunto de acciones, u omisiones del gobierno (autoridades) dirigidas a mantener, adecuar o cambiar una problemática específica, relacionada con un sector de la sociedad o un espacio geográfico determinado, o ambos a la vez. (Franco 2006) Para la Secretaría Nacional de Planificación, una política pública es una respuesta gubernamental a un problema público, son decisiones del gobierno que buscan abordar cuestiones de interés general, implementadas a través de una serie de acciones coordinadas. (2025, 14)

En este sentido, las políticas públicas son formuladas e implementadas por el Estado, en sus distintos niveles (nacional, regional, provincial, cantonal, parroquial), y en su elaboración deben intervenir actores sociales, públicos y privados. (DPE 2017, 13). La participación de las personas titulares de derechos en el ciclo de las políticas públicas es un derecho exigible, una garantía constitucional y una obligación del Estado.

[3] La ciencia política se centra en el comportamiento de un actor que logra una decisión racional bajo las condiciones de estar informado y con la claridad de sus preferencias. En este contexto, el "tomador de decisiones" evalúa todas las posibles alternativas de políticas públicas y sus consecuencias y elige la política que mejor se adapte con las metas y objetivos. (Winner 2022, y Zeller 2007)

La gestión de las políticas públicas es un asunto técnico, pero sobre todo especialmente político, donde la negociación política importa y también las características del proceso de construcción de la política pública y la forma de tomar decisiones. De hecho, una de las mayores críticas en la construcción de políticas públicas es la limitada intervención y decisión de los titulares de derechos y organizaciones sociales. Razón por la cual es fundamental generar en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas procesos sostenidos de participación, decisión y rendición de cuentas, que permitan otorgar legitimidad a la propuesta y transformar las condiciones estructurales de desigualdad y exclusión. (Zeller 2007, 26-31)

Las políticas públicas como ciclo constituyen un proceso dinámico y flexible, que requiere acciones en las etapas de: formulación, implementación, seguimiento y evaluación. (Ver Gráfico No. 1) (SENPLADES 2011, Winner 2022, Zeller 2007) El ciclo inicia con la detección de una problemática social, cuando ésta adquiere relevancia entra en la agenda pública y procede la elaboración de un diagnóstico de problemas, seguidamente se diseñan las propuestas de políticas públicas y se retroalimentan mediante procesos de diálogo sostenido, posteriormente se implementan, se monitorean y evalúan. (CIDH y OEA 2018, 229-231) Finalizada la evaluación, se cuenta con elementos para reformulación, actualización, finalización o supresión de una política pública determinada. (SENPLADES 2011, 18) Dicho de otro modo, para actualizar un instrumento de política pública se requiere contar con la evaluación de dicho instrumento. La evaluación, lejos de ser la última etapa, se integra transversalmente desde el primer momento en que una política pública se concibe y diseña.

.

Gráfico No. 1.- Ciclo de las políticas públicas



Fuente y elaboración: SENPLADES 2011.

En este punto, conviene mencionar que no todo problema justifica la formulación de una política pública, puesto que no todos los problemas se convierten en públicos, para que un problema sea considerado de interés público debe cumplir con tres condiciones: *que sea ampliamente conocido o afecte a un grupo determinado de la sociedad, que haya consenso en que requiere una acción, y que se considere competencia del Estado*. (Pérez, 2017).

Ahora bien, ¿qué son las políticas públicas con enfoque de derechos? Son el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa, a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva de los grupos históricamente marginados y los representantes de gobierno, con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de los grupos y colectividades; así, como los derechos de la naturaleza. (CIDH y OEA 2018, 231)

El enfoque basado en derechos considera fundamental reconocer a las personas como titulares de derechos y, en el caso ecuatoriano, la CRE reconoce también a la naturaleza como sujeto de derechos. Desde este enfoque, los sujetos y los procesos sociales a partir del cual se diseñan las políticas públicas son vistos de manera diferente, porque ya no se trata de reconocer a las víctimas de una problemática social a las que se debe asistir; sino que las personas y la naturaleza son sujetos de derechos y el Estado es quien asiste la

garantía de estos derechos. De este modo, aplicar un enfoque de derechos humanos y de la naturaleza permite adoptar medidas que corrijan situaciones de desigualdad real o discriminatoria. Entre los principios que guían la aplicación de este enfoque se encuentran: igualdad y no discriminación, interdependencia e integralidad de todos los derechos, transparencia del proceso y acceso a la información pública. (DPE 2017, 8)

En síntesis, el enfoque de derechos está basado en el fomento consciente y sistemático de los derechos humanos y de la naturaleza en todos los aspectos del diseño, implementación y desarrollo de políticas públicas. Es un marco conceptual basado en las normas y estándares internacionales de derechos humanos y de la naturaleza para la promoción y protección de estos derechos. Este enfoque tiene un doble objetivo: i) empoderar a las personas para exigir y ejercer sus derechos; y, ii) fortalecer la capacidad del Estado que tiene obligaciones específicas de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas más excluidas del sistema social. (CPD 2021, 8) Dicho enfoque es también un marco común para la aplicación de los enfoques de igualdad, género, generacional, interculturalidad y las temáticas de discapacidades y movilidad humana.[4]

Ahora bien, con el objetivo de analizar las múltiples condiciones y dimensiones que provocan la desigualdad, al momento de formular política pública con enfoque de derechos, es vital abordar el enfoque interseccional. A finales del siglo XIX, la sociología planteó que la principal forma de desigualdad se fundamenta en la clase social, posteriormente se incorporaron el género y la etnia como otras variables que producen nuevas o reforzadas formas de discriminación y desigualdad social. La primera vez que se usó el concepto de interseccionalidad fue con *Kimberlé Crenshaw* en 1989, quien analizó la intersección de «raza y sexo» en los Estados Unidos. Dicho concepto ha sido reconocido como un instrumento valioso en el análisis de las diferencias y en la lucha contra la dominación social.

Desde una perspectiva analítica, la interseccionalidad plantea que toda dominación es por definición una dominación de clase, de género y étnica; en este sentido, la dominación es en sí misma interseccional. Por ello, el análisis de género no puede disociarse de la etnia

[4] Para profundizar en cómo transversalizar estos enfoques en los instrumentos de políticas públicas revisar Directrices para la transversalización de enfoques en los instrumentos de políticas públicas elaborada por el CPD, 2022.

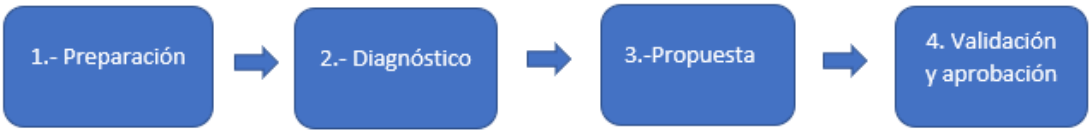
ni de la clase. (Viveros 2023, 50- 55) No obstante, los estudios interseccionales han avanzado a nuevas formas de interpretación de la desigualdad y dominación, que incorpora otras variables vinculadas a la discapacidad, diversidad sexo genérica, condición migratoria, entre otros, que producen patrones más complejos de discriminación. (Giddens y Sutton s/a, 129-130)

De manera general, para un adecuado análisis interseccional, la autora Mara Viveros plantea un abordaje micro y macro sociológico. Así, a nivel micro, se debe considerar los efectos de las estructuras de desigualdad social en los sujetos, con el objetivo de entender cómo viven las opresiones. A nivel macro, un análisis interseccional interroga la manera en qué están imbricados los sistemas de poder en la producción, organización y mantenimiento de las desigualdades. El sujeto analizado es el sujeto excluido, sobre el cual recaen las lógicas de dominación y desigualdad. (66-88)[5]

Hasta este punto hemos analizado el fundamento teórico relacionado a la gestión de las políticas públicas en general, para luego precisar sobre las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y de la naturaleza y el enfoque interseccional. Ahora, conviene abordar las etapas más concretas relacionadas al proceso de actualización de las agendas de protección, no sin antes recordar que, previo al proceso de actualización de políticas públicas se requiere contar con la evaluación.

De acuerdo con la Secretaría Nacional de Planificación (2025, 27), el proceso de formulación y/o actualización de política pública contempla cuatro etapas como lo muestra el Gráfico No. 2.

Gráfico No. 2.- Proceso de formulación y/o actualización de política pública



Elaboración propia. Fuente: SENPLADES 2025, 27.

[5] En definitiva, existe una mutua constitución de sujetos excluidos y de estructuras que producen la desigualdad.

En las cuatro etapas se debe garantizar la participación de las y los titulares de derechos, organizaciones de la sociedad civil, representantes institucionales, tomadores de decisiones, encargados de implementar y cumplir con las políticas públicas establecidas. A continuación, se señalan las acciones e insumos que se requieren en cada etapa.

La etapa de preparación requiere el desarrollo de las siguientes acciones:

- Identificar a los actores institucionales y sociales que intervendrán en el proceso de formulación/actualización de política pública.
- Conformar el equipo político que, por lo general, está liderado por la máxima autoridad de la entidad y por actores claves de las entidades públicas relacionadas al cumplimiento de las políticas, sociedad civil, entre otros. Entre sus responsabilidades se encuentran: incidir políticamente para aprobar el instrumento; comprometer a los actores institucionales en su cumplimiento; definir la temporalidad de la política pública, tomando en cuenta que el instrumento debe plantear intervenciones gubernamentales sostenibles en el tiempo, que tengan por objetivo disminuir brechas y atender problemáticas de origen estructural.
- Conformar el equipo técnico encargado de facilitar y actualizar/formular el instrumento de política pública de manera participativa y considerando los componentes del instrumento (normativo, estadístico, entre otros).

La etapa de diagnóstico se centra en la caracterización detallada de los problemas públicos, para lo cual es fundamental contar con los siguientes insumos:

- Problemas[6] públicos, que confirmen la necesidad de políticas públicas, identificar su pertinencia asegurando que responda a las necesidades de la población, considerando el enfoque de derechos e interseccionalidad.
- Caracterización socio demográfica e información estadística de acceso a derechos del grupo poblacional con enfoque interseccional.
- Revisión y análisis de normativa internacional, nacional y local relacionada al grupo o temática.

[6] Un problema representa una situación crítica o estado negativo de la realidad que ocasiona insatisfacción en la población, que debe ser descrito a partir de hechos verificables señalando las causas que lo originan y las consecuencias que produce. (Aguilar, 1993; SENPLADES 2015, 17)

La etapa de propuesta

Una vez concluidas las etapas de preparación y diagnóstico, se requiere priorizar las problemáticas más *relevantes, urgentes y viables*[7] para definir las alternativas de acción que respondan a las causas de las problemáticas planteadas. Cada propuesta de política pública debe estar articulada a la política nacional, ir acompañada de metas, indicadores y responsables, considerando las competencias institucionales de los actores y la vigencia de la política pública. Lo cual es fundamental para un adecuado proceso de seguimiento y evaluación, que pondrá en evidencia los resultados e impacto de las mismas. (CIDH y OEA 2018, 64)

Las acciones o estrategias, planteadas deben ser claras, específicas y alcanzables en el tiempo.

La estructura del documento de política pública debe contener lo siguiente:

- Presentación
- Introducción y antecedentes
- Objetivo
- Metodología
- Marco conceptual
- Marco normativo
- Diagnóstico
- Propuesta de políticas

La etapa de validación y aprobación

La propuesta de política pública debe ser sometida a dos tipos de validación. La primera, de carácter interno, es realizada por la entidad responsable del proceso de formulación/actualización de política pública. En esta validación se revisa la consistencia del documento en su integralidad. Posteriormente, se debe realizar una validación final con los actores que participaron en el proceso.

Finalmente, la aprobación del instrumento de política pública debe estar a cargo de la máxima instancia decisoria. En el caso del CPD del DMQ, estará a cargo del Pleno del Consejo.

[7] En el acápite metodológico se presentan herramientas para priorizar problemas públicos.

6. Metodología, técnicas de investigación y herramientas

La metodología a implementarse es participativa y mixta, combina técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación. Entre las técnicas de investigación cualitativas tenemos revisión bibliográfica, análisis normativo e instrumental, grupos focales, solicitudes de información y mesas de diálogo. La técnica de investigación cuantitativa se refiere al procesamiento y análisis estadístico de fuentes oficiales.

Considerando las etapas del ciclo de acción de políticas públicas, nos concentraremos en las 3 etapas de formulación/actualización de la política pública puesto que la etapa preparatoria no requiere instrumentos. Así, a continuación, la tabla No. 1 establece las etapas de formulación/actualización de política pública (referentes a diagnóstico, propuesta, validación y aprobación) con acciones, técnicas de investigación, herramientas y responsables.

Tabla No. 1.- Técnicas de investigación y herramientas para la formulación/actualización de política pública

Etapa	Acción	Técnicas de investigación	Herramientas	Responsable
Diagnóstico	Identificación y priorización de problemas públicos	Grupos focales con representantes de los CCD y titulares de derechos[8]	Guía de grupos focales para identificar y priorizar problemáticas (Ver herramienta No. 1)	FPPTESYE Participación y coordinación en Territorio
	Revisión y actualización del marco normativo: internacional, nacional y local	Revisión normativa	No aplica	OVD

[8] Para identificar a otras organizaciones sociales activas y pertinentes en la temática y a nivel del DMQ deberá realizarse un mapeo de actores para lo cual el proceso de Participación y coordinación en territorio del CPD deberá facilitar una base de datos de organizaciones que contenga la siguiente información: nombre de la organización, nombre del representante, teléfono de contacto, correo, dirección física.

	Revisión y actualización del marco conceptual	Revisión bibliográfica	No aplica	FPPTESYE
	Caracterización socio demográfica y variables relacionadas al acceso de derechos de determinado grupo poblacional[9]	Procesamiento y análisis estadístico de fuentes oficiales.	No aplica	GC
Propuesta	Formulación de políticas públicas, metas, indicadores y responsables Revisión de las competencias institucionales y análisis programático de las políticas nacionales y locales	Mesas de trabajo entre titulares de derechos y representantes de instituciones locales y nacionales Revisión bibliográfica y documental	Matriz de formulación de políticas, metas, indicadores y responsables (Ver herramienta no. 2)	FPPTESYE
	Consolidación y análisis de la información	Revisión bibliográfica y documental	No aplica	FPPTESYE
Validación y aprobación	Validación interna de la propuesta	No aplica	No aplica	SE, CT, FPPTESYE

[9] Los datos deben revelar las disparidades a nivel nacional y local, las desigualdades de acceso entre grupos, cruzando las múltiples variables para evidenciar cómo se profundiza la desigualdad en personas que experimentan múltiples condiciones de vulnerabilidad.

	Validación externa de la propuesta	Solicitud de observaciones a los actores para retroalimentar la propuesta.	No aplica	SE, CT, FPPTESYE
	Aprobación de la propuesta	No aplica	No aplica	Pleno del CPD SE, CT

Cabe mencionar que el número de grupos focales y/o mesas de diálogo a ejecutarse en determinado proceso de actualización/formulación de política pública dependerá de la magnitud de la participación de las y los titulares de derechos, representantes de cada CCD y de la participación de actores institucionales pertinentes por cada grupo de atención prioritaria y/o en situación de vulnerabilidad o riesgo. Así como también dependerá del número de problemáticas públicas identificadas y su correlativa propuesta de política pública.

A continuación, las herramientas para identificar y priorizar problemáticas públicas y posteriormente formular propuestas de políticas públicas.

Herramienta no.1: Guía de grupos focales para identificar y priorizar problemas públicos

Tiene por objetivo profundizar, desde el enfoque de derechos e interseccionalidad, en el sentir y perspectivas de las y los titulares de derechos respecto a las problemáticas que más afectan a su población o grupo.

Consideraciones generales para la convocatoria:

- Los grupos focales son una técnica de investigación cualitativa, que busca profundizar en la calidad de la información a partir de las preguntas que genera la persona que facilita el grupo.
- Los grupos focales deben estar compuestos por un máximo de 12 personas y mínimo 6, dependiendo del número se pueden armar subgrupos. Se debe promover la participación equitativa entre géneros y el compromiso para que las mismas personas participen en todo el proceso de actualización, para evitar retrocesos en la construcción.
- Contextualizar el proceso de formulación/actualización de política pública, los tiempos que se requerirán, el objetivo, alcance y compromiso de confidencialidad de la información, la cual será utilizada para fines netamente investigativos de construcción de políticas públicas.

Primer momento

Previo al desarrollo de la guía de preguntas en los grupos focales, se recomienda realizar una lluvia de ideas sobre qué se entiende por política pública y qué se considera un problema público, esto con el objetivo de partir de una base más o menos homologada de conocimientos de parte de las personas participantes.

Guía de preguntas para identificar problemas públicos basados en el enfoque de derechos e interseccionalidad

1.- ¿Cuáles son las problemáticas que más afectan a (referirse al grupo) en el DMQ?[10] Enlistar las problemáticas

2.- ¿Existe consenso en el grupo que éstas son las problemáticas que más afectan a su población? Si-no. ¿Por qué?

3.- ¿Estas problemáticas provocan posibles vulneraciones de derechos? Si-no ¿Cuáles?

4.- ¿Las problemáticas señaladas son competencias del gobierno nacional/local? Si-no

5.- ¿Estas problemáticas también pueden afectar a otros grupos de atención prioritaria o en situación de riesgo/vulnerabilidad? ¿Estas problemáticas pueden afectar los derechos de la naturaleza y animales? Si-no. Explicar

6.- ¿Cuáles son las causas estructurales de estos problemas públicos?

7.- ¿Cuáles son los efectos que provocan estos problemas?

8.- ¿Ud. conoce si ya existen políticas públicas del gobierno nacional y/o local que atiendan estas problemáticas?

Segundo momento

Criterios de priorización de problemas públicos

Una vez que los problemas identificados por los grupos focales son acordados como problemas públicos que requieren la formulación de una política pública local, es fundamental priorizar los problemas considerando que los recursos son limitados.

Aquí algunos criterios de priorización:

- Criterio no. 1 sistemático y generalizado: Es un problema de origen estructural, que año tras año no ha sido atendido por el Estado y afecta a un porcentaje, cantidad significativa de la población.

[10] En algunos casos se puede contar con una batería de problemáticas identificadas por los representantes de los CCD en sus planes de acción y/o en las agendas de protección anteriores.

- Criterio no. 2 viabilidad política y administrativa: Se podrá implementar considerando el contexto político y los recursos disponibles.
- Criterio no. 3 tendencia e impacto en otros problemas: El problema progresivamente va aumentando y afectando a más población, a la naturaleza y animales, lo que acarrea otros problemas.

Los criterios deberán ser valorados como alto: 3, medio: 2, y bajo: 1. Los grupos focales deberán trabajar en subgrupos para priorizar los problemas públicos, en la siguiente matriz:

Problema Público	**Criterio 1**	**Criterio 2**	**Criterio 3**	**Total**

Posteriormente, se realizará la plenaria de los resultados, se analizará y consensuará sobre las problemáticas públicas priorizadas. Al finalizar los grupos focales, deberán tomar decisiones consensuadas para determinar un listado de problemáticas públicas priorizadas. La próxima convocatoria se deberá indicar que se trabajará en la construcción de la propuesta de política pública, conforme los problemas priorizados, en la que también participarán representantes de las instituciones públicas competentes en cada temática.

Herramienta no. 2.- Matriz de formulación de propuestas de políticas públicas

Esta herramienta comprende los componentes que debe tener una política pública. Estos componentes están articulados lógica y sistemáticamente al problema público previamente identificado y priorizado. De esta forma el objetivo es la respuesta positiva al problema, y este objetivo debe identificar la acción gubernamental, los lineamientos y los medios para cuantificar estos cumplimientos que son: metas e indicadores, así como sus responsables.

Este instrumento debe trabajarse mediante mesas de trabajo y diálogo en las que confluyan representantes del Estado y representantes de los CCD y otros actores participantes la etapa anterior. El nudo más álgido es establecer las metas, en acuerdo con los representantes del Estado y CCD, para lo cual es fundamental la incidencia que realice el equipo político con las autoridades de las instituciones respectivas y con los representantes de los CCD.

Una vez que las problemáticas públicas hayan sido priorizadas se identificará si los problemas pueden agruparse por ejes, para lo cual se establecerán mesas de diálogo que trabajarán en la siguiente estructura:

Eje de acción: [11]

Objetivo: [12]

POLÍTICA NACIONAL [13]	LINEAMIENTOS [14]	META[15] TOTAL	METAS POR AÑOS				INDICADOR[16]	INSTITUCIONES RESPONSABLES[17]
			2026	2027	2028	2029		

Finalizada la matriz, iniciará el proceso de revisión y consolidación de la información que se traduzca en una propuesta preliminar, la cual será sometida a validación interna y externa y aprobación. Es importante mantener informados a los y las participantes de estas etapas.

[11] Es una orientación estratégica que guía la formulación e implementación de políticas para alcanzar objetivos determinados. Es una línea o ámbito de acción específico de intervención.

[12] El objetivo de la política pública busca responder los siguientes cuestionamientos: ¿Qué se quiere lograr?, ¿A qué o quién se refiere? (población objetivo), es decir que sean específicos, medibles, alcanzables, relevantes, temporalidad. (Secretaría Nacional de Planificación 2025, 44)

[13] La política nacional corresponde a las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, Agendas Nacionales para la Igualdad, PMDOT, entre otros instrumentos de políticas públicas locales vigentes y pertinentes en cada temática. La articulación entre políticas busca promover la coordinación nacional y local para garantizar un óptimo uso de los recursos y una conjugación de esfuerzos en procura de objetivos comunes.

[14] Los lineamientos de políticas públicas son directrices para los actores que conforman el SPI del DMQ, guían las intervenciones estatales locales desde el enfoque de los derechos humanos, naturaleza y la interseccionalidad. Estos lineamientos buscan promover el disfrute pleno de los derechos de los principios de equidad, igualdad y no discriminación.

[15] Se define como la expresión concreta y cuantificable de lo que se busca alcanzar en un período definido, sean éstas de impacto, resultado o gestión. (SENPLADES 2025, 11) Es una herramienta que proporciona información medible sobre un fenómeno o situación.

[16] Mide los cambios de corto, mediano y largo plazo. De acuerdo con la Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa, un indicador de gestión mide los cambios en el corto plazo, se implementan para evaluar el desempeño en función a la gestión institucional. Un indicador de resultado mide los cambios, en el corto y mediano plazo, de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes y/o servicios producto de una intervención pública, y un indicador de impacto mide los cambios de mediano y largo plazo, producto de la implementación articulada de políticas y/o programas y su repercusión en la sociedad.

[17] Se refiere a la entidad responsable de cumplir y reportar el cumplimiento del lineamiento, la cual aparece en primer lugar y le siguen las entidades con la que se asesoran y/o coordinan. El CPD realizará el seguimiento y evaluación correspondiente.

7. Referencias bibliográficas

- Anthony Giddens y Philip W. Sutton (s/a) Conceptos esenciales de Sociología, Alianza Editorial.
- CIDH y OEA. (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
- CIPPEC. (s/a). ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas?
- CM del DMQ, Fecha de última reforma: 2025-07-03.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas, Última Reforma: Tercer Suplemento del Registro Oficial 68, 26-VI-2025.
- COOTAD, Última Reforma: Quinto Suplemento del Registro Oficial 64, 20-VI-2025.
- CPD (2019). Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del CPD del DMQ.
- CPD (2021). Ruta de Protección de Derechos de las Diversidades Sexo Genéricas en el DMQ. Quito.
- CPD. (2019). Síntesis de Agendas de Protección de Derechos. Quito: CPD.
- CPD. (2022). Procedimiento para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de Protección de Derechos.
- CRE, Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.
- DPE (2017). Guía de incidencia en políticas públicas y en normativa a nivel local.
- Edgar Ortegón Quiñonez (2008), Guía sobre diseño y gestión de la política pública, Universidad de Alcalá.
- MERCOSUR e IPPDH. (2014). Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos.
- Naciones Unidas. (2012) Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación.
- Norberto Zeller (2007). Políticas públicas: marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas, Buenos Aires, INAP.
- Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa, Registro Oficial 91 de 29-nov.-2019.
- OCDE. (2019). Mejores criterios para una Mejor Evaluación Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización.

- Reglamento General al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Última Reforma: Segundo Suplemento del Registro Oficial 18, 11-IV-2025.
- Reglamento para el Funcionamiento de los CCD de los Grupos de Atención Prioritaria en situación de vulnerabilidad y/o riesgo, de naturaleza y animales en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2024), Metodología de priorización de políticas públicas a ser evaluadas, Quito-Ecuador.
- Secretaria Nacional de Planificación. (2025). Guía para la formulación de política pública, Quito-Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación. (s/a) Notas para discusión. Definiciones conceptuales del subsistema.
- SENPLADES (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales.
- Víctor Torres. (2019). Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador. Revista FLACSO, Quito-Ecuador.
- Mara Viveros Vigoya. (2023). Interseccionalidad. Giro decolonial y comunitario, CLACSO, Buenos Aires.
- Rolando Franco. (2006). Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. 1ra. Edición. Argentina.

ACCIÓN	**RESPONSABLE**	**FECHA**	**SIGLA UNIDAD**	**FIRMA**
Elaborado por:	Mery Astaíza	15/08/2025	FPPTESYE	Firmado electrónicamente por: MERY ELIZABETH ASTAIZA POZO. Validar únicamente con FirmaEC
Revisado por:	Verónica Moya C.	19/08/2025	FPPTESYE	Firmado electrónicamente por: VERONICA PAULINA MOYA CAMPANA. Validar únicamente con FirmaEC
Revisado y aprobado por	Gabriela Insuasti	20/08/2025	CT	Firmado electrónicamente por: GABRIELA JACQUELINE INSUASTI LOPEZ. Validar únicamente con FirmaEC