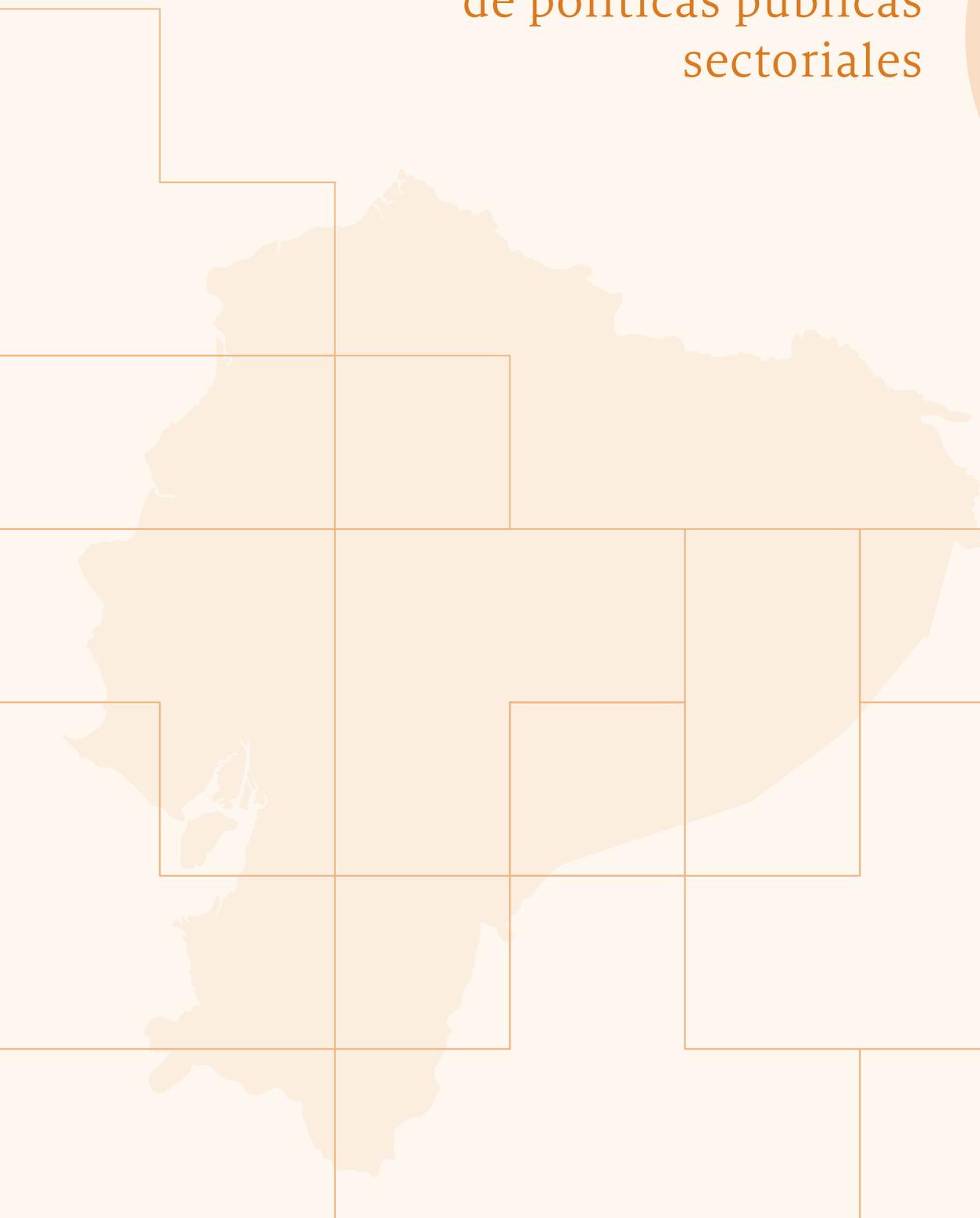


Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales



Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales



SENPLADES

GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SECTORIALES
Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas

SENPLADES / 1a edición – Quito, 2011
60 p., 206 x 297 mm

La Guía de Formulación de Políticas Sectoriales ha sido emitida por SENPLADES en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su contenido está publicado en el Registro Oficial N- 184 del martes 30 de agosto del 2011

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

© SENPLADES, 2011

De esta edición:
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo,
SENPLADES.
Av. Juan León Mera N° 130 y Patria
Quito, Ecuador
Tel: (593) 2 3978900
Fax: (593) 2 2563332
www.senplades.gob.ec

Elaboración y coordinación editorial:
María Belén Moncayo - Subsecretaría de Planificación Nacional,
Territorial y Políticas Públicas
Adrián López Andrade - Director de Políticas Públicas

Equipo de Revisión y Aprobación:
Dirección de Políticas Públicas

Impreso en Quito / Printed in Quito
Diseño de línea editorial: SENPLADES
Diagramación: ZIETTE Diseño
Impresión: IMPRENTA MARISCAL

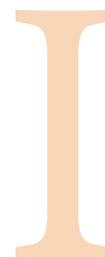
La presente publicación ha sido elaborada en el marco de la colaboración entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos – OACDH.

Contenidos

I	Introducción	5
II	Fundamentos de las políticas públicas sectoriales	7
	2.1 Enfoque Basado en los Derechos Humanos	7
	2.1.1 Valor agregado del EBDH en las políticas sectoriales	8
	2.2 Políticas públicas sectoriales: definición y justificación	10
	2.3 Instrumentos de política sectorial	11
	2.3.1 Bloque de Constitucionalidad	11
	2.3.2 Estrategia de Largo Plazo	12
	2.3.3 Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013	14
	2.3.4 Agendas Sectoriales y Territoriales	14
	2.3.5 Agendas para la Igualdad	15
	2.3.6 Planificación Institucional	17
	2.4 Igualdad y no discriminación en las políticas sectoriales	17
	2.5 Ciclo de las políticas públicas	18
3	Pasos para la formulación de la política pública sectorial	21
	3.1 Etapa preparatoria y de diagnóstico	22
	3.1.1 Identificación de la necesidad de la política pública	22
	3.1.2 Conformación de equipos políticos y técnicos	23
	3.1.3 Conformación de espacios de participación de actores sociales	25
	3.1.3.1 Valor agregado de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas	25
	3.1.4 Análisis de situación y caracterización del problema u oportunidad de desarrollo	27
	a) Identificación	27
	b) Diagnóstico sectorial	29
	3.1.4.1 Valor agregado del Enfoque Basado en Derechos Humanos en el diagnóstico y análisis de problemas de desarrollo	30
	3.1.4.1.1 Herramientas para el diagnóstico	30
	3.1.4.1.2 Herramientas o técnicas de priorización	32

	3.1.5 Formulación de alternativas de acción	32
	3.1.6 Costeo de alternativas de acción	33
	3.1.7 Jerarquización de alternativas y selección de alternativa de acción	33
	3.2 Etapa de formulación de lineamientos	34
	3.2.1 Lineamientos generales	34
	a) Enfoque estratégico del sector	34
	b) Objetivos de la política sectorial	34
	3.2.2 Formulación de políticas, programas y proyectos	36
	a) Enunciados preliminares de políticas	36
	3.2.3 Proceso de toma de decisión	37
	3.2.4 Descripción de las políticas para el sector	39
	a) Lineamientos de política	40
	b) Metas e indicadores	42
	c) Diseño de programas y proyectos	43
	d) Proceso de inclusión de los programas/proyectos en la planificación sectorial	44
	3.3 Aprobación y aval	44
4	Evaluación	45
5	Estructura del Documento de la Política Sectorial	47
	5.1 Contexto General	47
	a) Instrumento de la planificación del desarrollo	47
	b) Difusión pública y amplia a la población y a las insituciones públicas, a través de los portales de internet institucionales, de la distribución del documento impreso y otros medios de difusión	47
	5.2 Contenido del documento de política sectorial	47
6	Anexos	49
	Anexo 1: Proceso de formulación de políticas públicas sectoriales	49
	Anexo 2: Mecanismos e informes del sistema internacional de derechos humanos	51
	Anexo 3: Matriz de prioridades y Políticas - formato	52
	Anexo 4: Matriz de prioridades y Políticas - formato	53
	Anexo 5: Registro de políticas sectoriales en SENPLADES	54
7	Glosario	55
8	Bibliografía	59

Introducción



En 2008, la población ecuatoriana aprobó, mediante referéndum, la nueva Constitución de la República del Ecuador. Este nuevo pacto de convivencia establece que el desarrollo se orientará a la realización del Buen Vivir, definiendo al Ecuador, en el artículo 1, como un Estado constitucional de derechos y justicia.

A partir de un enfoque que ya no ve al desarrollo como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar el Buen Vivir de todos y todas, los ecuatorianos y ecuatorianas nos hemos propuesto una noción amplia, integral y ambiciosa que supera el mero crecimiento económico como fin último de la sociedad. La apuesta por el Buen Vivir rebasa la noción tradicional y plana del desarrollo. Bajo esta visión, el ser humano, de forma individual y colectiva, como sujeto de derechos, se convierte en el centro y fin último. El Buen Vivir promueve una visión basada en la dignidad humana y en el libre ejercicio y disfrute de los derechos, en virtud de lo cual las personas, de forma individual y colectiva (comunidad, pueblo, nacionalidad o territorio), pasan a ser actoras y protagonistas. Esta perspectiva demanda una redefinición de las políticas públicas sectoriales, para el largo, mediano y corto plazo, además de proponer una mirada nacional integral que considera las diversidades sociales y territoriales.

El contexto actual del país genera importantes desafíos para la acción pública, y en particular requiere formas distintas de definición de políticas públicas, que rompan con la tendencia inercial y/o reactiva que caracterizó el pasado, a la vez que quiebren, en definitiva, la tendencia de Estado piramidal, que ha privilegiado la especialización

funcional, jerárquica y fragmentada por encima del sustento de instancias de inclusión y deliberación ciudadana. En consecuencia, se hace necesario armonizar criterios y metodologías de formulación de políticas públicas, contar con instrumentos adecuados a la nueva manera de ver el bien público, y establecer flujos de procesos claros, que respondan a esas exigencias.

En la Constitución se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y se le da un carácter vinculante, para todo el sector público, a su principal instrumento: el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Para el período de gobierno 2009-2013, el PND se ha denominado Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV). El PNBV es el instrumento máximo de la planificación nacional y de la política pública, y aunque tiene formulaciones y lineamientos definidos por el período de gobierno, propone un horizonte de cambio en el largo plazo.

De acuerdo al artículo 141 de la Constitución, a las ministras y ministros de Estado les corresponde, entre otras funciones, ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo. Las políticas públicas, en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia, y conforme establece el artículo 85 de la Constitución, se deben orientar a hacer efectivos el Buen Vivir y todos los derechos de las y los ecuatorianos. En el Ecuador, las políticas públicas, junto con las garantías jurisdiccionales y normativas, son un mecanismo para garantizar y hacer efectivos los derechos de todos y todas.

Sobre esta base, es necesario definir y explicitar cuáles son las políticas públicas de

cada uno de los sectores. En el ámbito sectorial, las políticas nacionales definidas en el PNBV se complementan, por un lado, con las políticas intersectoriales contenidas en las Agendas Sectoriales de los Consejos Sectoriales de Política y, por otro lado, con las políticas sectoriales de los ministerios y secretarías de Estado ejecutoras.

Con la finalidad de que las políticas públicas sean el instrumento efectivo para la construcción del Estado constitucional de derechos y justicia que dé sustento al Buen Vivir, deben ser formuladas en consonancia con un Enfoque Basado en derechos humanos (EBDH). El EBDH constituye un marco común para la aplicación de los enfoques de igualdad (género, generacional, interculturalidad, de discapacidades y de movilidad humana¹), que permite complementar en la práctica los enfoques con escaso desarrollo conceptual e instrumental. El EBDH se enmarca en las definiciones constitucionales del Buen Vivir, que hacen hincapié en la titularidad colectiva de los derechos, y añade como principio la sostenibilidad ambiental y define garantías sustantivas para el cumplimiento de todos los derechos. En definitiva, se debe actuar deliberadamente para propiciar cambios profundos en los patrones socioculturales, políticos, ambientales y económicos, sobre los cuales gravitan las estructuras de desigualdad, que de esta manera se reproducen y profundizan.

Si bien es cierto que el PNBV tiene una vigencia de cuatro años, dentro del instrumento se ha incorporado una Estrategia de Largo Plazo (ELP), la cual orienta la planificación nacional con un horizonte más amplio (ver PNBV, 2009: 91-133). La planificación de largo plazo tiene el gran desafío de promover, de manera integrada, el desarrollo social y territorialmente equitativo, contribuyendo a la reducción de las desigualdades y brechas. En ese sentido, en el mediano y corto plazo se deben sentar las bases para ese cambio a través de, en primer lugar, la generación de capacidades de la ciudadanía para exigir y disfrutar sus derechos y, en segundo lugar, del fortalecimiento de las capacidades del Estado para cumplir su deber de garante de los derechos humanos y ambientales.

La generación de capacidades de la ciudadanía conlleva, por un lado, la promoción de un entorno propicio que asegure una participación libre, activa e informada; y, por otro lado, el fortalecimiento de las capacidades de la población, en particular de grupos tradicionalmente excluidos, marginados y discriminados, para que esa participación sea efectiva, incluyente y tenga una incidencia real en la toma de decisiones. Adicionalmente, la generación de capacidades promueve la cohesión y el cumplimiento de las responsabilidades de las personas, pueblos y comunidades, entre sí y hacia la naturaleza.

En lo que respecta al papel del Estado, un enfoque basado en derechos humanos contribuye al desarrollo de las capacidades de funcionarios y autoridades para cumplir con las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación, conforme lo establece la Constitución y los Instrumentos Internacionales.

En ese contexto, la planificación sectorial debe establecer los objetivos, políticas, lineamientos de política, metas e indicadores, dentro de una determinada temporalidad. Debe, también, tomar en cuenta la dimensión anual y plurianual de la planificación institucional, de modo que se propicie un orden de articulación de la planificación con el ciclo presupuestario.

La Programación Plurianual de la Política (PPP) es el instrumento de planificación y de programación de mediano plazo en el cual se programa la estrategia de acción institucional para un período de gobierno.

La PPP orienta la gestión institucional y tiene por objeto asegurar la sostenibilidad intertemporal de los programas, proyectos, acciones y actividades que se prevé realizar. La PPP busca establecer las finalidades y objetivos que tiene el gobierno y vincularlos potencialmente a la programación presupuestaria. Asimismo, propone alinear las prioridades de las instituciones nacionales con los objetivos de planificación nacional. Anualmente, la PPP se plasma en la Programación Anual de la Política (PAP).

¹ Al hablar del enfoque de movilidad humana, nos referimos al ámbito de las migraciones. En adelante, en esta Guía, se debe tener presente este hecho, puesto que el enfoque de movilidad humana hará referencia a las problemáticas asociadas con las migraciones, tanto a nivel interno como externo, de ecuatorianos y extranjeros.

Fundamentos de las políticas públicas sectoriales

2

2.1 Enfoque Basado en los Derechos Humanos

La Constitución del Ecuador está a la vanguardia mundial en una serie de aspectos. Uno de los principales es la garantía de derechos humanos. En su artículo 3, la Constitución establece como uno de los deberes primordiales del Estado «garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales». Del mismo modo, el artículo 11 señala que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos consagrados en la Constitución, y establece que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.

El derecho internacional sobre los derechos humanos reconoce algunos principios fundamentales como la universalidad e inalienabilidad, la interdependencia, la igualdad y no discriminación, la participación e inclusión y la rendición de cuentas e imperio de la ley. Estos principios deben aplicarse y orientar todo el ciclo de las políticas públicas: formulación, ejecución, monitoreo y evaluación. El enfoque basado en derechos humanos EBDH permite aplicar estos principios en las políticas públicas.

El Enfoque Basado en derechos humanos (EBDH) apuntala el compromiso constitucional garantista del Buen Vivir conforme al Art. 275 de la Constitución del Ecuador.

El Buen Vivir requiere que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades

gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

El EBDH es una herramienta metodológica que se sustenta en el principio de que solo es posible alcanzar el Buen Vivir con el pleno ejercicio de los derechos humanos. En otras palabras, los obstáculos o las limitaciones para el Buen Vivir no se expresan solamente en la privación económica de medios de vida, sino en la privación múltiple del disfrute de todos los derechos humanos, sean estos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, y ambientales.

El marco conceptual y metodológico del EBDH parte de la aplicación sistemática de los estándares y principios de derechos humanos en todas las fases del proceso de planificación para el Buen Vivir, con el fin de fortalecer las capacidades del Estado como garante de derechos y de generar capacidades en las personas como titulares de derechos y responsabilidades.

Con el fin de promover, proteger y hacer efectivos los derechos fijados en la Constitución, el EBDH integra los estándares y principios de derechos humanos en las políticas, planes, programas y proyectos públicos. Los estándares de derechos humanos están codificados en los distintos instrumentos legales de ámbito internacional, y regional y nacional, y constituyen el contenido mínimo normativo de cada uno de los derechos.

El Plan Nacional del Buen Vivir, en concordancia con el mandato Constitucional

vigente, es muy avanzado en tanto contempla objetivos y metas más ambiciosos que los establecidos en algunos compromisos internacionales. Pero estos contenidos del PNBV se pueden también respaldar en el nivel de detalle y la amplitud de temas que se abordan en los instrumentos internacionales, que resultan útiles porque contemplan reglas mínimas, estándares, mecanismos para alcanzar los objetivos y recomendaciones de políticas. Es decir, ayudan a complementar el marco constitucional para definir el contenido y alcance de las obligaciones del Estado en política pública como garantía de derechos.

Los instrumentos internacionales pueden denominarse convenios, tratados, declaraciones o acuerdos. Para que sean de obligatorio cumplimiento, deben ser aprobados por la Asamblea Nacional, ratificados por el Presidente de la República y entran en vigencia luego de la publicación en el Registro Oficial².

Las obligaciones en materia de derechos humanos incluyen:

- Obligación de respetar.- Ninguna persona ni entidad pública ni privada, independientemente de sus funciones y en cualquiera de sus niveles, puede violentar los derechos humanos, por acción u omisión.
- Obligación de proteger.- Las entidades estatales, en concordancia con sus atribuciones de control, deben evitar que cualquier persona natural o jurídica gubernamental y no gubernamental violen los derechos humanos y del Buen Vivir. Si estos fueran violentados, las entidades gubernamentales tienen la obligación de investigar y, de ser el caso, aplicar a los infractores la sanción -judicial y/o administrativa, según corresponda- y de reparar el daño causado a las personas individuales o colectivas agraviadas, asegurándoles una compensación, restituyéndoles en el ejercicio de sus derechos y aplicando las garantías del caso.
- Obligación de realizar o satisfacer.- Las entidades del Estado deben emprender acciones de política pública tendientes a la realización progresiva de los derechos humanos y del Buen Vivir. En este sentido, el Estado tiene la obligación de velar por que se hagan efectivos los

derechos de todas las personas que, de forma individual y colectiva, se encuentran en situaciones especiales de exclusión, vulnerabilidad, privación de libertad, desprotección u otras que les impidan acceder por sí mismas al ejercicio de los derechos humanos.

2.1.1 Valor agregado del EBDH en las políticas sectoriales:

- Confiere un grado adicional de legitimidad normativa y social a las políticas públicas, al basarse en valores universales referidos a la libertad, igualdad y dignidad humana, y que están garantizados por medio de las obligaciones establecidas en instrumentos legales nacionales e internacionales.
- Permite aplicar los enfoques de igualdad y ambiente porque ofrece un marco común de actuación, a la vez que hace posible la complementariedad con instrumentos de los enfoques con amplio desarrollo (como el de género). El EBDH puede considerarse una puerta de entrada a la aplicación de los enfoques de igualdad.
- Concede igual importancia al proceso de planificación de la política pública como a sus resultados, con miras a una mayor sostenibilidad y equidad de estos últimos. En este sentido, promueve como principios de acción: la participación, la igualdad y no discriminación, la sostenibilidad ambiental, la transparencia y rendición de cuentas. Estos principios aportan criterios objetivos de calidad a través de su aplicación sistemática en todas las etapas del ciclo de la política sectorial.
- Los estándares de derechos humanos y ambientales ayudan y contribuyen a la definición el contenido de las políticas y los resultados esperados, y establecen unos criterios mínimos a tener en cuenta, tanto en la priorización de lineamientos de política pública cuanto en el seguimiento a la implementación y la medición de impactos.

² El Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración y el Ministerio de Justicia, derechos humanos y Cultos, así como las Agencias de Naciones Unidas, tienen archivos con la información sobre los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.

- Define los problemas de desarrollo como derechos insatisfechos, colocando en el centro del análisis y de las propuestas de políticas públicas a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; así como al ambiente. Esta perspectiva garantiza que los grupos marginados o excluidos del disfrute de derechos humanos sean identificados y que se formulen políticas que cierren brechas y desigualdades sociales para garantizar la realización universal de los derechos.
- En lugar de ser beneficiarias pasivas, las personas, individuales y colectivas, pasan a ser protagonistas de su propio desarrollo y titulares de derechos y responsabilidades, legalmente vigentes y exigibles como garantías. A su vez, el Estado, como principal portador de obligaciones en materia de derechos humanos y ambientales, pasa a tener la correspondiente obligación de respetar, proteger y hacer efectivos esos derechos. El EBDH fortalece la relación constructiva entre los ciudadanos y ciudadanas como titulares de derechos y responsabilidades, y los ejecutores de las políticas públicas como garantes del marco normativo del Buen Vivir.
- Promueve, por una parte, el desarrollo de las capacidades en las entidades públicas para que puedan garantizar todos los derechos de las personas y el ambiente; y, por otra parte, el fortalecimiento de las capacidades de las personas, individuales y colectivas, como titulares de derechos, para que puedan ejercerlos y exigir su cumplimiento.³ Si bien el Estado a través de sus funcionarios públicos constituye el principal portador de obligaciones respecto de la garantía de los derechos humanos y de la naturaleza, también las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades son protagonistas corresponsables del éxito de las políticas públicas. En este marco, las campañas sobre lactancia materna o ahorro de energía en el ámbito doméstico, por ejemplo, contribuyen al éxito de las políticas de desarrollo infantil y a las de manejo sostenible de los recursos estratégicos.



Figura 1:
Portadores de obligaciones y titulares de derechos y responsabilidades

Fuente: SENPLADES-OACDH
Elaboración: SENPLADES

³ En el Art. 83 de la Constitución constan un conjunto de responsabilidades o deberes generales de los y las ecuatorianas, sin embargo en cada campo de la política sectorial es posible identificar distintas responsabilidades ciudadanas e integrarlas a los programas o proyectos.

2.2 Políticas públicas sectoriales: definición y justificación⁴

Las políticas públicas son concebidas como:

- Un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos (Aguilar, 1993). En tal sentido, una política pública es una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada. En la práctica, las políticas públicas funcionan como instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazo, para así eliminar inequidades (ver Art. 85 de la Constitución). La interrelación de las decisiones de los distintos actores públicos.⁵

Entonces, al ser las políticas públicas procesos deliberadamente diseñados y planificados, con objetivos, cursos de acción y lineamientos establecidos, que demandan una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales, podemos afirmar: *la política pública se define como un curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado.*

En esa medida, las políticas públicas son un instrumento que permite al Estado cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos y de la naturaleza, eliminar inequidades y *transversalizar* enfoques tradicionalmente marginados o minimizados, a la vez que vinculan las necesidades de corto plazo del Estado con una visión política a mediano y largo plazo.

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo al artículo 154 de la Constitución, a las ministras y ministros de Estado les corresponde, entre otras funciones, ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo. Al hablar de políticas públicas sectoriales, nos referimos a las políticas del nivel de ministerios y secretarías ejecutoras, a través de las cuales se expresa su rectoría.

Como parte de la recuperación del papel del Estado frente al fracaso del modelo anterior, marcado por la discrecionalidad y la falta de voluntad política, la formulación, ejecución, evaluación y control de políticas públicas sectoriales son responsabilidad principal de las entidades rectoras sectoriales, con participación de actores sociales y de los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI).

En el caso de los enfoques de igualdad, los CNI emiten políticas para la igualdad, luego de un proceso de construcción conjunta con las entidades rectoras. En este proceso de construcción se busca transversalizar los enfoques de igualdad. Es decir incorporar las políticas para la igualdad y las consideraciones ambientales pertinentes en todo el ciclo de las políticas públicas. Dichos enfoques deben ser incorporados en todas las fases del ciclo de planificación: en el diagnóstico y la formulación de políticas, en el diseño de planes y programas, en los sistemas de gestión, en los modelos de atención, en el campo administrativo y presupuestario, y en la ejecución y evaluación de las políticas públicas. La aplicación de un EBDH garantiza que los grupos tradicionalmente marginados, excluidos y discriminados alcancen el Buen Vivir. En este sentido, el EBDH coincide con las Agendas para la Igualdad, aportándoles como valor añadido la noción normativa de igualdad y no discriminación que obliga a los gobiernos a combatir la discriminación *de iure* y *de facto*, a remover los obstáculos que impiden el acceso a servicios sociales básicos en condiciones de igualdad, y a visualizar y priorizar a esos grupos en las políticas, programas y presupuestos a través de la acción afirmativa.

Es importante considerar el papel central que juega el Estado para llevar a cabo las políticas públicas enmarcándolas en los siguientes fines específicos:

4 La presente sección toma como base a diferentes autores, cuyas obras pueden ser consultadas para mayor información: Oszlak y O'Donnell (1984), Aguilar (1993), Nelson (1993), Majone (1997), Tamayo (1997), Moro y Besse (2006).

5 También hay posiciones que hablan de las políticas públicas como enunciados que conciernen a la selección de medios para alcanzar metas que se planteen; todo aquello que las entidades públicas tienen intención de hacer, pero también lo que eligen no hacer; o, como una secuencia de acciones que se expresan a través de leyes y regulaciones, así como en el conjunto de programas, proyectos y actividades de las instituciones públicas.

- Lograr la integración y el equilibrio, en términos sociales y territoriales;
- Incidir en la conformación plural de la sociedad;
- Intervenir de manera coherente, complementaria y solidaria para la consecución del Buen Vivir de la población; y
- Garantizar el respeto inmediato de los derechos humanos y ambientales, para su realización progresiva.

2.3 Instrumentos de política sectorial

La recuperación y fortalecimiento del rol de planificación del Estado implica, en su nivel más básico, la apropiación y conocimiento de los principales instrumentos que orientan los distintos niveles de planificación, como procesos que se desarrollan en diferentes niveles, pero que se articulan y retroalimentan entre sí.



Figura 2:
Articulación de los instrumentos de planificación

Fuente y Elaboración:
SENPLADES, 2011.

2.3.1 Bloque de Constitucionalidad

El Bloque de Constitucionalidad incluye a la Constitución y a los instrumentos internacionales de los cuales Ecuador es signatario, y que también son mandatorios.⁶ Cabe recordar que uno de los elementos claves en la concepción del Buen Vivir es la integralidad de los derechos, es decir que todos son fundamentales, sin excepción, para una vida digna. Por ello, la Constitución enfatiza el carácter integral de los derechos, al reconocerlos como indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía (artículo 11, numeral 6).

Las bases conceptuales de la Constitución y del PNBV reconocen la dimensión normativa basada en las garantías universales de derechos mediante políticas públicas. En el PNBV se menciona que: «Si el objetivo son los derechos, las políticas no pueden ser selectivas sino universales, por lo cual el objetivo en

la producción y distribución de bienes públicos debe ser la ampliación de las coberturas y la mejora de la calidad de las prestaciones. La focalización puede reflejar una prioridad ante emergencias momentáneas, pero el principio rector de la estrategia económica y social de mediano y largo plazo debe ser la universalidad solidaria» (PNBV, 2009: 38).

El Bloque de Constitucionalidad está en la cúspide de la pirámide normativa nacional porque, conforme a la propia Constitución, además de tener precedencia jerárquica sobre cualquier otra norma, constituye el mandato que define los deberes del Estado

⁶ El Título IX de la Constitución (en particular los artículos 424 y 425) establecen la supremacía de la Constitución y la jerarquía normativa de la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado.

ecuatoriano en cuanto a la garantía de los derechos humanos, individuales y colectivos, de los y las ecuatorianas, así como los derechos de la naturaleza. Por ende, el Bloque de Constitucionalidad es la guía fundamental de las políticas de Estado (ver los artículos 3, 10 y 11 de la Constitución).

El Estado ecuatoriano dispone de un marco normativo muy comprehensivo y avanzado, en la medida en que ha ratificado todos los tratados fundamentales de derechos humanos y ha propuesto nuevas dimensiones de normatividad vinculante (como en el caso de los derechos de la naturaleza). Para el avance en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos, mediante dichos tratados también se crearon organismos de protección y seguimiento, de ámbito regional (interamericano) y mundial (Naciones Unidas), ante los que el Estado ecuatoriano rinde cuentas de forma periódica y desde donde recibe también informes y recomendaciones de especial utilidad para la formulación o ajuste de políticas públicas.

Sobre esta base, las políticas sectoriales deben estar orientadas a dar contenido a los derechos para el Buen Vivir de forma progresiva, conforme al mandato constitucional, los instrumentos internacionales y las recomendaciones emanadas de los sistemas de protección de derechos humanos a

nivel regional y mundial, en todo el ciclo de la política pública.

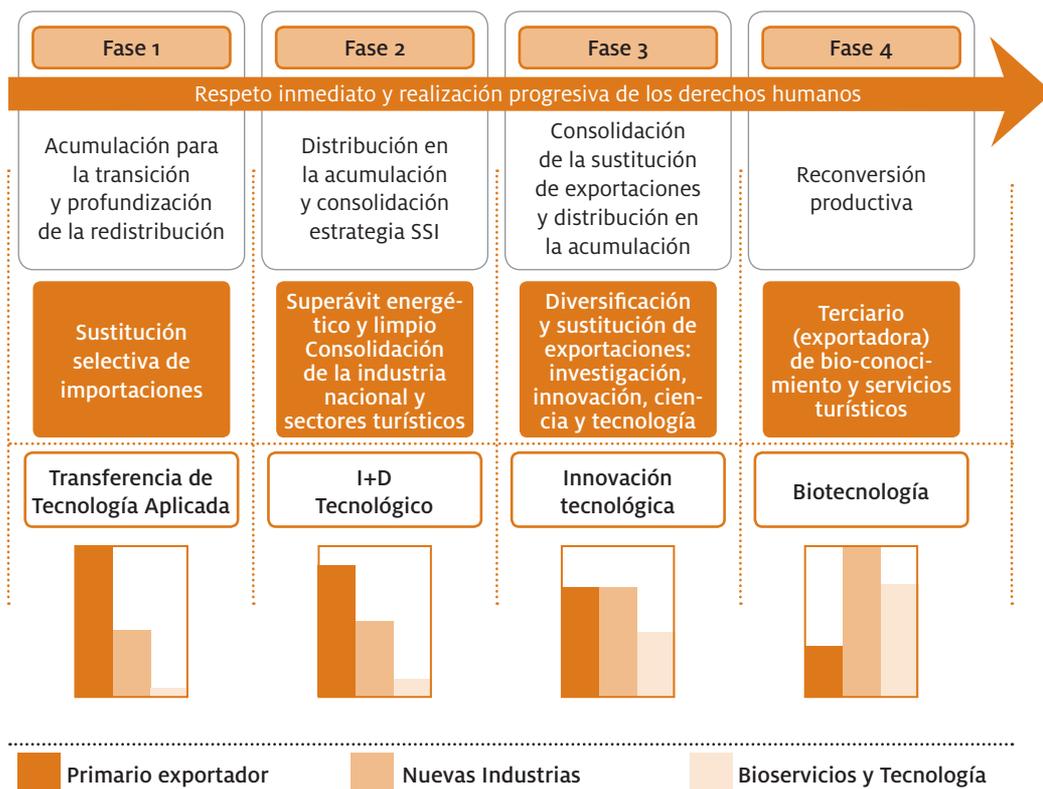
2.3.2 Estrategia de Largo Plazo

Si bien es cierto que el PNBV tiene una vigencia de cuatro años, se ha incluido una Estrategia de Largo Plazo (ELP), denominada Estrategia Endógena Sostenible de Acumulación y (Re)distribución de la Riqueza para el Buen Vivir. La ELP apunta a la construcción de una nueva forma de generación de riqueza para su distribución y redistribución equitativa, social y territorial. Así se sustenta el nuevo pacto de convivencia celebrado con la aprobación de la Constitución de 2008 por referéndum popular.

La ELP busca, a través de una mirada prospectiva, que el Ecuador deje de ser un país extractivista primario-exportador y se convierta en una sociedad del bioconocimiento sustentada en una matriz productiva terciaria, exportadora de biodiversidad y servicios con alto valor agregado, orientada por el Buen Vivir de sus habitantes. Con ello en mente, se ha trazado un camino en cuatro fases de transformación, en el curso de las cuales se buscará la satisfacción de las necesidades básicas de la población ecuatoriana, la consolidación de la industria nacional y una inserción estratégica y soberana del Ecuador en el mundo.

Figura 3:
Fases de la estrategia endógena sostenible de acumulación y (re) distribución de la riqueza para el Buen Vivir

Fuente y elaboración:
SENPLADES, 2009.



En la primera fase de transformación, denominada Fase I: Transición, y en la que actualmente debemos trabajar, se requiere la consolidación de una economía endógena encaminada hacia el Buen Vivir. Esto es, enfatizar la generación e incremento de capacidades y oportunidades, así como la movilización, acumulación y distribución de capital en los distintos sectores y actores del sistema económico. En esta fase también se plantea mantener fuentes de acumulación tradicionales, pero orientando la inversión de los recursos a la transformación de la economía, priorizando la (re) distribución y la transferencia tecnológica. Esto es fundamental para dar un impulso de partida a las industrias nacientes, para el cual también es necesario transformar la educación superior y apoyar a la consolidación de las empresas públicas.

En este contexto, para la Fase I se ha planteado un listado de Proyectos Estratégicos Nacionales (PEN). Los PEN son aquellos proyectos que responden al interés nacional, posibilitan el cumplimiento de las previsiones del Régimen de Desarrollo de la Constitución vigente, apoyan la consecución de la ELP, apuntan a generar las condiciones para el Buen Vivir, están previstos en el PNBV y generan recursos para el Estado. Así, los PEN adquieren gran importancia para transformar la matriz económica en el largo plazo.

Con este antecedente, las Políticas Sectoriales deben considerar, de forma prioritaria, la consecución técnica de los PEN y las acciones intersectoriales necesarias para garantizar los derechos de la población en las áreas de influencia de los PEN, en todos sus momentos: antes, durante y después de la actividad productiva. En esa medida, no se deben descuidar la educación, la salud, la seguridad social y otros derechos fundamentales, para que las actividades extractivas no vayan en desmedro del Buen Vivir de la población de la zona.

Se han definido tres fases para la presencia del Estado en las zonas de influencia de los PEN, que las Políticas Sectoriales deben considerar:

- I.** Acciones inmediatas, mediante programas sociales itinerantes, que permitan recuperar la presencia del Estado.
- II.** Acciones tácticas, mediante obras identificadas en la planificación nacional y

en la planificación local, que permitan incrementar la presencia del Estado.

- III.** Acciones permanentes, mediante agendas a largo plazo, que permitan mantener una presencia permanente y estructurada del Estado.

La ELP prevé 4 fases. Para la primera de éstas, y en la cual nos empeñamos en trabajar en la actualidad, se han identificado 12 estrategias, mismas que en adelante denominaremos Estrategias 2009-2013. Estas últimas responden a la pregunta de qué no podemos dejar de hacer, como Estado ecuatoriano, durante los próximos cuatro años si queremos sentar las bases para las siguientes fases de la ELP. Los PEN son parte principal de este esfuerzo, pero las Estrategias 2009-2013 no se limitan a los PEN.

Las Estrategias 2009-2013 son:

- I.** Democratización de los medios de producción, (re)distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización.
- II.** Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir.
- III.** Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.
- IV.** Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana.
- V.** Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación.
- VI.** Conectividad y telecomunicaciones para construir la sociedad de la información.
- VII.** Cambio de la matriz energética.
- VIII.** Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible.
- IX.** Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia.

- X.** Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario.
- XI.** Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.
- XII.** Poder ciudadano y protagonismo social.

2.3.3 Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

El Plan Nacional para el Buen Vivir contiene las orientaciones político-programáticas para el período de mandato, aprobadas por el Consejo Nacional de Planificación. Cada año el Presidente o Presidenta de la República debe presentar a la Asamblea Nacional el informe sobre el cumplimiento de las metas del PNBV, así como los objetivos que el gobierno se propone para el año siguiente. El PNBV tendrá como eje orientador la consecución del Buen Vivir, a través de la consolidación del Régimen de Desarrollo y del Buen Vivir, tal como lo establece la Constitución. El proceso de actualización del PNBV debe ser participativo, descentralizado, desconcentrado y transparente.

El PNBV 2009-2013 propone una estructura y unos contenidos encaminados a la satisfacción de las necesidades (no solo mínimas, sino básicas e, incluso, máximas) de la población ecuatoriana. Establece 12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, cada uno de los que cuenta con un fundamento y un diagnóstico que dan paso a un conjunto de políticas y de lineamientos de política (consultar Anexo 01 del PNBV 2009-2013); además, los 12 Objetivos se complementan con un listado de metas e indicadores para dar seguimiento y evaluar su cumplimiento (consultar Anexo 02 del PNBV 2009-2013).

Los 12 Objetivos sirven como principal directriz para la concertación de las acciones sectoriales con la planificación nacional. Antes que responder a una lógica sectorial, responden a una lógica transversal que estimula la articulación de los diferentes sectores en lugar de dividirlos en parcelas autocontenidas. Así, todos los sectores aportan y contribuyen a los 12 Objetivos Nacionales.

Los Objetivos Nacionales para el Buen Vivir son:

Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.

Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población.

Objetivo 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.

Objetivo 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.

Objetivo 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.

Objetivo 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la pluri-nacionalidad y la interculturalidad.

Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.

Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.

Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.

Objetivo 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

2.3.4 Agendas Sectoriales y Territoriales

Las Agendas Sectoriales son instrumentos de coordinación intersectorial que definen las políticas públicas, programas y proyectos clave a mediano plazo, y funcionan como nexo entre el PNBV y las políticas de los ministerios y secretarías ejecutoras. De esta manera, establecen la direccionalidad del proceso de transformación y las prioridades de gobierno para los cuatro años de cobertura del PNBV 2009-2013, dentro del marco constitucional, y en concordancia con la visión estratégica de largo plazo plasmada en la ELP. Las Agendas Sectoriales, elaboradas por los Ministerios Coordinadores

en conjunto con sus entidades coordinadas, contienen la visión de desarrollo para el área de su competencia, determinan las directrices de política intersectorial para las entidades coordinadas y presentan el conjunto de acciones de la gestión pública en dicha área.

El PNBV hace una importante apuesta por concertar la tradicional dimensión sectorial con una menos explorada, pero no menos importante, dimensión territorial. Se debe recordar que, de acuerdo al artículo 4 de la Constitución:

El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes.

Como otra de sus principales innovaciones, el PNBV 2009-2013 incorpora la Estrategia Territorial Nacional (ETN) y las Agendas Zonales. La ETN, de acuerdo a lo que establece el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), es el instrumento de la planificación nacional que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y orienta las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Propone una mirada a nivel país de los impactos de la acción pública en los territorios, propiciando la construcción de un modelo deseado que revierta las tendencias inequitativas que se han expresado en un modelo territorial excluyente y fragmentado. Además, es un esfuerzo de partida para comenzar a ver el territorio ecuatoriano de manera integral, tal como lo exige la Constitución, sin descuidar los espacios marítimos ni los derechos que el Estado ecuatoriano ejerce sobre los segmentos correspondientes de la órbita sincrónica geoestacionaria y la Antártida.

Las Agendas Zonales buscan coordinar la presencia del Estado, sus acciones e intervenciones en cada una de las zonas de planificación, jerarquizando los principales programas y proyectos sectoriales para hacer más eficiente la acción del Estado. Una parte

importante de este trabajo, y que sirve de vinculación con la ELP, son los PEN. En definitiva, lo que se busca son sinergias multinivel con otras iniciativas territoriales, articulando el Gobierno Central con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), siempre observando las necesidades y potencialidades específicas del territorio.

La ETN se despliega en torno a siete temáticas:

- I.** Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos.
- II.** Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria.
- III.** Jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad, energía y conectividad.
- IV.** Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables.
- V.** Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural.
- VI.** Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo, y la integración latinoamericana.
- VII.** Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial.

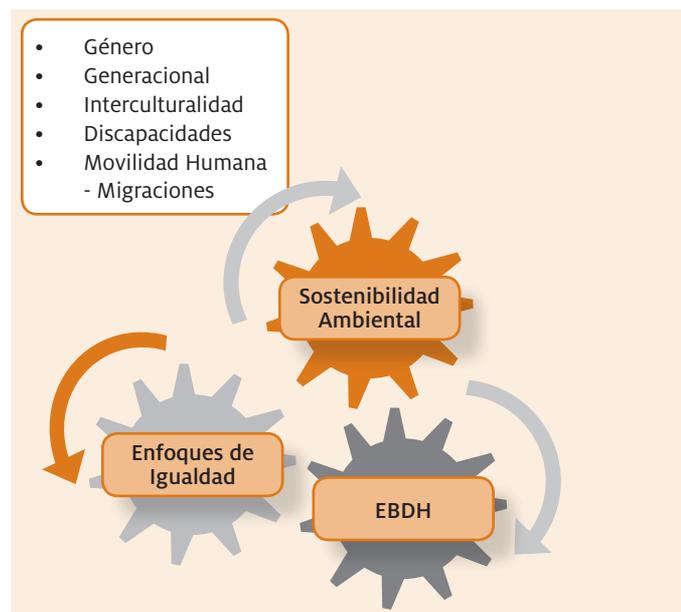
2.3.5 Agendas para la Igualdad

La Constitución consagra el principio de la igualdad y no discriminación. El artículo 11, inciso 2, establece que todas las personas, tanto individuales como colectivas (comunidades, pueblos, nacionalidades y territorios), son iguales ante la ley, que gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades, y que no pueden ser discriminadas por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física, ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente.

Las Agendas Sectoriales y Políticas Públicas, en observancia de lo expuesto, deben incorporar y *transversalizar*, en el marco normativo del Buen Vivir, un EBDH que comprenda, si bien no limite, a los enfoques de igualdad y de ambiente, reconociendo la importancia de corregir las inequidades estructurales del pasado que han marginado o puesto en situación de desventaja a individuos, sectores, grupos y colectividades de la sociedad ecuatoriana, entre ellos a mujeres, a personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas (*gays*, *lesbianas*, *bisexuales*, *transexuales*, *transgénero*, *intersex* y *queer* – GLBTTIQ), a los pueblos y nacionalidades, a las personas con discapacidad (física, visual, auditiva, mental, etc.), a las personas inmigrantes irregulares, asiladas o refugiadas, a niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, entre otros.

Figura 4:
**El EBDH
y los Enfoques
de Igualdad**

Elaboración: SENPLADES.



Esta Guía toma al EBDH como puerta de entrada para abordar los enfoques de igualdad puesto que ofrece un marco común de actuación y tiene como base los principios de igualdad y no discriminación, sostenibilidad ambiental, participación y rendición de cuentas que comparten todos los enfoques. Adicionalmente, el EBDH pone en el centro del proceso de planificación a los seres humanos como titulares de derechos, lo cual permite identificar las inequidades de género, edad, discapacidad, etnia y origen nacional. El enfoque de derechos humanos es abarcador y permite hacer operativos enfoques con menor desarrollo conceptual, a la vez que resulta flexible para la aplicación de criterios y herramientas de enfoques que han tenido un mayor desarrollo en el país.

Las normas y estándares de derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por el país, constituyen orientaciones para la formulación de políticas encaminadas a la igualdad de género, ciclo de vida, discapacidad, origen nacional y étnico, y sostenibilidad ambiental.

En el nuevo diseño constitucional, según establece el artículo 156, los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, para lo cual estos Consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de

las políticas públicas, y también coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

De esa manera, las dimensiones sectorial y territorial deben estar *transversalizadas* por los enfoques de igualdad en lo concerniente a:

- Género,
- Generacional,
- Discapacidades,
- Interculturalidad, y
- Movilidad humana.

Así, el proceso de formulación de políticas públicas debe apuntar hacia la inclusión en igualdad de condiciones. Su formulación debe contemplar la perspectiva de género, para fomentar cambios profundos de patrones socioculturales, políticos, económicos, que inciden en las estructuras que sostienen la desigualdad y gravitan sobre el orden de género. Asimismo, deben considerar la dimensión etaria para asegurar una perspectiva generacional que vele por las personas a lo largo de su vida, y por las generaciones futuras.

Las políticas públicas deben siempre orientarse a las garantías de derechos que se desprenden de la Constitución, y los

instrumentos internacionales procurando el Buen Vivir en los diversos escenarios y ámbitos de la vida. Por ello, las políticas no pueden descuidar el velar porque las personas con discapacidades puedan ejercer plenamente sus derechos, más allá de su condición particular. El reconocimiento de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades es también un componente transformador para consolidar la condición plurinacional del Estado ecuatoriano, conforme al artículo 1 de la Constitución.

No menos importante es que en las políticas públicas se recuerde la obligación para con las personas inmigrantes especialmente respecto de aquellas en condición de irregularidad o refugio, así como de la población ecuatoriana que reside fuera del país, para garantizar y proteger sus derechos.

Además, teniendo en cuenta que la Constitución ecuatoriana es la primera del mundo que consagra los derechos de la naturaleza, es una tarea imprescindible que las políticas públicas incorporen consideraciones ambientales para el Buen Vivir de los y las ecuatorianos. Se apunta, de este modo, a un orden distinto en el que no se trate diferente cuando se deba tratar igual, y en el que, simultáneamente, no se trate igual cuando se deba tratar diferente.

Este esfuerzo reconoce la importancia de contar con políticas públicas que enfrenten los patrones estructurales de exclusión que atraviesan todo el entramado social, transformándolos para replantear, redefinir y reinventar las relaciones sociales. Integrar los enfoques de igualdad al análisis de la sociedad y de las intervenciones públicas implica considerar la situación diferenciada de las personas conforme a sus diversas identidades y expresiones. Alcanzar la igualdad de oportunidades y la igualdad real o material requiere visualizar las diferencias discriminatorias, de manera que se pueda intervenir para erradicarlas, afianzando el camino hacia el Buen Vivir.

2.3.6 Planificación Institucional

La Planificación Institucional es el nivel más cercano a la ejecución misma de los recursos. Su debida articulación con los demás instrumentos de planificación garantiza que la programación de los recursos públicos responda a las directrices emanadas de la Constitución, los principios y estándares

de derechos humanos derivados de los instrumentos internacionales vinculantes, la ELP, el PNBV, las Agendas Sectoriales, Territoriales y para la Igualdad, y las Políticas Sectoriales. De esta forma, la Programación Plurianual de la Política (PPP) y la Programación Anual de la Política (PAP) de cada institución deben plasmar la acción pública en consonancia con la planificación nacional.

La PPP es el instrumento de planificación institucional de mediano plazo de todas las instituciones del sector público, que incorpora la programación de los gastos permanentes y no permanentes, conducente al cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales atados al PNBV (para el período de mandato). La programación plurianual es referencial e indicativa para la programación anual.

Por su parte, la PAP es el instrumento en el que se concreta la programación de los gastos permanentes y no permanentes para el cumplimiento del PNBV, desde cada institución. Su vigencia es anual, y se ajusta a los recursos del Estado.

2.4 Igualdad y no discriminación en las políticas sectoriales

La igualdad y no discriminación —por razón de género, edad, origen nacional, etnia, discapacidad u otras— es el principio común a los enfoques de igualdad y es el pilar fundamental del EBDH. Todos los instrumentos de planificación arriba descritos deben incorporar, de forma transversal y no facultativa, el principio en cuestión.

La discriminación y exclusión se expresa en las desigualdades o brechas sociales, culturales y económicas, y se reproduce mediante mecanismos y prácticas profundamente arraigados en la sociedad. La desigualdad en el trato, en los procedimientos y en las leyes, permite que se mantengan jerarquías sociales y patrones culturales que impiden la construcción de una sociedad horizontal, con igualdad de oportunidades y resultados. Las políticas, que no distinguen los rostros de las personas a las que van dirigidas, no reconocen los distintos intereses e impactos sobre, por mencionar algunos ejemplos, mujeres y hombres, con sus diversas orientaciones sexuales e identidades de género,

personas con discapacidades, pueblos y nacionalidades indígenas; menos aún suelen considerar la cuestión ambiental. Esta es una forma de discriminación indirecta, pues aunque no haya ningún ánimo discriminatorio contra las mujeres, por ejemplo, estas han quedado en buena medida al margen o excluidas de los procesos de desarrollo.

Para que las políticas públicas contribuyan eficazmente a cerrar brechas o desigualdades por razón de género, edad, discapacidad, origen étnico o nacional, condición económica o área de residencia, es necesario fortalecer el conocimiento de las y los planificadores y servidores públicos sobre estos temas e incluir criterios como:

- Información desagregada por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, considerando también información desagregada en función de condiciones económicas, áreas de residencia (urbano/rural) para determinar el grupo social con mayores niveles de exclusión;
- Análisis causal de los patrones culturales que reproducen la discriminación, exclusión y subordinación;
- Mapeo de actores que incluya a organizaciones de los grupos excluidos, para promover su participación y representación directas;
- Análisis del impacto de las políticas sobre las desigualdades existentes, y formulación de objetivos, políticas y metas que apunten a cerrarlas;
- Adoptar medidas normativas y procedimentales que eliminen barreras para la igualdad de oportunidades, tanto al interior de las instituciones cuanto en los servicios que prestan;
- Planificar y presupuestar programas o proyectos focalizados, y eventuales medidas de acción afirmativa para grupos específicos que se encuentran en una posición de desventaja.
- Incluir, en el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas, los resultados efectivos en cuanto al cierre de brechas y los recursos que se han invertido para el efecto.

Entre otras, las medidas que se pueden tomar para la igualdad de los grupos con mayores inequidades pueden ser:

- Medidas tendientes a la igualdad de oportunidades, focalizadas en grupos con mayores desigualdades;
- Medidas de acción afirmativa que incluyan, pero no se limitan a, cupos, cuotas o ventajas para los grupos humanos con mayores desigualdades;
- Medidas para eliminar las barreras normativas y de procedimientos en el acceso a beneficios y recursos;
- Medidas para erradicar patrones culturales y prácticas institucionales discriminatorias.

2.5 Ciclo de las políticas públicas

Las políticas sectoriales de los ministerios y secretarías ejecutoras operan en armonía con la Constitución, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, la ELP, el PNBV y las Agendas Sectoriales. Las políticas sectoriales orientan el ejercicio de la facultad de la rectoría ministerial, definen las prioridades sectoriales y facilitan los procesos de priorización de la inversión pública. Las políticas sectoriales son además instrumentos para la retroalimentación con la Agenda Sectorial correspondiente. Estas políticas deben considerar la dimensión territorial, la igualdad y no discriminación y la sostenibilidad ambiental.

Se pueden considerar tres grandes etapas en el ciclo de las políticas públicas: formulación, implementación (o ejecución), seguimiento y evaluación. Con la evaluación, se entregan elementos para el control, reformulación, actualización, terminación o supresión de una política determinada. En ese sentido, el proceso es continuo y flexible, y permite periódicamente reiniciar un nuevo ciclo.

En el caso ecuatoriano, se puede considerar la jerarquía de objetivos, políticas y metas, en la que en el nivel superior está el Bloque de Constitucionalidad (derechos y garantías), que es la fuente principal del *porqué*. Las políticas sectoriales establecen los *qué*, y los lineamientos de política establecen los *cómo*. En el gráfico siguiente se ilustra el ciclo de la política pública, que pone al centro a las personas y la naturaleza como titulares de derechos.



Figura 5:
**Ciclo de la
Política Pública**

Elaboración: SENPLADES

Pasos para la formulación de la política pública sectorial

3

Para poner en marcha el proceso técnico-político-participativo de formulación de políticas públicas, se requiere contar con insumos y recursos institucionales, informacionales, metodológicos y técnicos. Todo el proceso se inicia con una necesidad socialmente percibida y una decisión política, que detona sinergias institucionales y sociales para lograr un producto integral, factible, consensuado y concretado en líneas de acción priorizadas, interiorizadas por la administración pública y la sociedad civil.

En forma simplificada, las etapas del proceso de formulación de políticas públicas sectoriales son: etapa preparatoria y de diagnóstico, etapa de formulación de lineamientos

y definición de políticas, y etapa de aprobación e incorporación al sistema para su implementación.

El ciclo continúa con la ejecución, seguimiento y evaluación. No obstante, el presente documento se refiere específicamente al proceso de formulación de políticas públicas en el ámbito sectorial, en tanto que la formulación de programas o proyectos, su implementación, seguimiento y evaluación tienen guías y formatos particulares. Las referencias a estos procesos conexos se hacen para tener la visión integral del ciclo de las políticas públicas. El anexo 1 contiene el proceso de formulación de políticas públicas.



Cuadro 1.
Etapas de formulación de las políticas públicas sectoriales

ETAPA PREPARATORIA Y DE DIAGNÓSTICO
<ul style="list-style-type: none"> • Integración de equipos político y técnico. • Identificación de la necesidad de política pública. • Conformación de espacios de participación de actores sociales. • Recolección de información desagregada y recomendaciones de mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, e informes de la sociedad civil elaborados bajo el marco normativo de participación. • Análisis de situación y caracterización de la problemática u oportunidad de desarrollo, incluyendo problemas de exclusión, discriminación o desigualdades en el ejercicio de derechos. • Formulación de alternativas de acción. • Costeo de alternativas de acción. • Jerarquización de alternativas y selección de alternativa de acción.
ETAPA DE DEFINICIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de los lineamientos generales de la política pública. • Espacios de participación ciudadana que aseguren la incorporación y análisis de las políticas para la igualdad. • Incorporación y análisis de las políticas para la igualdad. • Análisis desde la dimensión territorial. • Formulación de políticas, lineamientos, metas, indicadores, programas y proyectos. • Territorialización de las intervenciones. • Elaboración de documento de política. • Definición de programas y proyectos articulados a las políticas. • Costeo aproximado de programas y proyectos.
APROBACIÓN DE POLÍTICA SECTORIAL E INCORPORACIÓN EN EL SISTEMA
<ul style="list-style-type: none"> • Ajustes y validación de la propuesta a nivel del equipo técnico. • Ajustes de los contenidos aportados en los espacios de participación ciudadana. • Ajustes y validación de la propuesta a nivel del equipo político. • Presentación de la propuesta de política para revisión de la SENPLADES. • Presentación de la propuesta para revisión y aprobación del Consejo Sectorial respectivo. • Incorporación en el sistema. • Concreción en la planificación institucional correspondiente (PPP y PAP).
DIFUSIÓN DE LA POLÍTICA, PROGRAMAS Y PROYECTOS A LA POBLACIÓN

3.1 Etapa preparatoria y de diagnóstico

En los siguientes puntos presentamos elementos metodológicos para la organización y ejecución de cada etapa en la formulación de políticas públicas sectoriales.

3.1.1 Identificación de la necesidad de la política pública

El primer paso para la construcción de una política pública consiste en asegurar que la situación problemática u oportunidad de desarrollo a que se refiere sea incluida en la agenda política. La agenda política marco es el PNBV. Por ende, la mayoría de problemas

y oportunidades de desarrollo ya constan en este instrumento⁷.

En este contexto, el término «agenda» indica el conjunto de la situación problemática u oportunidad de desarrollo que, según se define, necesita un debate público o la intervención activa de las autoridades públicas legítimas.

⁷ Situación problemática: situación caracterizada por ausencia o déficit en relación a un estándar de derecho reconocido por el marco constitucional y legal vigente y alineado con un objetivo de desarrollo.

Oportunidad de desarrollo: situación caracterizada por una potencialidad o diferenciación que puede aprovecharse en pos del Buen Vivir de la población, con responsabilidad ambiental y social.

Para la construcción de un problema de atención política, distinguimos varios criterios y condiciones:

1. Se necesita que haya, efectivamente, una condición objetiva que afecte de manera diferenciada a grupos o sectores sociales o al conjunto de la población.
2. La distancia entre el deber ser y el ser resulta suficientemente acentuada como para exigir una acción política.
3. Es indispensable considerar que el tema tiene que ser de *competencia* de las autoridades públicas respectivas, las cuales son capaces y están obligadas a hacer algo frente a él. Esto nos remite a las respectivas *Matrices de Competencias* de los Ministerios Sectoriales. Al hacer un análisis holístico de un problema/situación, se detectarán muchas causas que escapan de la competencia de un ministerio o secretaría. En este caso, es pertinente un análisis para que se genere un nivel de intersectorialidad con liderazgo de los Ministerios Coordinadores.
4. La situación problemática u oportunidad de desarrollo tiene que ser formulada y presentarse bajo un código o lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente) para que la autoridad pública pueda tratarlo.
5. La inscripción de la situación problemática u oportunidad de desarrollo en la agenda pública proviene de dos fuentes: una es externa al Estado y a sus instituciones, es decir desde la demanda social o los compromisos internacionales; y la otra es interna al Estado y a sus instituciones, es decir sobre la base de diagnósticos de situación e instrumentos analíticos, incluyendo la identificación de déficits en materia de derechos humanos y ambientales. El paso de un problema «privado» a un problema «público» necesita que personas, grupos, comunidades, pueblos y/o nacionalidades tengan la capacidad (y el interés) de llevar la vocería del problema, le den una definición y lo expresen en un lenguaje común. La demanda social —expresada a través de, entre otros, grupos organizados, sectores productivos, redes y plataformas sociales, medios de comunicación, autoridades locales, la academia—, plantea temas de prioridad, necesidades sociales a tomar en cuenta,

y problemáticas que deben ser estudiadas. Esto remite a la exigibilidad de los derechos por parte de la ciudadanía y la garantía de los mismos por parte del Estado.

6. Quienes inscriben la situación problemática u oportunidad de desarrollo en la agenda anticipan propuestas o alternativas de respuestas. La problemática identificada debe reflejar cómo esta afecta de forma diferenciada a distintos grupos de titulares de derechos.
7. La problemática, la responsabilidad y las alternativas deben ser territorializadas, para saber el alcance y las prioridades bajo una óptica espacial y considerar la sensibilidad cultural, es decir la aceptación de las comunidades, pueblos y nacionalidades a las que va dirigida.

En el caso de las políticas sectoriales, la necesidad de dar respuesta a una problemática por medio de una política sectorial puede provenir de distintos actores: de las demandas sociales identificadas por el ministerio o secretaría rectora; del Consejo Sectorial de Política correspondiente; de los Consejos Ciudadanos Sectoriales; de los Consejos para la Igualdad; o directamente del Consejo Nacional de Planificación, al establecer los lineamientos estratégicos nacionales y los objetivos nacionales que demandan concreción en políticas públicas sectoriales.

3.1.2 Integración de equipos políticos y técnicos

La formulación de la política sectorial representa el producto de un ejercicio serio y responsable de planificación y toma de decisiones, con el uso de herramientas de análisis científico de la realidad y de mecanismos participativos. La participación en la planificación sectorial es de dos tipos: la participación político-institucional y la participación social y ciudadana.

Debido a la importancia del diseño de políticas sectoriales, se propone que las propuestas sean de autoría de los propios servidores públicos ministeriales, el más alto nivel de gobierno, quienes deben estar involucrados directa y activamente en un trabajo en equipo con las otras instancias del Estado, como los Consejos para la Igualdad y con la sociedad civil. Este proceso participativo de

deliberación y construcción colectiva permite lograr el objetivo de formular la propuesta de políticas públicas sectoriales, conforme el mandato constitucional, a la vez que genera el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Resumimos la función de cada uno de estos organismos respecto a las políticas públicas sectoriales.

- El Consejo Nacional de Planificación

Es el organismo superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. El Consejo Nacional de Planificación aprueba el Plan Nacional de Desarrollo (denominado, para el período 2009-2013, Plan Nacional para el Buen Vivir) y sus actualizaciones, determina los lineamientos y las políticas de corto, mediano y largo plazo, fija los estándares de calidad, cantidad y efectividad de las políticas públicas nacionales en los ámbitos del desarrollo y ordenamiento territorial, valida políticamente las metas y resultados alcanzados por el PNBV anualmente, y establece los correctivos necesarios en las políticas públicas para optimizar el logro de los objetivos nacionales. También debe conocer los instrumentos complementarios de planificación y política pública.

- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

Es la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Prepara la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo (denominado, para el período 2009-2013, Plan Nacional para el Buen Vivir) para la consideración de la Presidenta o Presidente de la República, quien la remite para conocimiento y aprobación del Consejo Nacional de Planificación. La SENPLADES también se encarga de integrar y coordinar la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada, con la participación del Gobierno Central. Asimismo, propicia la coherencia de las políticas públicas nacionales, de sus mecanismos de implementación y de la inversión pública del Gobierno Central con el Plan Nacional para el Buen Vivir. También concierta metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional. Se debe mencionar además que la SENPLADES dirige el Sistema Nacional de Información y realiza el seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de para el Buen Vivir.

- El Ministerio Coordinador

En la nueva estructura del Estado, es la entidad de la Función Ejecutiva encargada de: 1) proponer, articular y coordinar política intersectorial; 2) concertar las políticas y acciones de las entidades integrantes de su área de trabajo. En este sentido, los Ministerios Coordinadores monitorean y apoyan a los Ministerios Sectoriales para el cumplimiento del PNBV y las Agendas Sectoriales, entre otras funciones.

- El Ministerio Sectorial

Es la entidad de la Función Ejecutiva encargada de la rectoría de un sector, de la formulación de políticas, planes, programas y proyectos, y de su ejecución desconcentrada.

- Los Consejos Nacionales para la Igualdad

Los antecesores de los Consejos Nacionales para la Igualdad (CDT, CNNA, CONADIS, CODENPE, CODAE, CODEPMOC) se crearon como instancias para la protección de derechos de ciertos sectores sociales. Su aparición, en algunos casos, se dio a través de decretos y, en otros casos, mediante ley. La Constitución vigente establece que estos antecesores se constituirán en Consejos Nacionales para la Igualdad.

Los Consejos Nacionales para la Igualdad tienen atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas, a partir de enfoques de igualdad: de género, generacional, de discapacidades, interculturalidad y de movilidad humana.

- Los Consejos Ciudadanos Sectoriales

Son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas sectoriales.

Intervienen como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional, proponen al ministerio o secretaría correspondiente líneas de políticas públicas sectoriales, monitorean que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales

sectoriales, y hacen seguimiento y evalúan participativamente la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes. Por otra parte, generan debates públicos sobre temas nacionales, coordinan con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad para la concreción sectorial de la agenda pública y eligen a la delegada o delegado del consejo ciudadano sectorial a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.

Una vez definidas las responsabilidades de los actores institucionales y sociales, se deben establecer niveles de trabajo multidisciplinarios e interinstitucionales, conformando los equipos respectivos:

- **El equipo de trabajo político.** Se refiere a la instancia máxima de formulación de la propuesta de política, que tiene la responsabilidad de proponer los lineamientos generales, las políticas sectoriales y sus lineamientos de política, y avalar políticamente la propuesta elaborada por el equipo. Este equipo debe estar conformado por el Ministro o Secretario, apoyado en su Vice-ministro y su Coordinador General de Planificación.
- **El equipo de trabajo técnico.** El equipo político creará un equipo técnico responsable de la elaboración del documento de propuesta, de establecer los mecanismos para levantar el diagnóstico, aplicar las herramientas de planificación participativa para proponer las alternativas y decisiones viables. Se encargará, también, de preparar el portafolio de programas y proyectos, y demás insumos que requiere el equipo político para decidir sobre la propuesta final. Es muy conveniente que la responsabilidad de este equipo resida a nivel de la Coordinación de Planificación del Ministerio o Secretaría Ejecutora, y lo conformen además otros personeros de nivel decisorio en las áreas directamente relacionadas con la formulación de la política. La Secretaría Técnica del Ministerio Coordinador y la SENPLADES acompañarán al equipo técnico en el proceso, desde sus funciones específicas. Adicionalmente, el equipo técnico puede apoyarse en expertas y expertos internos o externos en temas específicos.

Estos equipos deben establecer un *plan de trabajo*, con su correspondiente *hoja de ruta* para hacer operativas todas las etapas del proceso. Este plan de trabajo definirá plazos, responsabilidades, mecanismos de trabajo y recursos. Si bien el proceso es iniciado y decidido en el equipo político, las tareas de los equipos político y técnico son paralelas y coordinadas, de modo que los sucesivos componentes de la propuesta sean avallados políticamente para ser desarrollados técnicamente; y sean, a la vez, validados técnicamente para proceder a la deliberación política. La hoja de ruta fijará también los momentos y mecanismos para la participación social y las y los actores sociales responsables.

3.1.3 Conformación de espacios de participación de actores sociales

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa posibilita y garantiza la participación social en todas las etapas del ciclo de la política pública, y también en sus diferentes instancias, incluido el Consejo Nacional de Planificación. En lo sectorial, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece Consejos Ciudadanos Sectoriales como instancias de deliberación y diálogo entre los ministerios y secretarías con la sociedad. Por su parte, los Consejos Nacionales para la Igualdad también tienen atribuciones constitucionales para participar en el ciclo de las políticas públicas. La participación debe ser sistematizada, con énfasis en la metodología y estrategias de participación, los resultados y las y los responsables involucrados en cada etapa. La síntesis de este proceso debe ser incluida en el *documento de política sectorial* y puede incluir una memoria del proceso de formulación, validación y aprobación; el listado de los actores involucrados en el proceso y sus roles; y los respaldos de los eventos participativos institucionales y sociales, entre otros.

3.1.3.1 Valor agregado de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas⁸

Para el Estado Ecuatoriano la planificación estatal tiene varias características que

⁸ Adaptado de OACDH (2009).

configuran un nuevo paradigma en la administración de lo público. El diseño y puesta en marcha de un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa implica hacer efectivas normas, políticas, instituciones y tecnologías al servicio de una formulación de políticas ligadas a la percepción, intereses y cosmovisión de la diversidad humana que constituye la ciudadanía ecuatoriana, en concordancia con lo establecido en la Constitución del 2008 respecto al Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional.

Planificar participativamente, con el Estado y la sociedad en estrecha colaboración, implica la construcción de una democracia participativa que complemente la democracia representativa, tal como plantea la Constitución.

Para que la participación sea efectiva es necesario establecer reglas orientadoras en varios sentidos:

Las demandas sociales deben ser procesadas y, para ello, hay que contar con procedimientos básicos que respeten la diferencia poblacional según sexo, edad, nacionalidad o etnia, condición de movilidad social, orientación sexual e identidad de género, o discapacidad;

Es necesario manejar grados de coherencia entre los conflictos que puedan aparecer en el planteamiento de las demandas legítimas por parte de varios sectores de la población, afectadas además en forma diferenciada por la política pública (o por su carencia);

Se debe determinar, dentro de esta nueva concepción de complementariedad de democracia representativa y democracia participativa, qué calidad de participación existe y cómo se implementan espacios, articulaciones, tiempos e instituciones para que la participación ciudadana conduzca a una planificación que responda a las demandas sociales.

El hecho participativo, encauzado de este modo, no solo transforma al Estado, sino que pone en marcha un proceso de transformación interno de la sociedad, en tanto las personas aprehenden y conocen mejor la gestión pública, por ende pueden fortalecer sus capacidades como titulares de derechos, exigir su cumplimiento mediante garantías y mejorar el nivel de cumplimiento de sus responsabilidades ciudadanas.

El principio de participación no se agota en una mera consulta o validación puntual, sino que debe aplicarse sistemáticamente en todas las fases del ciclo de las políticas sectoriales, en concordancia con el mandato constitucional de varios artículos, entre los cuales se destacan el 61, 85, 95 y 102. Estos artículos consagran el derecho a la participación en los asuntos de interés público, para lo cual las ciudadanas y ciudadanos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, en el control popular de las instituciones del Estado, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. En el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se remarca y enfatiza la preponderancia de la participación en todos los ámbitos sectoriales y territoriales.

Así considerada, la participación preserva las percepciones y necesidades estratégicas de cada uno de los grupos de población según edad, nacionalidad o pueblo de origen, discapacidad, sexo, orientación sexual e identidad de género. En este sentido, es importante mantener en las metodologías y convocatorias del proceso participativo estos enfoques de igualdad.

La posibilidad de que la ciudadanía esté en capacidad de aportar en cualquiera de las etapas de formulación de una política sectorial también debe partir de la voluntad política de sortear la falsa dicotomía entre conocimiento científico y saber popular. Desmontando esta falsa diferencia, técnicos, técnicas y actores sociales podrán sumar sus esfuerzos para analizar los problemas y sistematizar propuestas de políticas públicas sectoriales en el marco de un diálogo de saberes.

Esta Guía se concentra en la etapa de formulación de las políticas sectoriales, no obstante lo cual es necesario entender el valor agregado que ofrece la participación en todo el ciclo de la política:

-Diagnóstico y formulación:

- La recuperación de las percepciones sobre los problemas y carencias de la población, así como las alternativas o soluciones culturalmente sensibles, teniendo en cuenta siempre los enfoques de igualdad;

- La manifestación de las preferencias ciudadanas respecto de las alternativas u objetivos a alcanzar;
- La identificación de problemas particulares o los efectos diferentes de los problemas sobre las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, de acuerdo al género, edad, discapacidad, origen nacional o étnico;
- El aprendizaje de las personas participantes del proceso de formulación de políticas sectoriales y de los programas y proyectos gubernamentales, lo que permite, a su vez, que la población cuente con información pertinente para la etapa de seguimiento y evaluación;
- La programación de recursos teniendo en cuenta las diversas opciones de preferencia de la población;
- El reconocimiento de los distintos intereses de la población y la resolución de conflictos;
- La inclusión, particularmente durante ciertos momentos clave del proceso, como en el establecimiento de prioridades de los segmentos de la población que han sido histórica y tradicionalmente marginados y excluidos; por ejemplo, las y los pobres y otros grupos de población en situación de mayor marginalidad, que no han tenido suficiente poder político o económico para hacer valer sus propuestas;
- La información a la ciudadanía sobre las repercusiones o efectos de las políticas en el ejercicio de los derechos de los diversos segmentos de población; y
- La inclusión de medidas para eliminar barreras y ofrecer igualdad de oportunidades para los grupos tradicionalmente excluidos y/o marginados, así como formular políticas sectoriales culturalmente sensibles.

- Implementación:

- El aprovechamiento de las capacidades y talentos de la población; y
- La articulación con las redes sociales existentes para la prestación de servicios.

- Seguimiento y evaluación:

- La participación requiere que el Estado rinda cuentas con respecto al nivel de cumplimiento de sus obligaciones sobre la base de un acceso transparente a la información;
- Un aspecto esencial de la integración de los derechos humanos es que las personas beneficiadas o afectadas por las políticas puedan participar en el seguimiento y la evaluación de su éxito o fracaso, y acceder a mecanismos reales de reparación de sus derechos en caso de que hayan sido conculcados; y
- Conocer los efectos diferenciados sobre la población y el cierre de brechas en relación a las desigualdades por razón de pobreza, región, género, edad, discapacidad, nacionalidad y etnia. Estos insumos permitirán reformular políticas o formular unas nuevas.

3.1.4 Análisis de situación y caracterización del problema u oportunidad de desarrollo

a) Identificación

La definición de políticas requiere, en primer lugar, una etapa analítica de identificación de las principales situaciones problemáticas u oportunidades de desarrollo que serán incluidas en la agenda pública, junto con la toma de decisiones sobre las alternativas de acción.

La formulación de una problemática debe hacerse como un derecho no realizado, o como una brecha entre el estándar legal y la situación de hecho. De ser posible, la formulación debe reflejar la situación de aquellos grupos de población que experimentan el problema con una mayor severidad.

Alinear un problema de desarrollo con un derecho humano o ambiental insuficientemente realizado nos permitirá integrar el contenido del estándar normativo en cuestión en el análisis de dicho problema.

Para justificar su inclusión como política, esta situación u oportunidad debe afectar al menos a un segmento de la población, teniendo en cuenta en particular a grupos marginados, excluidos y/o tradicionalmente

discriminados. Esta carencia, potencialidad, exceso o discrepancia debe ser presentada mediante indicadores verificables, de ser posible cuantitativos.

La definición del problema u oportunidad de desarrollo consiste, entonces, en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los efectos y las consecuencias posibles del problema u oportunidad de desarrollo. Es decir, el levantamiento de datos para identificar problemas y oportunidades permitiría responder a preguntas como:

- ¿En qué consiste el problema u oportunidad?
- ¿Qué está pasando, a quiénes y dónde?
- ¿Cuál es la población más afectada?
- ¿A cuántos afecta y desde cuándo?
- ¿Qué derechos se están vulnerando/promoviendo?
- ¿En qué condiciones surgió, cuáles son sus causas y sus efectos?
- ¿La situación es duradera o pasajera?
- ¿Es posible observar una evolución (ciclos, regularidades, agravación)?
- Si no se interviene, ¿qué sucedería a las y los afectados?
- ¿Cuál es la gravedad o urgencia?
- ¿Existe oferta para alguna acción? Si no existe, ¿qué capacidades faltan en el Estado para atender esta situación?
- ¿Existen capacidades de cumplir con el papel regulador de la iniciativa privada para la protección de los derechos? Si no, ¿cuáles son las limitaciones?
- ¿Existen recomendaciones sobre el sector específico de mecanismos internacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales?
- ¿En qué medida la normativa y/o políticas, programas y proyectos existentes sobre el tema han sido eficaces?

Para responder a estas preguntas es necesario contar con datos adecuados, certeros y precisos.

Parte de la información necesaria consta en el PNBV y en las Agendas Sectoriales, Zonales y para la Igualdad. El PNBV incluye información de diagnóstico sobre distintas problemáticas. A partir de esta información, se formularon los objetivos del Plan con sus políticas. Por tanto, un primer paso en la etapa del diagnóstico es el análisis de la información del PNBV para:

- Rescatar la información de diagnóstico pertinente al sector;
- Profundizar en la información de diagnóstico cuando la que consta no es suficiente; y
- Realizar diagnósticos sobre una problemática ausente en el PNBV.

Por su parte, las Agendas Sectoriales, Zonales y para la Igualdad también contienen información relevante de diagnóstico sobre distintos temas. Esta información debe tomarse como insumo para la formulación de las políticas sectoriales. Las Agendas para la Igualdad resultan sumamente útiles para identificar grupos prioritarios de atención de acuerdo al sexo, la edad, la etnia o nacionalidad. Para retomar la información de los tres tipos de Agenda se recomienda:

- Rescatar de las Agendas la información de diagnóstico pertinente al sector;
- Profundizar en la información de diagnóstico cuando la que consta no es suficiente;
- Realizar diagnósticos sobre una problemática, cuando esta no esté en las Agendas.

Adicionalmente, se puede extraer información cuantitativa relevante del Sistema Nacional de Información (SNI) o de los subsistemas de información sectorial. Asimismo, se debe recabar información de las observaciones y recomendaciones de mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos. Se recomienda considerar también, en el caso de haberlos, informes de organizaciones de la sociedad civil sobre el sector⁹.

⁹ El Sistema Nacional de Información (SNI) constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo. La información que genere el SNI debe coordinarse con la entidad responsable del registro de datos.

En las condiciones actuales, para muchos temas se carece de información adecuada, por lo que se torna necesario, en esta etapa preparatoria (aunque es tarea permanente), construir información pertinente. Para ello, es preciso trabajar con el SNI para observar sus parámetros, formatos y estándares, de modo que la información que se genere cumpla con los niveles de rigor exigidos para integrarse al sistema. En este sentido, se recomienda construir o, en el caso de existir, fortalecer las fuentes de información sectorial como los registros administrativos, de modo que se logre construir información pertinente y desagregada territorial (urbano/rural y por división político administrativa) y socialmente (por quintiles, sexo, edad, pertenencia étnica, discapacidad y origen migratorio). De forma complementaria, se pueden realizar estudios de campo, investigaciones cualitativas, sondeos y otros mecanismos que permitan consolidar información descriptiva adicional. Es recomendable que los sectores también consideren la información geográfica del SNI.

Al ser un proceso dinámico el de formulación de políticas públicas, la tarea de construcción de información se hará, parcialmente, en paralelo con las demás tareas que demanda la identificación de alternativas. El equipo técnico debe entregar al equipo político la mejor información posible en cada momento, partiendo de una sistematización de información existente y evaluando los resultados de los programas y proyectos terminados o en curso, para ampliar, en sucesivas etapas de profundización y mejoramiento, el análisis de la situación.

b) Diagnóstico sectorial

El diagnóstico sectorial es un documento de apoyo a la tarea de establecer prioridades de política, lineamientos de política y metas. Constituye el producto final de la caracterización de la problemática u oportunidad de desarrollo, conteniendo la línea de base de la situación con los indicadores respectivos. Brinda elementos de análisis para: a) la toma de decisión sobre cuál problemática es priorizada para la inclusión como política; y b) brinda información para el diseño detallado de programas y proyectos.

La síntesis de esas situaciones problemáticas, transformadas en prioridades de acción, es la que pasará a formar parte del *Documento de Política Sectorial*.

El diagnóstico sectorial es considerado también como un insumo que muestra la situación al inicio del proceso y por tanto da sustento técnico a las políticas y programas que pasan a formar parte de la acción pública.

Los componentes del diagnóstico dependen de la naturaleza del sector y del énfasis que se quiera dar a aspectos particulares según el enfoque de desarrollo.

El análisis de problemas u oportunidades de desarrollo es una indagación de la situación actual, aquello que se pretende modificar. A través del diagnóstico, se puede identificar la discrepancia o brecha existente entre una situación actual y una deseada, que garantice plenamente los derechos consagrados en el Bloque de Constitucionalidad, así como las restricciones y potencialidades que se deben considerar para mitigar o eliminar la brecha. El conocer y comprender cómo se relacionan los elementos del contexto ilustra sobre la acción más adecuada a la situación.

Desde el inicio del diagnóstico se deben hacer esfuerzos para caracterizar los problemas y oportunidades de desarrollo, considerando los enfoques de igualdad y con una lectura territorial.

Adicionalmente, la *transversalidad* ambiental debe incluirse en los diagnósticos de los diversos sectores, en la medida en que es un eje de preocupación fundamental en el modelo de desarrollo sustentable para el Buen Vivir. En la Constitución del Ecuador, se considera a la naturaleza como sujeto de derechos. Al respecto, el artículo 71 señala que «la naturaleza o *Pacha Mama*, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos», agregando que «toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda».

Consiguientemente, el diagnóstico debe mostrar, por un lado, cómo el contexto ambiental se relaciona con la problemática del sector o su potencialidad, y, por otro lado, cómo las posibles alternativas afectan o no al ambiente. Esto aportará a la decisión en función de las alternativas de acción más sustentables ambientalmente.

Un aspecto importante del diagnóstico es explicar las causas que producen el problema. Los problemas deben estar enunciados de manera que expresen la situación «anómala» que ocasiona la insatisfacción o malestar, descrita a partir de hechos verificables (en lo posible a través de indicadores) y señalando las causas que las originan y las consecuencias que producen. Las causas del problema suponen explicarlo no por sus síntomas, sino por sus fundamentos (causas principales o profundas). La identificación de las causas sirve para saber por dónde hay que aproximarse al problema. Las consecuencias son útiles para determinar los efectos del problema, es decir, el daño y malestar que causa y las limitantes para la plena realización de los derechos que estén en cuestión.

Una vez descartados los problemas u oportunidades de desarrollo fuera del círculo de influencia del sector, estos deben ser priorizados, aplicando criterios para su ponderación, tales como su extensión e intensidad, gravedad y urgencia, obstáculo para otras acciones, relación estructural e importancia para la visión estratégica de desarrollo y la medida en que cada problema afecta el disfrute de los derechos humanos, especialmente de grupos de población en situación de mayor marginación y exclusión.

3.1.4.1 Valor agregado del Enfoque Basado en Derechos Humanos en el diagnóstico y análisis de problemas de desarrollo:

- Permite explicar los problemas de desarrollo como de derechos humanos insatisfechos.
- Permite identificar a las y los titulares de derechos afectados por el problema, enfocándose en aquellos que padecen el problema con mayor severidad (enfoces de igualdad).
- Permite visualizar en el análisis de los problemas las interconexiones causales y la interrelación entre distintos ámbitos de derechos. Es decir, nos permite entender que un problema de desarrollo es el efecto de la no realización de varios derechos.
- Permite identificar las causas profundas de los problemas que habitualmente están relacionadas con patrones históricos de discriminación, exclusión

y subordinación de ciertos grupos sociales.

- Identifica a las entidades y servidores públicos como portadores de obligaciones respecto al problema y sus causas. Es decir con facultades y atribuciones para actuar en el ámbito de sus competencias a nivel central y local.
- Identifica las brechas de capacidad de los titulares de derechos para reclamarlos, y los vacíos institucionales y de capacidad de los portadores de obligaciones para tomar acción.

Sobre esta base, el diagnóstico y análisis con un EBDH puede resumirse en cuatro simples preguntas:

- ¿Quiénes se han quedado rezagados del proceso de desarrollo? ¿Por qué?
- ¿Cuáles son sus derechos no realizados?
- ¿Quién debe hacer algo respecto del problema y de los derechos no realizados?
- ¿Por qué las y los titulares de derechos no exigen estos derechos y por qué los portadores de obligaciones (El Estado) no ha podido tomar medidas?

3.1.4.1.1 HERRAMIENTAS PARA EL DIAGNÓSTICO

Cada componente o dimensión incluida en el diagnóstico requiere un proceso y un diseño de investigación particular, acorde al propósito, el contexto particular, el alcance y nivel de desagregación requerida, la disponibilidad de información y el tipo de datos a emplear, y finalmente la disponibilidad de tiempo y talento humanos capacitados.

Es indispensable el mejor uso de la información estadística, sectorial y geográfica, combinada con herramientas de planificación, decisión y modelaje de situaciones, sin perjuicio de las herramientas participativas que sean posibles, en razón del tiempo y esfuerzos que requieren estas últimas. La producción de nueva información debe estar concentrada en productos de síntesis, como mapas, coremas y modelos de análisis prospectivo.

A continuación, se enuncian algunas herramientas útiles para el diagnóstico:

Para el contexto:

- Investigación documental para contextualización histórica. Uso de estudios temáticos sobre el impacto de los problemas sobre los distintos segmentos poblacionales.
- Análisis de comparación y contraste del contexto interno y del contexto externo.
- Identificación de la normativa internacional de derechos humanos aplicable al sector.
- Construcción de indicadores de síntesis en el nivel macro, curvas de comportamiento de las variables, tendencias temporales, comparadas frente a la meta.
- Análisis de información estadística disponible en el SNI: poblacionales, económicos, sociales, ambientales, desagregada por segmentos poblacionales en concordancia con los enfoques de igualdad.
- Uso de herramientas estadísticas descriptivas y analíticas: demográficas, económicas, para variables sociales, con los niveles de desagregación exigidos.
- Evaluación de impactos, incluyendo impactos sociales, de derechos humanos y medio ambientales, análisis cuantitativo de cumplimiento de metas, análisis de consistencia de resultados de políticas.
- Algunas herramientas para la identificación de actores: mapeo de actores que muestre sus relaciones mutuas, matriz de involucrados con grados de incidencia, análisis de las fortalezas generales del sector, análisis de potencialidades y debilidades, matrices de competencias, matriz de marco legal, entre otras.
- Análisis de competencias, que incluye el mapeo de los portadores de obligaciones del sector público tanto horizontalmente (en el ámbito de las distintas funciones del Estado) como verticalmente (en el ámbito del régimen de competencias de los distintos niveles de gobierno). Esta identificación debe atender a sus relaciones mutuas, competencias exclusivas y concurrentes (quién hace qué) y las capacidades institucionales y/o individuales de acción con que cuentan.

Línea de base de la problemática:

- Técnicas cuantitativas de recopilación de información primaria: censos, encuestas, sondeos.
- Estudios territoriales que pueden contemplar representaciones cartográficas del comportamiento de las variables cualitativas o categorizadas, construcción de mapas de síntesis, análisis de planes subnacionales de desarrollo, problemas territoriales y demandas locales.

Identificación de problemas y sus causas con visión de los enfoques de igualdad:

- Identificación de problemas: técnicas participativas que incluyen diagnósticos participativos —que involucren a grupos focales, talleres, mesas, foros—, con el propósito de identificar problemas y soluciones posibles, demandas sociales, intereses, expectativas ciudadanas, problemas poco conocidos o insuficientemente estudiados y registrados.
- Árbol de problemas/soluciones, como una conocida técnica que identifica por consenso entre las y los participantes (miembros de los equipos político-técnicos, actores sociales), el problema central a enfrentar, la esencia de la situación insatisfactoria. De aquí se desprenden sus efectos, en niveles de especificidad, y sus causas.
- Análisis de causas-efectos estructurales, para realizar el análisis desde los «síntomas» del problema hasta sus causas estructurales, y de ahí a las soluciones posibles; pueden emplearse herramientas como el árbol de problemas/soluciones o el diagrama piramidal. Este último identifica en la cima el factor clave que responde a la interrogante del *¿qué?*; de la cual derivan respuestas a los *¿por qué?*, que dan cuenta de la estructura del problema; y para cada una de esas respuestas contestar los interrogantes de *¿cómo?*, es decir, identificar soluciones posibles. De estas soluciones posibles, se marcan las soluciones factibles.
- Modelo explicativo causal, el cual parte de las manifestaciones o descripciones más importantes del problema y busca los argumentos que expliquen

sucesivamente: *¿por qué se producen estas manifestaciones? Y, ¿por qué se producen las causas?* Se representan las respuestas en una red causal que identifica las causas que generan el problema y las consecuencias sobre otros problemas.

- Análisis estructural, como un modelo matemático de variables internas (controladas) o externas (no controladas) en un sistema, por categorías o dimensiones.
- Estructura de las relaciones que caracterizan a un sistema, para lo cual se puede identificar el índice de influencia de una variable sobre las demás y viceversa, el índice de dependencia (subordinación) de una variable respecto de las demás, para identificar combinaciones óptimas de influencia y baja dependencia.
- Análisis de poder e intereses dentro de un sector, como una herramienta que puede servir para identificar los obstáculos y las oportunidades que, en muchas ocasiones, limitan o promueven el ejercicio igualitario de los derechos humanos.
- Flujograma situacional, mediante el cual se identifica los descriptores (vectores) de definición del problema, precisando los resultados negativos o síntomas que evidencian la existencia y relevancia del problema. Se explica el problema precisando para cada uno de los vectores o descriptores, las causas inmediatas, las causas de fondo y sus interrelaciones. Estos elementos se establecen considerando el escenario internacional, la situación inicial del problema, el escenario nacional y los factores endógenos, cuya combinación en el flujograma confluye en los vectores descriptores del problema. Su utilidad es lograr una explicación sistémica de causas y efectos de los problemas.
- Análisis de brechas de capacidad, que implica identificar tanto las debilidades y obstáculos que tienen los portadores de obligaciones, es decir las y los servidores y entidades públicas para enfrentar una problemática específica, así como las debilidades y obstáculos de las y los titulares de derechos para exigir sus derechos. La herramienta llamada Análisis de Brecha de Capacidad (CPA, por sus siglas en inglés) permite

identificar problemas de responsabilidad (debería), de autoridad (podría) y de recursos (puedo).

3.1.4.1.2 HERRAMIENTAS O TÉCNICAS DE PRIORIZACIÓN:

- Matriz de relación entre problemas, la cual muestra la relación entre problemas y su categoría de dependencia (alta/media/leve), como insumo para priorización de problemas.
- Identificación y selección de opciones que permitan dar cumplimiento a los compromisos de los instrumentos internacionales vinculantes del país en materia de derechos humanos y la implementación de las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales pertinentes.
- Información sobre áreas de decisión, sus interconexiones, necesidad de intervención (urgencia, importancia), información sobre incertidumbres institucionales, sobre el campo de decisión y los valores que guían la toma de decisión.
- Selección de opciones estratégicas bajo incertidumbre y presión, mediante lo cual se identifica las que corresponden al foco del problema, ponderándolas en función de los criterios de valoración de alternativas, en la combinación más factible. Permite identificar, también, las opciones de corto y de mediano plazo.

3.1.5 Formulación de alternativas de acción

Con la información del diagnóstico, los siguientes pasos son: la formulación de las alternativas, la evaluación y jerarquización de las alternativas, y la selección de la alternativa a implementar.

Conforme lo expuesto anteriormente, el diagnóstico debe estar concebido de tal forma que permita detectar las posibles alternativas de acción pública. A más del diagnóstico, insumos importantes a considerar son los criterios de especialistas en el tema y la sistematización de otros estudios o acciones relacionadas. La inclusión de las distintas percepciones de las y los diferentes actores en la formulación de alternativas de acción otorga mayor legitimidad al proceso.

La determinación de las variables causales del problema u oportunidad de desarrollo, mediante cualquier modelo causal de relaciones, facilita la tarea de establecer alternativas coherentes y factibles de implementar.

3.1.6 Costeo de alternativas de acción

Durante el proceso de formulación de alternativas de acción, es fundamental estimar los costos esperados de cada una de las alternativas para tener una idea clara sobre la magnitud de los fondos necesarios para implementar cada una de ellas.

Esto permitirá tomar decisiones informadas acerca de qué política, programas y proyectos adoptar e implementar, sobre la base de un análisis de costos-beneficios de cada alternativa, comparando los costos de las distintas opciones y tomando en consideración los resultados esperados.

Así, el costeo de varias opciones intenta asegurar que ninguna política se adopte sin antes responder la pregunta: *¿Cuál es el costo-beneficio de cada una de las alternativas propuestas?*

El costeo de cada alternativa debe incluir la estimación financiera del gasto corriente o permanente y el de inversión.

Herramientas

- Proyecciones econométricas de mediano y largo plazo.
- Técnica de árbol de problemas.
- Perspectivas sociales con logros e impactos esperados en términos de equidad social, recuperación de igualdad de derechos y ampliación de capacidades, además de la identificación de avances en términos de nuevos productos, procesos, conocimientos y tecnologías.

3.1.7 Jerarquización de alternativas y selección de alternativa de acción

Elegir una alternativa involucra desechar otras. Para el efecto, es necesario jerarquizar las alternativas. Por lo tanto, se recomienda establecer un índice de jerarquización de

alternativas, sobre la base de parámetros como sostenibilidad, sustentabilidad, eficiencia, eficacia, viabilidad política, viabilidad social, viabilidad legal-administrativa, recursos económicos, recursos institucionales, por nombrar algunos ejemplos.

Con la determinación y jerarquización de las alternativas, el equipo técnico presentará su propuesta al equipo político, el cual seleccionará la alternativa de acción por cada problema u oportunidad de desarrollo a ser considerados en la construcción de política pública.

Considerando que se debe dar una aproximación desde el EBDH, hay que tomar en cuenta las siguientes pautas sobre cómo priorizar entre diversos programas sectoriales, tanto en lo que se refiere al aspecto sustantivo como al proceso de priorización:

- Un criterio fundamental para priorizar entre diversos programas y proyectos que afecten a los derechos económicos, sociales y culturales es que estos programas y proyectos garanticen, con carácter prioritario, como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, buscando siempre alcanzar las metas más altas planteadas en los 12 Objetivos Nacionales del PNBV;
- El proceso de determinación de un orden de prioridad debe dar lugar a la participación efectiva de todas las partes interesadas, en particular las personas en situación de pobreza y otros grupos de atención prioritaria o que han sido excluidos y marginados, para que expresen su opinión acerca del orden de prioridad; y
- También implica el establecimiento de mecanismos institucionales eficaces para que eventuales opiniones aparentemente contradictorias puedan conciliarse de manera justa y equitativa, y que el resultado del proceso implique la concertación de distintas posiciones.¹⁰

¹⁰ Para más detalle sobre métodos para medir los niveles mínimos esenciales de ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, véase Felner (2008).

3.2 Etapa de formulación de lineamientos

3.2.1 Lineamientos generales

Las políticas públicas sectoriales del Estado deben propiciar la realización de los derechos humanos para la consecución del Buen Vivir. La imagen del país futuro y la visión de largo plazo se expresan en la ELP, mientras que las políticas y metas que se deben cumplir en el período de gobierno (mediano plazo) están contenidas en los 12 Objetivos Nacionales del PNBV.

a) Enfoque estratégico del sector

Corresponde a la política sectorial establecer el *enfoque estratégico del sector*, es decir, las orientaciones de largo plazo que guiarán las acciones en el mediano y corto plazo. La formulación del enfoque estratégico debe responder a la pregunta: *¿Cuál es la correspondencia de la propuesta nacional de desarrollo con la política sectorial?* Esto es, argumentar los principios, enfoques y definiciones generales que definen la visión de desarrollo para el área de competencia de la política sectorial y cómo las políticas del sector favorecen la concreción del Buen Vivir propuesto por la ELP y el PNBV.

La visión del Buen Vivir para el sector puede complementarse con los lineamientos establecidos en otros documentos conexos vigentes, en particular los de largo plazo y los que tienen apoyo importante de plataformas sociales y redes institucionales que los validan.

En la etapa de definición de lineamientos generales, las *estrategias generales* caracterizan los caminos, las formas de hacer, para dar sentido y contenido a las políticas públicas sectoriales. Se refieren, básicamente, a la manera de: a) incorporar a los actores y actoras sociales en la planificación, toma de decisiones, puesta en marcha y control de los cursos de acción definidos; b) establecer cómo se relacionarán los diferentes niveles de gobierno de manera que cumplan con los principios de colaboración, complementariedad y subsidiariedad en la acción pública; c) definir qué líneas generales se adoptarán para propiciar la inclusión de los enfoques para la igualdad y el ámbito territorial en las políticas, metas, programas y proyectos; d) discutir cómo se lograrán los acuerdos con

los distintos actores y actoras pertinentes; y e) otras cuestiones relevantes para el caso.

b) Objetivos de la política sectorial

Para asegurar la secuencia lógica entre la planificación para el desarrollo a nivel nacional con la política sectorial, es necesario identificar el Objetivo Nacional del PNBV al que la política sectorial se articula.

El PNBV 2009-2013 incluye 12 Objetivos Nacionales para el período de gobierno, los cuales se traducen en políticas, lineamientos de política, metas e indicadores para su cumplimiento.

Los objetivos nacionales del PNBV son fines estratégicos acordados para lograr el desarrollo endógeno, sustentable, equitativo y garantizar los derechos de la población y de la naturaleza, conforme al mandato constitucional de alcanzar el Buen Vivir de todos y todas.

Estos objetivos constituyen las directrices estratégicas para la planificación sectorial. Sobre la base de estos objetivos se formulan políticas intersectoriales y políticas sectoriales específicas, que serán ejecutadas por los Ministerios y Secretarías de Estado respectivos. Con esta orientación, la formulación de políticas sectoriales está a cargo de los Ministerios y Secretarías, así como el desglose de acciones para su puesta en acción (planes, programas y proyectos).

En tal sentido, se requiere un ejercicio de correspondencia del sector con el Bloque de Constitucionalidad, la ELP y el PNBV, para establecer los ejes de acción, de tal manera que:

- Se recuperen los objetivos y políticas pertinentes que constan en el PNBV para responder a los problemas y alternativas identificados en el diagnóstico;
- Se formulen políticas y lineamientos sectoriales que no están contemplados en el PNBV y que son necesarios para responder a los problemas y alternativas identificados en el diagnóstico.

Las figuras siguientes tienen elementos guía para definir la pertinencia de los objetivos nacionales con los temas de competencia de la política sectorial.

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013	ARTICULACIÓN	OBJETIVOS RÉGIMEN DE DESARROLLO
Objetivo 1.- Auspiciar la Igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad.	1,2,3,8	Objetivo 1.- Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
Objetivo 2.- Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.		Objetivo 2.- Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
Objetivo 3.- Mejorar la calidad de vida de la población.	1,2,3,6,11	Objetivo 3.- Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.
Objetivo 4.- Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.		Objetivo 4.- Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
Objetivo 5.- Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la integración latinoamericana.	1,2,7,8,10	Objetivo 5.- Garantizar la soberanía nacional, garantizar la soberanía latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.
Objetivo 6.- Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas.		Objetivo 6.- Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la gestión del Estado.
Objetivo 7.- Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común.		Objetivo 7.- Proteger y promover la diversidad cultural, respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.
Objetivo 8.- Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.	1,2,3,4,8	
Objetivo 9.- Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.		
Objetivo 10.- Garantizar el acceso a la participación pública y política.	1,5,11	
Objetivo 11.- Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.	1,11,12	
Objetivo 12.- Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.	1,7,8,10,11	

Cuadro 2:
Correspondencia de Objetivos del Régimen de Desarrollo (Constitución) con Objetivos del PNBV 2009-2013

Fuente: Constitución 2008 y PNBV 2009-2013.
Elaboración: SENPLADES.

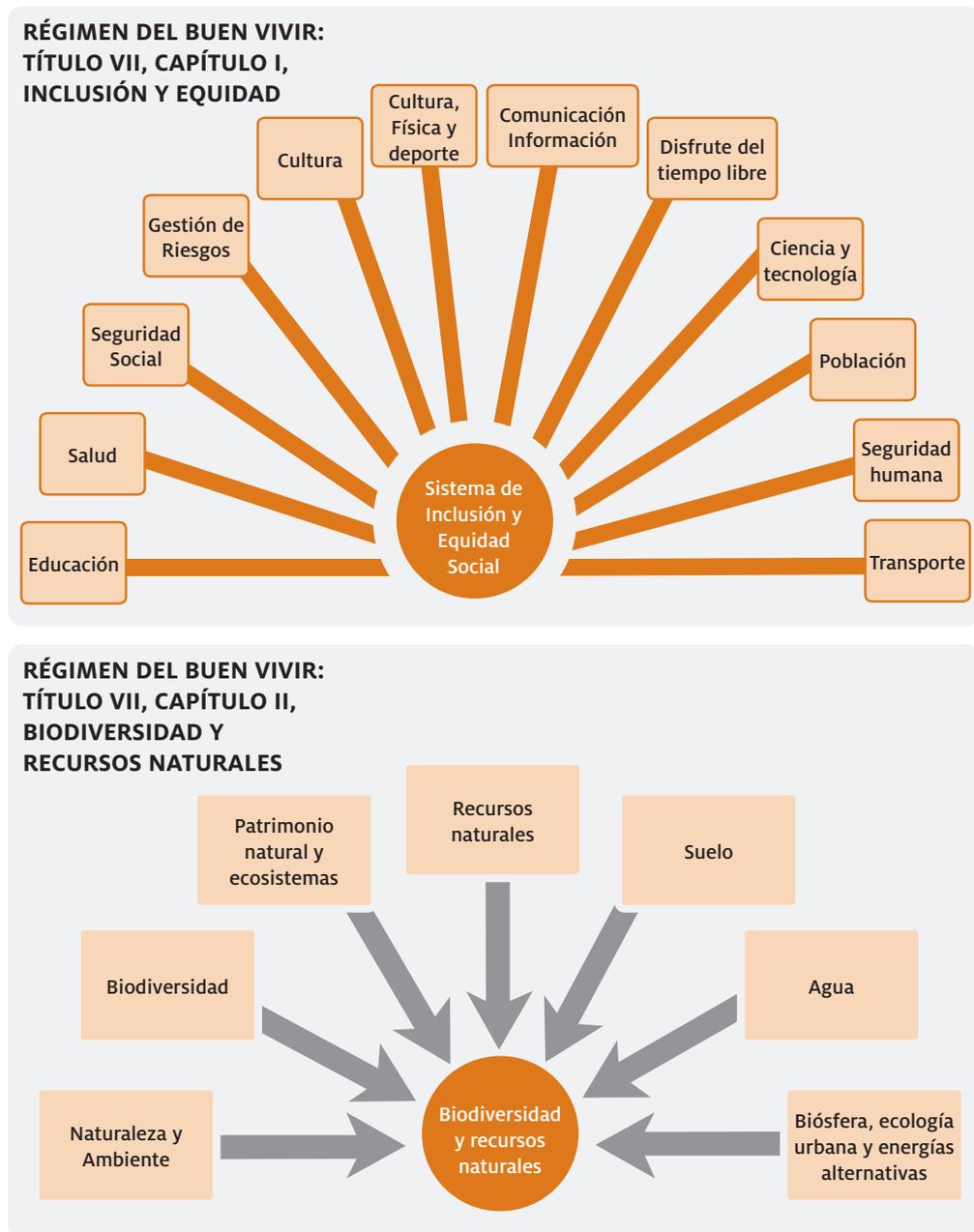


Figura 6: Régimen del Buen Vivir

Fuente: Constitución 2008. Elaboración: SENPLADES.

Una vez identificada la articulación entre la Constitución y el PNBV, la política sectorial debe señalar las políticas, lineamientos y metas del PNBV a las que contribuye. Asimismo, la política sectorial debe señalar su aporte al cumplimiento de los compromisos internacionales sobre derechos humanos relevantes al sector específico.

Finalmente, conviene incluir observaciones de concordancia con otras políticas del PNBV, de la Agenda Sectorial del Consejo Sectorial de Política al cual pertenece, y, de ser el caso, de las Políticas Sectoriales de otros Ministerios o Secretarías que tienen relación con la política que se propone.

3.2.2 Formulación de políticas, programas y proyectos

a) Enunciados preliminares de políticas

A partir de la identificación de las prioridades, se deben establecer las políticas y lineamientos de política que se activarán para alcanzar el objetivo, la política y la meta; es decir, responder a cómo las acciones del Ministerio asegurarán o contribuirán al logro de esos postulados.

En el diagnóstico se seleccionaron las alternativas de acción ante problemas u oportunidades de desarrollo. A partir de esos

planteamientos iniciales, estas alternativas deben ser enunciadas en forma de políticas para el desarrollo del sector. Como ya se mencionó en la primera parte de este documento, las políticas sectoriales constituyen las políticas de Estado en determinado sector.¹¹

La política sectorial debe cumplir, tanto en su proceso de formulación y decisión como en su implementación y gestión, con la obligación de garantizar los derechos que constan en la Constitución y en los instrumentos

internacionales. De igual manera, la política sectorial debe explicar cómo aportará a la disminución de la inequidad territorial y propiciará el desarrollo de los territorios, a través de las acciones en el sector. Así también, se deben incluir los modos en que la política sectorial velará por que las acciones garanticen la sustentabilidad ambiental. En suma, las políticas sectoriales deben orientarse a las personas y la naturaleza como titulares de derechos.

Mandato Constitucional	Mecanismos Internacionales de derechos humanos	Correspondencia con el PNBV			Política Sectorial	
Artículos relevantes	Recomendaciones de relevancia para el sector	Objetivo	Política	Meta	Objetivos sectoriales	Metas sectoriales

Cuadro 3.
Matriz de seguimiento a las recomendaciones de mecanismos internacionales de derechos humanos en el ámbito de las políticas sectoriales

Fuente y Elaboración: SENPLADES.

Las acciones de los Ministerios, Secretarías y otras entidades del sector público sectorial pueden tener diferentes manifestaciones y alcances, tales como: planes, programas y proyectos; normativas o regulaciones; acciones directas de prestación de servicios; acciones administrativas derivadas de su orgánico funcional, entre otras. De estas acciones debemos distinguir las que corresponden a las políticas sectoriales de desarrollo, de las demás acciones institucionales. Las primeras serán incluidas en el Documento de Política Sectorial.

A nivel constitucional está plasmada la sujeción del presupuesto a la planificación nacional del desarrollo, por lo cual la planificación institucional y la priorización de inversión se deben alinear al PNBV. Los instrumentos respectivos de la Planificación Institucional —como la Programación Plurianual de la Política (PPP) y la Programación Anual de la Política (PAP)— deben reflejar esta coherencia y visibilizar el nexo entre las políticas y la inversión pública.

3.2.3 Proceso de toma de decisión

En términos de políticas públicas, esto implica decidir sobre cuánto abarcará el conjunto de las políticas en el sector, cuántas políticas y de qué magnitud serán. Sin duda, el abanico de situaciones problemáticas o de oportunidades de acción que

merecen atención y tienen alternativas factibles podría ser amplio. De ahí que sea necesario hacer un cuidadoso análisis de prioridad antes de la decisión final.

La disponibilidad de recursos es un dato adicional a considerar, en la medida en que, según la situación fiscal, se dispondrá de mayores o menores recursos. En caso de escasez de recursos para nuevas inversiones, las políticas públicas precisamente deben enfocarse a hacer efectivos los recursos disponibles, antes que multiplicar las intervenciones en numerosas acciones de poco impacto futuro.

En forma práctica, el principio de la realización progresiva de los derechos sociales, de acuerdo a los recursos disponibles, implica que el Estado ecuatoriano debe:

- Adoptar políticas, programas y proyectos de forma coherente con la disponibilidad de recursos, bajo el principio de solidaridad conforme manda la Constitución, para dar efectividad a todos los derechos;

¹¹ La política sectorial responde a un curso de acción de la gestión pública frente a una situación problemática u oportunidad de acción priorizada. Explícita e institucionaliza la intervención pública sobre un problema social identificado como prioritario o una oportunidad de desarrollo. La política se enuncia como una oración en infinitivo, con frases cortas (de preferencia alrededor de 100 caracteres y no más de 250 caracteres).

- Cumplir con la obligación de satisfacer los niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, buscando siempre alcanzar las metas más altas planteadas en los 12 Objetivos Nacionales del PNBV;
- Respetar el principio de progresividad en los derechos, lo que implica que una vez alcanzado un cierto nivel de realización de un derecho, un retroceso es inconstitucional;
- Usar en forma eficiente los recursos disponibles para dar efectividad a los derechos, lo que implica, entre otras cosas, erradicar la corrupción dentro del sector correspondiente;¹² y
- Tomar en cuenta evaluaciones de impacto y de sensibilidad cultural de políticas anteriores o similares para incluir estrategias que corrijan los problemas generados en su implementación.

En conclusión, es preciso formular un número pequeño de políticas en cada sector, seleccionando las acciones de mayor significación e impacto, políticas emblemáticas, que puedan ser asumidas por la población e identificadas sin dificultad como expresión de la intención del Estado en ese campo, y que sirvan como marco para la planificación institucional plasmada en programas y proyectos.

Herramientas para la decisión

Se dispone de algunas técnicas que facilitan el proceso de formulación de soluciones a un problema inscrito en la agenda pública, y para seleccionar cuál de las distintas alternativas existentes para disminuir la tensión entre el ser (la situación presente) y el deber ser (la situación deseada) es la más apropiada o factible:

- Análisis de indicadores. La reducción de la incertidumbre implica el conocimiento previo de la situación, y por tal razón requiere estudiar el comportamiento de los indicadores macro y específicos.
- Evaluación *ex ante*. Esto debe incluir una evaluación de impacto de los derechos humanos cuyo objetivo es prevenir

los impactos negativos y maximizar los impactos positivos de políticas, planes, programas o proyectos en consideración. Es importante llevar a cabo estos análisis de impacto durante la etapa de formulación de las políticas y los programas, para que el resultado pueda ser incorporado en la toma de decisiones sobre dichas políticas y programas.

- Análisis de escenarios. Técnica para precisar las preguntas clave sobre ambientes alternativos futuros que podrían influir en la magnitud del impacto de la política. Para la construcción de escenarios se parte de la enumeración de los principales factores de éxito/fracaso de la decisión. Esto requiere un amplio conocimiento sobre las tendencias en los comportamientos de las y los actores claves o las variables microeconómicas, entre otras. Mediante la técnica Delphi se puede obtener opinión de expertos sobre la probabilidad de ocurrencia de tales eventos y seleccionar los eventos más probables mediante la Matriz de Impactos Cruzados. Seguidamente, se requiere identificar las tendencias o fuerzas motrices macrosociales que puedan incidir en dichos factores (¿cuáles son las fuerzas que están detrás de los factores microsociales principales?). La idea es identificar los factores y tendencias más importantes e inciertas, para seleccionar los escenarios más relevantes, sus interrelaciones e implicaciones mutuas. Este análisis arroja elementos sobre las vulnerabilidades que surgen en cada escenario, de modo que se puedan establecer estrategias para reducir esa precariedad.

- Técnicas para anticipar las medidas de aceptación o rechazo a una propuesta como el Ábaco de Regnier: a partir de una escala de valoración (entre favorable y negativa), que asignan los actores sociales o expertos a los enunciados de la estrategia. Los mismos expertos y actores pueden emitir opiniones sobre posibles cambios a la propuesta en los aspectos sobre los que no están de acuerdo. Puede reiniciarse otro ciclo de valoración con las nuevas propuestas.

¹² Adaptado de Felner (2010). NB:

- Método multicriterio para la evaluación y elección de las opciones estratégicas, combinando acciones, criterios de evaluación previamente acordados y combinaciones de acciones en políticas posibles y, finalmente, escenarios. El proceso asigna valoraciones en una escala numérica a las acciones, en distintos sistemas de ponderaciones, permitiendo identificar combinaciones estables para las políticas y clasificaciones de estas acciones en los escenarios.
- Método de jerarquía y prioridades. Permite ordenar las evaluaciones multicriterio para alcanzar un objetivo final, de acuerdo a criterios de prioridad y a niveles jerárquicos establecidos. En el Nivel 1 identifica el objetivo y la meta a nivel general. En el Nivel 2 establece los objetivos y metas que contribuyen a definir el objetivo final. Como efectos, en el Nivel 3 determina y caracteriza los criterios de evaluación sobre el logro de los objetivos generales. Por último, en el Nivel 4 identifica los conjuntos de programas, proyectos, metas, indicadores y expectativas para cada efecto esperado.
- Técnicas de proyección y simulación matemática de las variables claves, que permiten simular las relaciones entre las variables de un sistema y proyectar sus posibles estados futuros, en el marco de determinados conjuntos de hipótesis probables sobre las variables no controladas y las opciones político-técnicas correspondientes (identificadas, por ejemplo, mediante el análisis de escenarios).

3.2.4 Descripción de las políticas para el sector

Tomada la decisión sobre las políticas específicas, otros pasos son el diseño detallado de los elementos *estructurantes* de la alternativa (metas, indicadores, responsables y articulación sectorial) y sus componentes (planes, programas, proyectos y presupuesto).

- Enfoques transversales

Cada una de las políticas y programas debe definir los lineamientos, criterios y mecanismos concretos que establecerá para incluir los enfoques de igualdad y tomar en

consideración lo ambiental. Es conveniente aplicar los lineamientos de las temáticas de igualdad en la planificación como parte de la evaluación *ex ante* para identificar la mejor estrategia. Adicionalmente, el criterio de sustentabilidad ambiental debe ser evidente y guiar cualquier política de desarrollo, aun en los sectores que no tienen una aparente relación directa *con*, ni impactos evidentes *en* el ambiente, la integridad de los ecosistemas naturales o la biodiversidad. En esta Guía se aportan criterios del EBDH como un marco de actuación común; sin embargo, cada uno de los enfoques de igualdad contribuye, de acuerdo a su nivel de desarrollo conceptual y metodológico, con criterios y herramientas útiles en la etapa de formulación de la política sectorial.

- Territorialización de las políticas

La descripción de las políticas públicas debe especificar la manera en que el enfoque de equidad territorial guiará sus acciones para aplicar los planes, programas y proyectos en los territorios.

El principio de equidad territorial demanda que cada etapa de la formulación de la política incluya la consideración de los mecanismos de *territorialización*, enfocados a reducir las asimetrías y brechas territoriales del país.

En la identificación de actores y actrices involucradas, se debe tomar en consideración las competencias exclusivas y complementarias de los niveles del sector público desconcentrados y descentralizados, que confluyen en el territorio. La ejecución en el territorio de las políticas públicas sectoriales del Ejecutivo es responsabilidad de los niveles desconcentrados de gobierno, los cuales se pueden articular en espacios como gabinetes zonales y gabinetes provinciales.

Las acciones y proyectos a ejecutar por los niveles desconcentrados deben diseñarse tomando en consideración las características y necesidades de los territorios, las particularidades de su tejido social y de su entramado político. Para el efecto, las entidades públicas localizadas en el territorio pueden incluir en sus documentos de referencia los diagnósticos locales, los planes de desarrollo —regionales, provinciales, cantonales, parroquiales—, así como otros elementos como planes de vida de nacionalidades y pueblos.

Se espera que los Ministerios y Secretarías activen estrategias de planificación participativa con redes sociales e institucionales de representación territorial, y que abran canales de diálogo y coordinación con los GAD y el entramado social existente en el territorio, de conformidad con el mandato constitucional y legal.

Para la priorización de acciones, el criterio territorial adquiere, en los actuales momentos, un peso muy significativo, al ser uno de los pilares fundamentales del desarrollo equitativo y endógeno. Este principio determinará que la localización de los programas aporte al desarrollo territorial de zonas actualmente desfavorecidas por el modelo de mercado, que se diversifique la localización en sentido inverso a la tendencia concentradora del modelo espacial actual, que se potencien las capacidades de los territorios a través de los programas y proyectos, que las acciones se contextualicen y adapten conforme las particularidades de los territorios, entre otros aspectos.

a) **Lineamientos de política**

Los lineamientos de política deben permitir realizar las acciones previstas en la política de la manera más eficiente en el uso de los recursos y con la mejor alternativa social y política.

Su identificación supone, por tanto, establecer acuerdos previos con las y los actores involucrados, e inclusive espacios de negociación, previos a la definición de opciones o para aspectos concretos de ejecución del curso de acción definido.

Se debe asegurar la existencia de una secuencia lógica en la cual, para implementar la política propuesta, sean suficientes las estrategias concebidas.

Los lineamientos de política corresponden a las grandes líneas de acción necesarias para implementar la política propuesta. Se formulan en frases cortas relativas a vías o caminos de acción; por ejemplo, *ampliar la cobertura, establecer mecanismos, aumentar la oferta, generar redes*, entre otras. Los lineamientos de política deben ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y temporales. La formulación de los lineamientos debe tomar como base el contenido normativo de los derechos humanos,

que se traducen en características de las políticas sectoriales.

Si las políticas públicas tienen como orientación el Buen Vivir mediante la garantía de derechos, deben tener un conjunto de estándares derivados del contenido normativo de estos derechos. Es decir, los servidores y servidoras públicas deben cuestionarse qué se debe hacer en términos de políticas públicas para garantizar un derecho. En el marco del EBDH, estos estándares se refieren, sobre la base de normas internacionales, fundamentalmente, a disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad.

Disponibilidad: la política debe garantizar la disponibilidad de bienes, servicios e infraestructura adecuada, y suficiente talento humano capacitado para la prestación de servicios públicos esenciales para el ejercicio de los derechos humanos y ambientales.

Accesibilidad: la política debe garantizar que los programas y proyectos que ofrecen servicios básicos sean accesibles a todas las personas (física, económicamente), especialmente a grupos de atención prioritaria o tradicionalmente excluidos o discriminados;

Calidad: garantizar estándares de calidad para la satisfacción de las necesidades de la población incluyendo las consideraciones ambientales pertinentes;

Adaptabilidad: garantizar que las políticas se adapten a los contextos culturales y sociales relevantes en el país, de manera que sean concertadas con nacionalidades y pueblos. La adaptabilidad también incluye la incorporación de criterios de pertinencia por razón de género, para que los programas y proyectos que se derivan de las políticas públicas tomen en cuenta las necesidades e intereses particulares de hombres y mujeres de acuerdo a su ciclo de vida, condición de discapacidad, quintil de pobreza, orientación sexual, zona de hábitat, etnia y origen nacional.

Una vez diseñadas las políticas e identificados sus responsables, para la mejor definición de lineamientos de política y la priorización del diseño de los planes, programas y proyectos, conviene evaluar la viabilidad sociopolítica de la acción, con algunas de las herramientas adecuadas.

Herramientas para análisis de viabilidad:

- **Análisis de eficiencia.** Se debe construir una matriz de asignación de responsables, importancia relativa y capacidades técnica, financiera, etc., para cada subacción o componente concreto en que se desglosa la acción. La capacidad se mide por la asignación de una calificación (cuantitativa) de las y los responsables para cumplir su asignación concreta en la acción, en cada una de las dimensiones acordadas. Se debe insertar también una valoración cuantitativa de la motivación para la acción. La matriz permite calcular la eficiencia por responsable, como promedio ponderado de calificaciones y motivación, así como la eficiencia conjunta de la institución para la acción como sumatoria de las eficiencias parciales de las y los responsables. Si la eficiencia no presenta un nivel aceptable, es posible tomar decisiones sobre incluir o no la acción, o proponer mecanismos para mejorar la eficiencia de las y los responsables. Inclusive permite identificar áreas de intervención que la planificación institucional debe priorizar. Este mismo análisis puede ser aplicado a nivel macro (de política pública) o micro (de programa o proyecto concreto), bajando al nivel más específico de responsabilidades.
- **Determinación del grado de aceptación o rechazo de una política** (aplicable a nivel de programa o proyecto también). Matriz de valoración (puntaje) en la escala de aceptación a rechazo, por segmentos o sectores poblacionales afectados positiva o negativamente por la acción. La aceptación se incluye como extremo positivo de la escala, y el rechazo como extremo negativo, no obstante lo cual se debe tener en cuenta el contexto para evitar imposiciones autoritarias. También hay que asignar ponderación (%) de los segmentos o sectores poblacionales, según su capacidad de incidencia (poder o importancia para la acción). Se calcula el rechazo ponderado para cada actor o actora, y el índice de rechazo conjunto como sumatoria de los niveles de rechazo de todos los actores.
- **Viabilidad sociopolítica.** El índice de viabilidad puede ser calculado como resultado de la eficiencia ponderada menos el rechazo ponderado. Esta es



una herramienta de análisis y construcción de la viabilidad final de las acciones.

- **Análisis sociopolítico de actores y actoras.** Sobre la base del mapeo de actores y actoras, se determina la posición de los mismos respecto de la propuesta: aliados/opponentes, tácticos/estratégicos. Confrontados estos supuestos y percepciones con la propuesta preliminar de acciones, pueden identificarse los aspectos y áreas de encuentros/desencuentros, para establecer lineamientos específicos.

Herramientas para consensuar lineamientos de política:

- **Negociación sobre principios.** Centra el proceso sobre los intereses, no sobre las posiciones; sobre los problemas y sus alternativas, no sobre las personas, buscando generar alternativas de beneficio mutuo. Insiste en criterios en buena medida objetivos y en un proceso sistemático de identificación del problema para analizarlo, con enfoques estratégicos para su solución y con una definición de acciones concretas para enfrentarlo. En este proceso, frente al acuerdo deseado, se establecen opciones de acuerdos posibles,

Figura 7:
Características derivadas del contenido normativo de los derechos humanos para las políticas públicas

Fuente y Elaboración:
OACDH-SENPLADES.

transformándolos en opciones reales o prácticas para seleccionar la mejor alternativa de acuerdo negociado.

Ejecutores

Para cada política debe indicarse el organismo final responsable de la ejecución, y el nivel en la estructura ministerial. Es preciso señalar claramente los casos en que la responsabilidad de la ejecución reposa en el nivel desconcentrado y en manos de qué organismo.

Se busca también que se identifiquen las articulaciones con otros sectores; por ejemplo, con otros Ministerios o Secretarías. Un plan, programa o proyecto puede requerir la coordinación o la colaboración de esas instituciones, lo que debe ser señalado, de suerte que se procure establecer sinergias entre las entidades públicas. La articulación de la política sectorial con la Agenda

Sectorial correspondiente al Consejo Sectorial al que pertenece facilita las relaciones de trabajo conjunto, potenciando el trabajo más allá del ámbito sobre el cual tiene competencia el Ministerio respectivo. De esa manera, se facilitan las acciones articuladas, rompiendo los esquemas de trabajo compartimentado.

b) Metas e indicadores

Este paso consiste en determinar los logros e impactos esperados de las políticas sectoriales. Para la política sectorial en su conjunto, se debe construir un sistema de metas e indicadores de impacto. Este sistema debe dar cuenta de la integralidad del sector, comprendiendo que deben existir sinergias y complementariedades entre las metas. Hasta las metas e indicadores más marginales de los planes, programas y proyectos deben jugar un rol para el cumplimiento de las políticas.

Cuadro 4:
**Niveles de metas
en las políticas
sectoriales**

Fuente y Elaboración:
SENPLADES-OACDH.

Nivel	Responde a:	Tipo de Meta	EBDH
Meta(s) Nacionales para el Buen Vivir	Objetivos y políticas del Plan Nacional para el Buen Vivir	Aportes sobre el impacto macro de la acción del Estado en el cumplimiento nacional del PNBV	Incremento sostenido y equitativo en el Buen Vivir de las personas y en la realización de los derechos humanos sin discriminación.
Meta de la Política Intersectorial 1, 2, 3, ...	Política intersectorial (Agenda Sectorial) 1, 2, 3,	Meta de impacto que refleja el carácter intersectorial de acción de conjunto del Consejo Sectorial 1, 2, 3.	Incremento en el uso y grado de satisfacción de las y los titulares de derechos respecto de los productos y servicios ofertados en un ámbito intersectorial.
Meta de la Política Sectorial	Políticas contenidas dentro del documento de Política Sectorial	Meta de impacto, a nivel de política, que mide los avances en las áreas sobre las cuales ejerce rectoría el Ministerio o Secretaría	Incremento en el uso y grado de satisfacción de las y los titulares de derechos respecto de políticas y servicios públicos, en el ámbito de las áreas sobre las cuales ejerce rectoría el Ministerio o Secretaría
Metas de programas y proyectos	Programas y proyectos contenidos dentro del documento de Política Sectorial	Incremento en los productos y servicios entregados como resultado del programa o proyecto.	Incremento en la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de productos y servicios públicos (sociales, económicos, legales, regulatorios, de seguridad, de información, etc.).

Del cuadro anterior se colige que cada política sectorial debe estar construida sobre la base del PNBV, sus objetivos, políticas y metas nacionales. Solo de esta manera se cumplirá el precepto de la planificación de que las acciones concretas que se ejecutan por parte de las entidades públicas, contribuyen a alcanzar los grandes objetivos nacionales y a construir la visión de país acordada.

Las metas indican el logro que se pretende alcanzar en los cuatro años de período gubernamental. En tal sentido, deben estar construidas de forma que sea posible alcanzarlas con las acciones que se van a emprender en ese período (planes, programas y proyectos). La planificación institucional se articulará para el cumplimiento de las políticas y metas del sector.

A su vez, el seguimiento y la evaluación de cumplimiento de las metas trazadas brinda indicadores para proponer cambios oportunos y sugerir inclusiones o modificaciones al PNBV.

Una política sectorial determinada puede responder a una sola política y meta del PNBV. En este caso, esta será la meta de política, siempre que esté formulada de manera que permita medir el logro de la política específica.

Esto no obsta para que las políticas sectoriales puedan aportar a otras políticas y metas del PNBV que estén en más de un objetivo. Esto puede suceder porque la formulación de los Objetivos del PNBV tiene una lógica intersectorial.

A más de las metas de impacto, los documentos de política sectorial pueden incluir metas e indicadores de resultado que sean relevantes, siempre recordando la importancia de desagregarlos por sexo, área de residencia, edad, condición de discapacidad, situación económica y origen nacional.

En el Documento de Políticas Sectoriales, la información de metas e indicadores se incluye en la matriz completa de políticas.

c) Diseño de programas y proyectos

Esta Guía no incluye criterios y metodologías detalladas para la formulación de programas y proyectos, sino únicamente nociones generales que permiten mantener el alineamiento y la coherencia en la planificación entre las políticas públicas y los programas y proyectos.

Los *programas y/o proyectos* constituyen las acciones que posibilitarán y concretarán la política sectorial. Se trata del componente operativo de las políticas. El diseño de programas y proyectos de acción constituye un proceso definido y sistemático para establecer el perfil y su aplicación.

Los *programas y proyectos* incluidos serán aquellos considerados como claves y necesarios para el cumplimiento de las políticas sectoriales respectivas. Cada programa y proyecto debe indicar el costo referencial respectivo. De esta manera, el sector puede dimensionar los costos de ejecución de sus políticas.

Debe estar explícita, además, la manera cómo el programa o proyecto aplica los enfoques de igualdad y cómo beneficiará a los grupos de atención prioritaria y otros segmentos poblacionales excluidos, marginados o discriminados; del mismo modo, debe mostrarse cómo favorecerá a la equidad territorial. Esto es fundamental para contribuir a la construcción de políticas incluyentes y sustentables de desarrollo para el Buen Vivir.

Los programas y proyectos deben tener viabilidad técnica y financiera en el corto y mediano plazo. Deben ser priorizados los programas y proyectos que permiten definir claramente metas de impacto, para involucrar a actores y actrices en la inversión, con mejor aprovechamiento de las capacidades internas y las potencialidades del territorio (naturales, sociales, de infraestructura, productivas, etc.). Asimismo, los programas y proyectos deben apuntar a la generación de nuevas capacidades para atender las situaciones identificadas y/o diagnosticadas.

Los programas y proyectos deben ser diseñados de manera que propicien las alianzas sociales, dinamicen la economía y mejoren las capacidades tecnológicas del sector y de sectores afines.

Además, se recomienda considerar ciertos criterios relativos al diseño y ejecución del programa y proyecto; entre otros, deben ser eficientes en el uso de los recursos disponibles, eficaces en el logro de las metas, deben incluir la participación ciudadana, mostrar equidad en el gasto, vincular a la iniciativa privada cuando sea del caso, y establecer mecanismos de control interno y de control social. Los programas y proyectos deben contar con objetivos claramente definidos y alineados con los 12 Objetivos Nacionales del PNBV.

Adicionalmente, se deben tomar en cuenta criterios relativos al impacto del proyecto, como son, por ejemplo, la gobernabilidad (capacidad de los organismos públicos de responder satisfactoriamente a las demandas, garantizando representatividad y legitimidad en las decisiones), la productividad del y en el territorio, la reducción de la pobreza y de las inequidades sociales y territoriales, la sustentabilidad para el desarrollo, y la participación y control social.

d) Proceso de inclusión de los programas/proyectos en la planificación sectorial

El proceso de inclusión de los programas y los proyectos en la planificación institucional del sector debe considerar un momento inicial en el que se realizan los perfiles de programas y proyectos, los cuales pueden formar parte del banco de proyectos, y un segundo momento en el que los perfiles se convierten en programas y proyectos a ser ejecutados, para lo cual deben tener un diseño detallado y de conformidad con las directrices, metodologías, formatos y estándares creados para el efecto. Se debe tomar en cuenta los tiempos y plazos del ciclo presupuestario, por lo cual se vuelve fundamental planificar con la debida antelación.

3.3 Aprobación y aval

Una vez formuladas las políticas, deben ser aprobadas y avaladas por las autoridades pertinentes, mediante el acto administrativo que corresponda. El acto de *formalización* atribuye a la nueva decisión fuerza particular y la convierte en oficial. Esto es fundamental en un Estado constitucional de derechos y de justicia que busca explicitar sus políticas públicas, pues estas son garantías sujetas a control.

Podemos distinguir en esta etapa la validación social y política, y la aprobación por parte de la autoridad. La validación política es realizada por los equipos político y técnico, en los cuales están el Ministerio o Secretaría Sectorial, el Ministerio Coordinador y la SENPLADES. Este proceso es dinámico, por cuanto estas entidades participan en los equipos político y técnico asesor que elabora la política sectorial.

La legitimación social se da desde la sociedad civil, a través de los mecanismos participativos de consulta y deliberación, previstos

a nivel constitucional y legal. Entre otros, es importante el papel del Consejo Ciudadano Sectorial. En este proceso de legitimación se deben retomar los insumos recolectados en la fase de diagnóstico, y se debe dar cuenta a la sociedad civil de los criterios para optar por una u otra política, de tal forma, que su participación en la fase de diagnóstico cobre sentido.

El Documento de Política Sectorial final, en el que se han incorporado las políticas, lineamientos de política, metas e indicadores, debe ser presentado al Consejo Sectorial que corresponda y a la SENPLADES, para lo cual se deben incorporar las observaciones y recomendaciones surgidas en ambas instancias. Es importante recordar que siempre se debe observar la rectoría que tiene un Ministerio o Secretaría ejecutora sobre su sector.

El Ministerio Coordinador incorpora en el campo de su Agenda Sectorial las políticas sectoriales y la SENPLADES, en su calidad de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, lo hace a nivel del PNBV. La puesta en marcha pasa por alinear la planificación institucional a las políticas.

El Estado debe difundir la política sectorial de manera pública y amplia, por aplicación del principio de transparencia y para lograr que la sociedad y el propio sector se apropien críticamente de la propuesta y la apoyen.

Es importante considerar varios mecanismos para la difusión de la política:

- Es conveniente que el Documento de Política Sectorial cuente con un listado de políticas no demasiado extenso, para que resuma la acción del sector y sea fácil de recordar para las y los servidores públicos y para la población en general.
- Publicar el Documento de Política Sectorial en un diseño dirigido a la población en general, considerando que es un documento público de incidencia nacional.
- Difundir a las y los servidores públicos de la institución y las oficinas descentralizadas, para que se apropien críticamente de los contenidos del Documento.
- Difundir el Documento a través de medios de comunicación, foros y otros medios, según sea necesario.

4

Evaluación

Si bien esta Guía se focaliza en la etapa de formulación de políticas sectoriales, se detallan a continuación algunos aspectos sobre evaluación y rendición de cuentas con la finalidad de que se comprenda el ciclo completo de la política pública, en concordancia con el mandato constitucional del Art. 85

Las entidades públicas, sean Ministerios o Secretarías que ejecutan las políticas, deben contar con sistemas internos de seguimiento de los programas y proyectos, que les permitan informar de forma permanente a las autoridades y a la ciudadanía, en concordancia con lo que establecen las normas nacionales sobre transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control social.

Si entendemos que las políticas se orientan a cumplir derechos, los derechos implican obligaciones, y las obligaciones, para ser efectivas, requieren mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

La incorporación de mecanismos efectivos para la rendición de cuentas es fundamental para detectar y corregir fallas sistémicas en la ejecución de políticas públicas, así como mejorar los servicios públicos. Por ejemplo, en varios países a menudo la desigualdad en el acceso a esos servicios, su baja calidad, el ausentismo crónico de las y los proveedores de primera línea, la corrupción endémica, son circunstancias que están relacionadas con la debilidad en los mecanismos de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas debe ser concebida como un proceso de diálogo interactivo que permita a las personas, comunidades,

pueblos y nacionalidades, como titulares de derechos, a las instituciones del Estado con atribuciones para el control y la fiscalización, y a las entidades públicas ejecutoras, la oportunidad de comprender los logros, obstáculos y deficiencias de las políticas públicas.

Para que este proceso sea posible, la información facilitada al público por los ministerios o secretarías ejecutoras debe incluir, pero no limitarse a, un informe de labores que detalle las actividades realizadas por dicha institución en un periodo determinado. Debe apuntar a constituir un proceso permanente en el que se articulen los distintos mecanismos de participación ciudadana establecidos en el marco normativo del país.

Los resultados del seguimiento y la evaluación, con participación ciudadana, permiten activar las garantías constitucionales que constan a partir del artículo 84 de la Constitución y que son de tres tipos: normativas, de políticas públicas y jurisdiccionales.

Para ser efectivo, el principio de rendición de cuentas en el ámbito sectorial requiere de los ministerios y secretarías ejecutoras:

- Adoptar procedimientos y mecanismos para que las personas, a nivel individual y colectivo, tengan acceso a la información sobre los servicios a los que tienen derecho, sus costes (si corresponde) y sus derechos con respecto a proveedores de servicios públicos (incluyendo información fácilmente accesible sobre los mecanismos de queja o denuncia sobre estos servicios);

- Reforzar mecanismos de seguimiento y evaluación en cada ministerio o secretaria, incluyendo sus capacidades de recolección de datos, análisis e informes; y
- Crear y facilitar un entorno propicio para que los Consejos Nacionales para la Igualdad, los Consejos Ciudadanos Sectoriales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales de derechos humanos puedan llevar a cabo veedurías y otros mecanismos de rendición de cuentas dentro del sector.

Estructura del Documento de la Política Sectorial

5

5.1 Contexto General

En el Documento de Política Sectorial se debe establecer los objetivos, políticas, lineamientos de política y metas a ser ejecutadas en el ámbito sectorial de competencia del Ministerio o Secretaría respectiva. En tal sentido, este documento es el instrumento de política pública que concreta las directrices de largo plazo y los objetivos nacionales del PNBV, en planes, programas y proyectos de acción de la Función Ejecutiva central y descentralizada, a ejecutarse en el período de gobierno.

El Documento debe ser una síntesis corta y precisa de las características de la política sectorial, elaborado con el propósito múltiple de servir como:

a) Instrumento de la planificación del desarrollo:

- para aprobación de las autoridades respectivas;
- como documento de trabajo para el Ministerio o Secretaría respectiva, y en forma inmediata a su aprobación, como base para la planificación institucional;
- para establecer canales de articulación con las demás entidades involucradas;
- como soporte para la Agenda Sectorial correspondiente y para el PNBV, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

b) Difusión pública y amplia a la población y a las instituciones públicas, a través de los portales de internet institucionales, de la distribución del documento impreso y otros medios de difusión.

Para cumplir esos propósitos, el Documento debe ser estructurado y elaborado en un formato que provea a las y los decisores con todos los elementos y argumentos necesarios, a la vez que cumpla con el objetivo comunicacional de posicionar la política en la opinión pública.

5.2 Contenido del documento de política sectorial

A continuación se presenta una guía de contenidos mínimos para el Documento de Política Sectorial, con el fin de homogeneizar y armonizar los instrumentos que se presenten. El contenido del Documento incluye dos matrices que resumen los elementos sustanciales de la propuesta de la política.

En su contenido sustantivo, excluyendo anexos y apoyos gráficos, se sugiere un material de alrededor de 40 páginas.

Cuadro 5:
**Contenidos
 mínimos del
 Documento de
 Política Sectorial**

Fuente y Elaboración: SENPLADES

<p>1. INTRODUCCIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentación: Justificación, marco global del sector, período de referencia, marco constitucional y legal, evaluación del período anterior. • Entidades involucradas: Ámbito de competencia. • El sector y la planificación nacional: Aporte del sector a la consecución de la ELP, con énfasis en la primera fase y en los PEN, concertación con el PNBV, <i>transversalización</i> de los enfoques de igualdad, consideraciones ambientales y territoriales. • Proceso de construcción y aprobación • Proceso de participación ciudadana
<p>2. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Situación problemática y oportunidades de desarrollo de interés público priorizadas. • Alternativas de acción seleccionadas, línea de base. • Argumentación y criterios de priorización, mapeo de actores sociales e institucionales.
<p>3. LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA SECTORIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enfoque estratégico para el sector. • Objetivo del sector. • Principios rectores. • Lineamientos generales. • Estrategias de <i>transversalización</i>, que se refieren a los mecanismos específicos para cerrar las inequidades conforme a los enfoques de igualdad. • Sistematización del proceso participativo en el que consten los y las actoras sociales que participaron, haciendo énfasis en las representaciones de los grupos de atención prioritaria, el número de participantes y los momentos en que participaron.
<p>4. POLÍTICAS PÚBLICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Explicitación de políticas sectoriales: enunciados de política, articulados al Bloque de Constitucionalidad y al PNBV. • Descripción de las políticas: Lineamientos de política, metas e indicadores, articulaciones intersectoriales, mecanismos de <i>transversalización</i>, así como de <i>territorialización</i> de la política. • <i>Resumen en Matriz 1</i>¹³
<p>5. DETERMINACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS POR POLÍTICAS</p> <p>Perfil de los Programas y/o Proyectos: Vinculación con la política sectorial, nombre y breve resumen.</p> <p>Costeo por políticas y programas: Costo referencial total y por programas y/o proyectos e identificación de fuentes.</p> <p><i>Resumen en Matriz 2: Políticas y Programas</i>¹⁴</p>
<p>6. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</p> <p>Sistema de información con cuadro de metas e indicadores generales, anuales, a nivel de políticas. Identificación de mecanismos de información, participación ciudadana y transparencia.</p>
<p>7. ANEXOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documento de diagnóstico ampliado. • Glosario. • Bibliografía • Documentos de planificación, marco conceptual, insumos, listado de participantes en el proceso. • Otros.

¹³ Matriz 1 en Anexo No. 3

¹⁴ Matriz 2 en Anexo No. 4

Anexos

Anexo 1: Proceso de formulación de políticas públicas sectoriales

6

Anexo 2. Mecanismos e informes del sistema internacional de Derechos Humanos

Lista de los tratados internacionales relevantes:

- Declaración Universal de derechos humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Americana sobre derechos humanos “Pacto de San José de Costa Rica”
- Convención internacional de derechos Económicos, Sociales y culturales
- Declaración de Viena y programa de Acción
- Carta Andina para la Promoción y Protección de los derechos humanos
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)
- Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la mujer
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad
- Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias
- Los convenios sobre trabajo digno, seguridad social y derecho a la sindicalización suscritos en el marco de la OIT

Mecanismo	Origen y composición	Cobertura	Periodicidad	Productos generales	Productos específicos para cada país
Órganos creados en virtud de Tratados (Comités)	Tratados internacionales Expertos	Estados Parte	4 años	Observaciones generales para definir mejor el contenido de las normas	Observaciones finales con recomendaciones específicas
Procedimientos Especiales (Relatores especiales, grupos de trabajo ...)	Carta de NNUU- Consejo de derechos humanos Expertos	Universal	Variable	Informes temáticos que incluyen estudios interpretaciones doctrinales y buenas prácticas	Informes de misión que incluye recomendaciones específicas
Examen Periódico Universal (EPU)	Carta- Consejo de derechos humanos Representantes de los Estados	Universal	4 años	N/A	Recomendaciones del EPU
Comité de Expertos de la OIT sobre la Aplicación de Convenciones y Recomendaciones	Convenios de la OIT Expertos	Estados Partes	2 años	Observaciones generales/y estudios generales/resumen de las decisiones	Observaciones y solicitudes directas/ Conclusiones

Anexo 3. Matriz de Prioridades y Políticas – formato

LOGO DEL MINISTERIO	PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICA SECTORIAL DOCUMENTO DE POLÍTICA SECTORIAL Matriz 01: Prioridades y Políticas		CORRESPONDENCIA CON EL PNBV (Código del PNBV)		
	MIN_PS_01	Fecha de elaboración: Responsable técnico:	OBJETIVO	POLÍTICA	META
Código:	IDENTIFICACIÓN DE POLÍTICAS				
Período de referencia:	IDENTIFICACIÓN DE PRIORIDADES DE ACCIÓN				
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA U OPORTUNIDAD DE DESARROLLO	Nº	POLÍTICA (enunciado)			
		MIN_01			
	MIN_02				

Anexo 4: Matriz de Políticas y Programas – Formato

LOGO DEL MINISTERIO	PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICA SECTORIAL DOCUMENTO DE POLÍTICA SECTORIAL Matriz 02: Políticas y Programas				Fecha de elaboración:				
	MIN_PS_01				Responsable técnico:				
Núm.	Políticas	Meta de política	Estrategias de implementación	Articulaciones intersectoriales	Programas	Ejecutor	Beneficiarios/as	Localización	Costo referencial
MIN_01					MIN_1.01				
MIN_02					MIN_1.02				
					...				
					MIN_2.01				
					MIN_2.02				
					...				

Form.- PS_02

Anexo 5 -Registro de políticas sectoriales en SENPLADES

FICHA RESUMEN DEL DOCUMENTO Y CONTROL DE REGISTRO

LOGO DEL MINISTERIO PROPONENTE	DOCUMENTO DE POLÍTICA Hoja de resumen	 PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009 - 2013 Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural	 SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
Identificación			
Registro Senplades	PS-		
Nombre del documento:			
Período de referencia:		Fecha aprobación:	
Resumen del documento:			
Resumen – (políticas principales)			
Responsable del documento:			
ENTIDAD RECTORA:			
AUTORIDAD:			
Dirección contacto:	(Nombre del funcionario(a) / entidad / dirección)		
Participantes			
Ministerios / entidades públicas:			
Otras entidades:			
Participación ciudadana	Número de participantes desagregados por sexo, y grupos poblacionales a los que representan: mujeres, poblaciones indígenas, personas con discapacidad, otros.	Sesión del Consejo Ciudadano Sectorial en la que se conoce y valida la política sectorial y los programas y proyectos.	
DOCUMENTOS RELACIONADOS			
Nombre	Fecha de aprobación		
PNBV 2009-2013;			
AGENDA SECTORIAL (MINISTERIO COORDINADOR)			
CONSTITUCIÓN (arts. principales)			
OTROS DOCUMENTOS ANEXOS			
SEGUIMIENTO INTERNO DE LA SENPLADES			
Fecha de recepción:	Registro Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Funcionario responsable de seguimiento	

Glosario

7

- **Agenda Sectorial**
Instrumento de política pública que contiene la visión de desarrollo para el área y define los lineamientos, los principios, las políticas prioritarias y las acciones que en conjunto permitirán el logro de esas políticas de desarrollo en los sectores coordinados.
- **Brechas de capacidad**
Expresan tanto las dificultades y vacíos que tienen los titulares de derechos para ejercerlos y exigir su cumplimiento, cuanto las dificultades y vacíos de las instancias correspondientes para garantizar el cumplimiento de los derechos.
- **Competencias**
Conjunto de acciones o actividades institucionales que, en forma exclusiva o concurrente, le corresponden realizar legítimamente a uno o varios niveles de gobierno. Son los componentes de un sector en los cuales una institución o nivel de gobierno tiene capacidad o potestad de ejercicio.
- **Competencias Exclusivas**
Son aquellas cuyo ejercicio es de responsabilidad única de un solo nivel de gobierno.
- **Competencias Concurrentes**
Son aquellas de responsabilidad compartida por dos o más niveles de gobierno.
- **Coordinación**
Proceso de armonización y sincronización entre los esfuerzos individuales, institucionales y colectivos para alcanzar los objetivos gubernamentales y estatales, evitando duplicaciones y retrasos en el cumplimiento de las metas.
- **Descentralización**
Transferencia de competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos desde el nivel de Gobierno Nacional hacia los otros niveles de gobierno (subnacionales). El proceso de descentralización se sustenta en tres ámbitos: administrativo, político y fiscal.
- **Desconcentración**
Transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional a otra jerárquicamente dependiente (nivel regional, provincial o distrital), siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento.
- **Desigualdades o brechas**
Expresan la diferencia en el acceso y ejercicio de derechos por razón de sexo, edad, discapacidad, origen nacional y etnia.
- **Enfoques de igualdad**
Por enfoques de igualdad se entienden los desarrollos conceptuales e instrumentales que posibilitan análisis de la realidad y la formulación de políticas públicas que reconocen la diversidad de titulares de derechos, así como las desigualdades en el ejercicio de los derechos. Los enfoques de igualdad tienen como principio fundamental la

igualdad y no discriminación por razón del género, la edad, la etnia, la discapacidad y la condición migratoria o de movilidad humana.

- **Enfoque de género**

Presta atención no solo a las mujeres sino a las relaciones entre los géneros. Se utiliza para diseñar, ejecutar y evaluar programas y políticas públicas, y permite la formulación de políticas orientadas a alcanzar la autonomía económica, social y política con equidad para mujeres y hombres. Hace énfasis en la necesidad de considerar los efectos e impactos diferenciales y desiguales de las políticas y estrategias de desarrollo sobre hombres y mujeres.

- **Estándares de derechos humanos**

Los estándares de derechos humanos están codificados en los sistemas e instrumentos jurídicos nacionales, internacionales y regionales, y constituyen el contenido normativo mínimo en términos de derechos, reivindicaciones y obligaciones, sobre el que deben rendir cuentas los titulares de deberes a todos los niveles de la sociedad, pero sobre todo a los órganos de control del Estado. Este es el nivel mínimo o el contenido necesario para poder afirmar que un derecho se está cumpliendo. Un estándar nacional debería ser siempre igual o de contenido más fuerte que el nivel de una norma internacional. Si el estándar es inferior al internacional, entonces el estándar internacional prevalecerá.¹⁵

- **Evaluación**

Proceso que determina, de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficacia, eficiencia, efectividad e impacto de actividades en relación a los objetivos programados. Proceso mediante el cual se reúne y analiza información para determinar si un programa lleva a cabo las actividades que planteó y evaluar el contexto en que está logrando sus objetivos (por medio de estas actividades). La evaluación es una herramienta que se utiliza para conocer si el programa es lo más efectivo posible o si deben realizarse modificaciones.

- **Impacto**

Grado en que una política pública ha hecho un cambio a largo plazo en las condiciones de inicio, a través de las acciones implementadas.

- **Indicadores**

Un indicador es una magnitud asociada a una característica y permite, a través de su medición en periodos sucesivos y por comparación con el estándar establecido, evaluar periódicamente dicha característica y verificar el cumplimiento de los objetivos y políticas.

- **Inversión pública**

Es el gasto que realizan las entidades del sector público en la ejecución de proyectos orientados a apoyar la producción y el desarrollo de la infraestructura básica productiva, así como para lograr una mayor y mejor accesibilidad de la población a los servicios públicos de salud, educación y saneamiento básico; incluye gastos destinados a mejorar el desarrollo urbanístico y también programas, proyectos y actividades orientadas a apoyar el desarrollo humano.

- **Línea de base**

Es el punto de partida o estado inicial de una problemática determinada, antes de la ejecución del PNBV. La línea de base se determina en función del indicador de gestión del objetivo. Las entidades que ejecutan las políticas deben obtener indicadores clave, que describen el estado de una situación dada para analizar cómo evolucionan los problemas. Se trata de un diagnóstico que se realiza al inicio del programa para establecer los datos con los cuales se compararán los resultados obtenidos.

- **Metas**

La meta constituye la expresión cuantitativa del objetivo, es decir, de lo que se pretende lograr al concluir la política y se expresa en términos relativos o absolutos. La meta es el compromiso de la gestión de gobierno. Se puede entender entonces como el valor de los indicadores al que se quiere llegar. Es el nivel de resultado o impacto que se desea alcanzar con el objetivo planteado, expresado en unidades del indicador verificable, en un plazo determinado. Expresa la solución del problema que se ha identificado. Las metas deben ser medibles, apropiadas, temporales, específicas y realistas, y pertenecer a un componente específico de la política.

¹⁵ Definición tomada de OACDH, 2010

- **Portadores de obligaciones**
Son las personas naturales y jurídicas de derecho público y privado, obligadas a garantizar o cumplir derechos. En el campo de la política pública los portadores de obligaciones son las autoridades, funcionarios y organismos estatales de los niveles central y local.
- **Planificación**
Proceso en el cual se diseñan y establecen objetivos, políticas y acciones para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios que se puede presentar y los obstáculos que puedan evitar o demorar dicho resultado.
- **Planificación participativa**
Proceso mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva en la toma de decisiones, fiscalización, control y ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental. Supone construir una visión de futuro que cada sociedad desea alcanzar, ordenando las acciones que permitan o conduzcan al logro de dicha visión. Implica una dinámica de interacción, de información, de deliberación, de construcción de consensos y disensos a partir de los cuales se genera conocimiento. La generación, seguimiento y evaluación de compromisos de acción son el fundamento de la planeación participativa.
- **Planificación institucional**
Consiste en la preparación de insumos técnicos necesarios y la gestión requerida para la promulgación de actos administrativos que establezcan políticas de Estado, políticas sectoriales, programación operativa y planes de inversión. La planificación institucional debe establecer lineamientos de política de largo plazo, que permitan orientar el accionar de la institución, así como la programación operativa de corto plazo en detalle que permita el monitoreo del desempeño del Ministerio.
- **Planificación operativa**
Proceso mediante el cual una institución u organización decide qué actividades se llevarán a cabo, qué departamento o persona las realizará, los recursos que requerirán y el tiempo en el cual se realizarán. La planeación del trabajo generalmente cubre un período de un año o menos.
- **Plazo**
Tiempo designado en el que se llevarán a cabo las actividades y su secuencia cronológica. Corto plazo (1, 2 años), mediano plazo (4, 5 años), largo plazo (10 o más años). Corresponde al período de vigencia del Plan.
- **Población objetivo (beneficiarios)**
Población específica beneficiaria de una política, programa o proyecto, definida en términos de cantidad y características de personas, grupos o sectores; y cobertura social y geográfica.
- **Pro forma presupuestaria**
Cálculo o estudio anticipado de los ingresos probables y del nivel a que podrían llegar los egresos o gastos que con cargo a ellos deben efectuarse dentro de un período determinado, denominado ejercicio fiscal, que generalmente es de un año.
- **Prospectiva**
Ejercicio de planificación que consiste en imaginar escenarios futuros, no necesariamente deducibles de la proyección de las tendencias actuales.
- **Rectoría**
Es una facultad del Estado para establecer políticas y mecanismos de ejecución que encaminan las actividades de los agentes al logro de los objetivos y metas del desarrollo.
- **Regímenes especiales**
Se refiere a la existencia de regímenes de administración territorial especial por consideraciones históricas, económicas, demográficas, ambientales u otras. Estas condiciones inciden fundamentalmente en tres ámbitos de la vida nacional: i) desarrollo sustentable y preservación ecológica (región amazónica y Galápagos); ii) desarrollo específico de conglomerados étnico-culturales (indígenas, montubios y afroecuatorianos); iii) desarrollo de zonas urbanas densamente pobladas (Quito, Guayaquil y sus zonas de influencia).
- **Sectores**
Sectores de la administración pública integrados por instituciones decisoras caracterizadas por la semejanza de

las funciones que desempeñan, de los fines que persiguen y de los patrones de comportamiento.

- **Sector estratégico**

Es aquel en el cual la definición de políticas públicas y modelos de gestión corresponden exclusivamente al nivel de Gobierno Nacional por sus características especiales. Ejemplo: Petróleo, Minas, Energía, Agua, Telecomunicaciones, Transporte.

- **Seguimiento**

Mecanismo para evaluar regularmente la situación de una política, programa o

proyecto, observando si las actividades se llevaron a cabo como fueron planeadas y si dieron los resultados esperados.

- **Titulares de derechos y responsabilidades**

Según la Constitución los titulares de derechos son las personas y la naturaleza. Los sujetos titulares de derechos, son las personas que poseen derechos: hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas discapacitadas, integrantes de pueblos y nacionalidades.



Bibliografía

- ____ Aguilar Villanueva, Luis (1993). «Estudio Introductorio». En Luis Aguilar Villanueva, comp. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Vol. 3. México.
- ____ Barragués, Alfonso (2011). Documentos de capacitación sobre enfoque de derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos.
- ____ Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ciudad Alfaró: Asamblea Constituyente.
- ____ Felner, Eitan (2008). «¿Una Nueva Frontera para la Defensa de los Derechos Económicos y Sociales? Convirtiendo los Datos Cuantitativos en una Herramienta para la Rendición de Cuentas en derechos humanos». En *Sur Revista Internacional de derechos humanos*, Vol. 5, No. 9.
- ____ Felner, Eitan (2010). «Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales». En Víctor Abramovich y Laura Pautassi, comps. *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- ____ García, Sonia (2007). *Participación ciudadana y control social en los gobiernos locales del Ecuador*. Quito: CEPLAES/DED.
- ____ Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ____ Moro, Javier, y Juan Besse (2006). *La Nueva Agenda en Política Pública. Guía*. México: FLACSO.
- ____ Naciones Unidas (2010). *Glosario de términos para el Taller Enfoque basado en los derechos humanos. Gestión por resultados*.
- ____ Naciones Unidas (2009). *Marco de asistencia de las naciones unidas para el desarrollo (MANUD) y evaluación común para el país (CCA). Guía para los equipos de las Naciones Unidas en los países sobre la preparación de la CCA y el MANUD*.
- ____ Nelson, Bárbara (1993). «La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños». En Luis Aguilar Villanueva, comp. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Vol. 3. México.
- ____ Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, OACDH (2009). *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza*. Ginebra.

- Oszlak, Óscar, y Guillermo O'Donnell (1984). «Estados y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación». En *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. No. 1. Caracas.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997). «El análisis de las políticas públicas». En Rafael Baños y Ernesto Carrillo, comps. *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.

Con el apoyo de:

