

Consultoría para el análisis técnico de Formulación y Transversalización de la política pública. CCPD Tulcán Ecuador

Avance de Producto 1

Manual de Instrumentos Técnicos que contenga: fichas técnicas, notas técnicas, protocolos e indicadores; para la formulación y transversalización de la política pública contemplada en la Agenda Local para la Igualdad.

Elaborador por: Yomaira Placencia Morillo

Julio del 2021

Tabla de contenido

SIGLAS Y ACRÓNIMOS 2

MANUAL DE INSTRUMENTOS PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA CONTEMPLADA EN LA AGENDA LOCAL PARA LA IGUALDAD..... 3

1. MARCO NORMATIVO.....	3
2. DEFINICIONES CONCEPTUALES.....	4
2.1. POLÍTICA PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN	4
2.2. SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y SUS INSTRUMENTOS.....	5
2.3. ENFOQUES DE IGUALDAD	6
2.4. TRANSVERSALIZACIÓN	7
3. OPERATIVIDAD DE LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LOS ENFOQUES DE IGUALDAD EN LA PLANIFICACIÓN CANTONAL.....	8
3.1. TRANSVERZACIÓN DE LOS ENFOQUES DE IGUALDAD EN EL DIAGNÓSTICO.....	9
3.2. TRANSVERZACIÓN DE LOS ENFOQUES DE IGUALDAD EN LA PROPUESTA	17
3.3. TRANSVERZACIÓN DE LOS ENFOQUES DE IGUALDAD EN EL MODELO DE GESTIÓN	24
3.4. RECOMENDACIONES PARA ARTICULAR EL PRESUPUESTO CON LA PLANIFICACIÓN	27
4. PROCEDIMIENTO PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LOS ENFOQUES DE IGUALDAD EN LOS PROYECTOS DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN TULCÁN.....	28
4.1. PROYECTOS DE CARÁCTER ESPECÍFICO EN EL PDOT DEL CANTÓN TULCÁN.....	32
4.2. PROYECTOS CON POTENCIAL PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LOS ENFOQUES DE IGUALDAD	33
4.3. LINEAMIENTOS PARA EL MONITOREO DE LOS PROYECTOS.....	36

BIBLIOGRAFÍA..... 38

Herramienta 1. Listado de indicadores base para el análisis de brechas de desigualdad	9
Herramienta 2. Ficha técnica para la caracterización de problemas	13

Herramienta 3: Preguntas guía para la valoración de criterios de priorización de problemas	14
Herramienta 4: Matriz de priorización de problemas	15
Herramienta 5: Sistematización de problemas (brechas de desigualdad)	17
Herramienta 6: Identificación de acciones que están en marcha	17
Herramienta 7. Definiciones de tipos de indicador según la cadena de valor público	19
Herramienta 8. Matriz para la construcción de indicadores	23
Herramienta 9. Matriz para el registro de indicadores	23
Herramienta 10. Visibilización de los enfoques de igualdad en la estrategia de articulación y coordinación	24
Herramienta 11. Definiciones de los principales problemas según grupo poblacional	30
Herramienta 12. Ficha para proyecto de carácter específico	32
Herramienta 13. Ficha para proyecto de carácter transversal	35
Herramienta 14. Ficha para el monitoreo durante la ejecución del proyecto	37
Figura 1: Cadena de indicadores para resultados	19
Figura 2. Cadena de operacionalización de un concepto	21
Figura 3. Cadena de resultados	21
Anexo 1. Información sobre los indicadores alineados a las políticas de la Agenda Local para la Igualdad	40
Anexo 2. Ejemplo de caracterización de un problema utilizando la ficha técnica	46
Anexo 3. Medidas utilizadas en la producción de indicadores	47
Anexo 4. Actores del Sistema Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán	47
Anexo 5. Descripción de los grupos poblacionales asociados a cada enfoque de igualdad	47

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALI	Agenda Local para la Igualdad 2019-2023
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
ANI	Agenda Nacional para la Igualdad
ANID	Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades 2017-2021
ANIMLGBTI	Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y Persona LGBTI 2018-2021
CCPD	Consejos Cantonales de Protección de Derechos
CCPDT	Consejo Cantonal de Protección de Derechos del cantón Tulcán
CNI	Consejos Nacionales para la Igualdad
CNIG	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CNIMH	Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
COPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo DDHH de Guatemala
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ENREFAM	Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares de las Mujeres
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ESAMyN	Establecimientos de Salud Amigos de la Madre y del Niño
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADMT	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán
GADPC	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Carchi
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
IE	Instituciones Educativas
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

LGBTTTIQ	Lesbianas, Gays, Transexuales, Travestis, Transgénero, Intersexuales, Queer
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
Mineduc	Ministerio de Educación
MSP	Ministerio de Salu Pública
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PEA	Población Económicamente Activa
PNDTV	Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021
PNPEVCM	Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres
PNPVCNA	Plan Nacional de Prevención de la Violencia contra la Niñez y la Adolescencia
PNSSR	Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017-2021
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSE	Plan Sectorial de Educación 2018-2021
PSIES	Plan Sectorial de Inclusión Económica y Social 2018-2021
SDH	Secretaría de Derechos Humanos
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
STPE	Secretaría Técnica de Planificación Planifica Ecuador

Manual de instrumentos para la transversalización de la política pública contemplada en la Agenda Local para la Igualdad

1. Marco Normativo

En el artículo 3 de la Constitución de la República se establece como deberes primordiales del Estado: planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir; y promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio.

En el artículo 156 del mismo cuerpo legal se responsabiliza a los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI) 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 los Consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales de discapacidades y movilidad humana.

Por su parte en el artículo 14 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se señala que en el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-cultural, generacional, de discapacidad y movilidad para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos.

En el artículo 13 de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad se define que las propuestas de política pública formuladas por los CNI se recogerán en agendas para la igualdad, para ser discutidas y consensuadas en los Consejos Sectoriales de política, para su articulación con la política sectorial y posterior ejecución por parte de los ministerios de Estado y demás organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para la territorialización de las políticas de igualdad, establece una estructura política y una estructura técnica para cada nivel de gobierno, enmarcado en la competencia respectiva, las funciones establecidas y las correspondientes atribuciones. En lo que compete a los Consejos Cantonales de Protección de Derechos (CCPD) según el art. 598 de dicho código, para la protección de derechos, tendrán como atribuciones la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y

evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Los CCPD coordinarán con las entidades, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.

Por lo tanto, los CCPD constituyen el equivalente local de los CNI, y como tales, tienen la atribución de asegurar la transversalización de las políticas de igualdad en la planificación local. Para ello, las Agendas Nacionales para la Igualdad son un referente de definición de la igualdad y no discriminación, a las cuales se articula la Agenda Local para la Igualdad en el territorio.

2. Definiciones conceptuales

2.1. Política pública y su relación con la planificación

Las políticas públicas son procesos que expresan la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, incluyendo sus resultados, llevadas a cabo sobre la base de decisiones tomadas a partir del reconocimiento de las obligaciones del Estado establecidas en la Constitución de la República; y la participación de la sociedad en la identificación y caracterización de los problemas, y en la búsqueda de sus soluciones. En esa línea, son procesos deliberadamente diseñados y planificados para alcanzar un fin, por lo tanto, contienen objetivos, estrategias, programas y proyectos de acción, demandan una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales.

Sin embargo, trazar objetivos, diseñar alternativas e identificar consecuencias de cada curso de acción no significa dotar de "recetas" para la toma de decisiones, al contrario, su formulación debe perseguir el responder a los desafíos de la realidad compleja de la manera más cercana posible. Lo anterior implica poner en el centro de la gestión pública a la planificación, pero siempre ligada a la acción: La planificación que no antecede a la acción se vuelve inútil puesto que no llega oportunamente; asimismo, la planificación que se realiza a tiempo, pero en la práctica no alimenta a la acción, se transforma en un instrumento sin validez (Matus, 2000).

Por lo tanto, la planificación se entiende como el proceso político que intenta asignar coherencia, racionalidad y dirección al conjunto de decisiones que guían las acciones que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.

Cabe señalar que la planificación es un proceso continuo, dinámico y adaptable al proceso de gobernar. La planificación debe revalorarse para elevar la capacidad de gobierno y hacer frente a los nuevos desafíos que exige el mundo moderno. En la medida que se adecua a las nuevas exigencias, la planificación en esencia es anticipación, lo cual no se refiere a adivinar el futuro, sino a prepararse para intentar crearlo con base a las posibilidades que somos capaces de descubrir, a establecer abanicos de futuros posibles, a construir caminos para transitar hacia ellos (Matus, 2000).

En resumen, la planificación es definida como un proceso anticipado de una acción, de acuerdo con un análisis entre fines que se quieren alcanzar y los medios o recursos de los que se disponen para lograrlo, lo cual supone prever el futuro, dejando de lado la improvisación, para actuar de manera ordenada y sistemática.

De este modo, es posible advertir que la planificación puede influir sobre los resultados futuros, aunque no controla los resultados de la acción. Cuando nos encontramos en ambientes más complejos, diversos y menos previsibles, entramos en el área de la incertidumbre, por lo tanto, requerimos herramientas potentes para lidiar con la incerteza, prever posibilidades, descubrirlas y anticipar respuestas (Matus, 2000).

En la Constitución de la República del Ecuador, la planificación y el ordenamiento territorial se posicionan como un medio para alcanzar objetivos de desarrollo en el marco de la equidad social y territorial, la igualdad en la diversidad y la garantía de derechos. Con el fin de alcanzar estos objetivos, es necesario que la planificación y sus instrumentos propicien una administración pública eficiente, orientando la gestión articulada y coordinada del conjunto de instituciones que conforman el Estado en sus múltiples niveles y permita de esta forma, abordar los grandes desafíos nacionales de manera integral.

La gestión pública bajo un enfoque integral, requiere de instrumentos de planificación debidamente articulados entre sí y con criterios estandarizados y homologados, de manera que la ejecución de la planificación en sus distintos niveles responda a las prioridades nacionales de manera coordinada. En ese marco la Constitución establece la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), como el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno (COPFP, Art. 18).

2.2. Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y sus instrumentos

El SNDPP se rige bajo los principios de obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social (COPFP, Art. 19).

De acuerdo al artículo 20 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, son objetivos del SNDPP los siguientes:

1. Contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y disposiciones del régimen del buen vivir;
2. Generar los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno; y
3. Orientar a la gestión pública al logro de resultados, que contemple los impactos tangibles e intangibles.

Forman parte del SNDPP el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Adicionalmente, el Consejo Nacional de Planificación, la Secretaría Técnica del Sistema, los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva, los Consejos Nacionales para la Igualdad, y las instancias de participación definidas en la Constitución, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales, y otras que se conformen para el efecto del ejercicio de la planificación participativa (COPFP, Art. 21).

Los instrumentos del SNDPP son aquellos que a partir del Plan Nacional de Desarrollo se desagregan con la finalidad de orientar, coordinar, gestionar cada fase del ciclo de la política pública. Se consideran a los siguientes instrumentos (STPE, 2019):

1. Planes Sectoriales;
2. Planes Territoriales Diferenciados;
3. Agendas de Coordinación Zonal;
4. Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial;
5. Planes Institucionales;
6. Agendas Nacionales para la Igualdad.

Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son instrumentos que contienen las decisiones estratégicas de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que permiten la gestión concertada y articulada del territorio, con los diferentes sectores y actores, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional (STPE, 2019. Art. 59).

Las Agendas Nacionales para la Igualdad son instrumentos que contienen las propuestas de políticas públicas definidas al interior de cada Consejo Nacional para la Igualdad, entendidas como mecanismos para la transversalización de los enfoques de igualdad en las estrategias sectoriales definidas en los planes sectoriales. Emiten lineamientos para la elaboración e implementación de políticas públicas con enfoques de igualdad, que deben ser considerados en los instrumentos de planificación nacional, sectorial y local (STPE, 2019. Art. 22).

Como su equivalente territorial, la Agenda Local para la Igualdad, es un instrumento de planificación local donde se identifican las situaciones de desigualdad y discriminación que deben ser superadas con prioridad, para garantizar el ejercicio de derechos de todas las personas en el territorio (GADMT; CCPDT; PNUD, 2019).

La importancia de contar con estos instrumentos radica en que en el Ecuador la desigualdad aún constituye una de las problemáticas estructurales del sistema económico y social que no ha permitido el cumplimiento de los derechos de la población vulnerable estratificada en términos de género, generacional, étnico culturales, discapacidades y movilidad. Es así que por medio de estas agendas se busca promover cambios significativos a favor del reconocimiento de derechos y cierre de brechas e inequidades

2.3. Enfoques de igualdad

Por enfoques de igualdad se entienden los desarrollos conceptuales e instrumentales que posibilitan el 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. Ley Orgánica de los Consejos Nacionales de Igualdad crea cinco consejos según los siguientes enfoques:

a. Género:

Construir relaciones de igualdad con enfoque de género exige considerar, valorar y favorecer en forma equivalente las diferencias en necesidades, intereses, comportamientos y aspiraciones de mujeres y hombres respecto a los mismos derechos, indistintamente de su orientación sexual. Para hacer efectivos esos derechos, es necesario eliminar cualquier distinción, exclusión o discriminación que los pueda anular a razón de un trato diferencial o de inferioridad (CNIG, 2018).

El enfoque de género, al dotar de contenido a las políticas públicas, las convierte en instrumentos para alterar o corregir la realidad que afecta a las mujeres y personas LGTBTTIQ, orientándose a modificar las relaciones de poder asimétricas; la estructura patriarcal y heteronormativa; y los patrones culturales machistas, sexistas, machistas y lesbo-homo-trans-fóbicos (Ibíd.).

b. Intergeneracional:

El enfoque intergeneracional promueve el reconocimiento de la diversidad y la integración de las perspectivas y capacidades de las distintas generaciones, favoreciendo el diálogo y cooperación entre las personas de distintas edades, para la atención de necesidades según el ciclo de vida de los seres humanos.

Identifica las interrelaciones existentes en cada generación y la importancia de cada una en la siguiente, como parte de su proceso evolutivo; por tanto, reconoce la necesaria protección a esos procesos “facilitando el reconocimiento de los ‘otros’, del diferente, lo cual posibilita la convivencia y el esfuerzo compartido” (CNII, 2017, pág. 34).

Este enfoque reconoce a todas las personas como sujetos de derechos, independientemente de su edad o capacidad; esto implica actuar para formar sociedades que produzcan relaciones armoniosas y solidarias entre las distintas generaciones, preservando la especificidad en la protección y restitución de derechos de los diversos grupos generacionales.

c. Interculturalidad:

Situar a este como un enfoque de igualdad, implica reconocer que existen exclusiones históricas que han marginado a grupos poblacionales diversos, que se evidencian en las brechas en el goce de derechos de dichos grupos. De este modo, el enfoque de interculturalidad implica el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas, montubios y afro-descendientes. Al incorporar este enfoque, se debe asegurar el respeto de las distintas culturas y cosmovisiones, y la comprensión de las diferentes formas de ser y de hacer de los grupos de población.

El reconocimiento de la diversidad, para la política pública, supone pertinencia y adaptabilidad cultural en la acción y organización estatal, junto con la inclusión, integración e integralidad para responder con la especificidad y especialidad que requiere cada una de las personas, colectivos y grupos poblacionales (Senplades, 2017, pág. 60).

d. Discapacidad:

- La condición de discapacidad entendida desde el enfoque de derechos exige reconocer que una persona puede tener una limitación funcional, pero la sociedad crea una discapacidad en sí, al dificultar su inclusión y participación plena y efectiva en igualdad de condiciones con impedimentos sociales, culturales y físicos (ONU, 2006. Preámbulo, lit. e). De este modo, el problema no se encuentra en la deficiencia sino en el entorno en el que se desenvuelven, porque son los espacios físicos y la sociedad los que impiden que estas personas se desarrollen adecuadamente.

Por lo tanto, el enfoque de igualdad por condición de discapacidad exige considerar la necesidad de generar condiciones para la equiparación de oportunidades y la superación de barreras producidas por la sociedad para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

e. Movilidad humana:

La protección y garantía de derechos para las personas que se encuentran en situación de movilidad humana, parte del reconocimiento del derecho humano a migrar, pues las migraciones desde siempre han hecho parte del proceso civilizatorio humano.

Desde esta perspectiva, las migraciones son propias del desarrollo de las sociedades humanas, se producen por distintas razones, como crisis económicas, guerras o pandemias. No obstante, en torno a las personas que migran se han construido visualizaciones negativas, situándolas como personas con escaso acceso a los derechos.

Por lo tanto, el enfoque de igualdad en situación de movilidad humana aplicado a las políticas públicas implica establecer los mecanismos necesarios para asegurar la protección y asistencia especiales a estas personas, cuya situación las pone en riesgo de ser víctimas de trata o tráfico.

2.4. Transversalización

La transversalidad como enfoque y estrategia es uno de los aportes significativos del movimiento feminista en el campo del análisis de las desigualdades y las acciones orientadas a disminuir sus brechas. La idea de integrar las cuestiones de género en las políticas, planes, programas y proyectos se instituyó como estrategia global para promover la igualdad entre los géneros, en la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995 (OIT, 2017).

A partir de ahí, en julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género en los siguientes términos (Ibíd.):

"Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros."

En el Ecuador la transversalización es un mandato constitucional para los cinco consejos nacionales para la igualdad (CRE, art. 156). Por lo que se el concepto presentado líneas arriba se generaliza para los demás enfoques, entendiendo a la transversalización como el proceso mediante el cual se visibilizan las experiencias, intereses y necesidades de las mujeres, personas LGTBTTIQ, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad, y personas en situación de movilidad humana; para incorporarlas en la identificación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las intervenciones públicas, de manera que se garantice el cumplimiento de sus derechos con la reducción progresiva de brechas e inequidades y la transformación de los patrones culturales discriminatorios.

Lo anterior implica valorar las implicaciones de las acciones planificadas, sobre los grupos poblacionales que se encuentran en posición de desventaja, a fin de anticipar afectaciones tendientes a mantener dicha posición. Por lo tanto, la transversalidad de enfoques exige la planificación, (re) organización, mejora y evaluación de procesos políticos, de manera que la perspectiva de igualdad sea incorporada en el ciclo de la política pública (COPREDEH, 2012, pág. 24). Esto supone contemplar la necesidad de cambios en los objetivos, estrategias y acciones para que asegurar que las estructuras sociales e institucionales desiguales se conviertan en estructuras iguales y justas para todas y todos. En otras palabras, para desarrollar la transversalización es necesario:

- Voluntad política expresada mediante un compromiso institucional;
- Asignación de recursos financieros, materiales y humanos;
- Acciones específicas en el marco de las políticas de igualdad;
- Acuerdos entre los actores implicados en el proceso de transversalización;
- Elaboración e implementación de instrumentos y herramientas de planificación adecuadas;
- Datos e investigaciones que permitan realizar el análisis de las estructuras sociales e institucionales relacionadas con las desigualdades y la falta de oportunidades.

3. Operatividad de la transversalización de los enfoques de igualdad en la planificación cantonal

La operatividad de la transversalización significa materializar las voluntades y acciones para disminuir las brechas en el acceso a derechos de las mujeres, personas con orientación sexo-genérica diversa, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad y población en movilidad humana, generadas por prácticas discriminatorias.

Existen varios instrumentos que guían la transversalización de los enfoques de igualdad en la planificación pública local, entre ellos, los siguientes:

- Los enfoques de igualdad en la planificación local, de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019.
- El enfoque de igualdad para la movilidad humana en el desarrollo territorial, por el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNIMH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2019.
- Guía básica para la incorporación de la perspectiva de género e interseccionalidad en los GAD, del Consejo Nacional para la Igualdad de Género, con apoyo de la Unión Europea, 2019.
- Guía metodológica para la transversalización del enfoque de igualdad de movilidad humana con énfasis en GAD, de Diego Obando-Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, con apoyo de GIZ, 2020.
- Herramienta Metodológica para la Transversalización del Enfoque de Movilidad Humana en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, de la Organización Internacional para las Migraciones, 2021.

Por lo tanto, a continuación, se presenta un procedimiento práctico para la transversalización de las políticas de la Agenda Local para la Igualdad del cantón Tulcán en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, a partir de los contenidos desarrollados en los documentos señalados y en función de los siguientes pasos, definidos por la Secretaría Técnica del CCPDT:

1. Diagnóstico:

- Identificar las principales problemáticas/potencialidades de los grupos de atención prioritaria / igualdad de derechos en el territorio del GAD.
- Analizar correspondencia de estas problemáticas/potencialidades con las competencias del GAD.
- Incorporar las problemáticas/potencialidades analizadas según competencia, dentro del Modelo Territorial Actual.

2. Propuesta:

- Incorporar los enfoques de igualdad en la definición de política pública y acciones para conseguirla.
- Definir, de requerirse, indicadores y metas específicos para medir avances en igualdad de derechos.

- Proponer planes, programas y proyectos con enfoque de igualdad que apunten a solucionar las problemáticas identificadas.

3. Modelo de Gestión:

- Definir los actores con los que se deberá trabajar en las estrategias de articulación para la incorporación de enfoques de igualdad (CNI, ministerios sectoriales, cooperación internacional, ONG).
- Considerar enfoques de igualdad en la construcción de estrategias de riesgos, seguimiento y evaluación, y participación ciudadana.

Cabe indicar que lo que se expone en este punto corresponde a lineamientos generales para la transversalización de los enfoques de igualdad en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, no obstante, debido a que dicho instrumento al momento de elaboración de esta consultoría ya ha sido formulado, en el siguiente acápite se presentarán procedimientos y herramientas para la incorporación de los enfoques de igualdad en los proyectos que constan en el PDOT, las cuales pueden considerarse como complementarias a la “Guía metodológica para la transversalización de políticas públicas en la planificación local 2020-2021” elaborada por el Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán.

3.1. Transverzación de los enfoques de igualdad en el diagnóstico

El principio fundamental en el que se basa la necesidad de realizar un diagnóstico es, conocer para actuar con eficacia, por lo que constituye una de las fases iniciales de toda intervención pública. Para procurar el conocimiento real y concreto de la situación sobre la que se va a intervenir, es necesario garantizar información estadística desagregada por sexo, grupos de edad, pertenencia étnica, discapacidad y situación de movilidad humana, de las personas sujetas de derechos. Se necesita conocer las brechas de desigualdad y discriminación que viven las mujeres, personas LGTBTTIQ, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad y personas en situación de movilidad humana en lo local. Conocer las mayores inequidades del territorio permite establecer metas e indicadores para la planificación de la gestión pública.

Al respecto, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) cuenta con información desagregada según algunos de los factores señalados, a partir del levantamiento de encuestas como: Trabajo infantil, Uso del tiempo, Salud y Bienestar del Adulto Mayor, Violencia de Género, Condiciones de vida de la población LGBTI; aunque no todas cuentan con desagregación a nivel cantonal. Por lo que es importante identificar estudios o investigaciones sobre percepciones, casos, acciones que den cuenta de la complejidad de la discriminación en contra de los grupos de atención prioritaria en lo local. También identificar la oferta y demanda de servicios desde el Estado, las organizaciones sociales, la cooperación, etc.

Otras fuentes de información que se deben considerar son los registros administrativos de los ministerios rectores de política pública, cuyo procesamiento da lugar a estadísticas con desglose territorial y temporal.

Para facilitar el análisis de la información con fines de transversalización de la política contemplada en la Agenda Local para la Igualdad, a continuación se presenta un listado de indicadores desglosado en correspondencia a las políticas de la Agenda, desarrollados en distintos instrumentos de planificación. Estos indicadores pueden convertirse en el marco de referencia para el análisis de problemáticas por parte de las unidades técnicas ejecutoras de política pública al interior del GAD cantonal de Tulcán, en la medida en que el seguimiento de su comportamiento, proporciona información sobre el nivel de avance respecto al cierre de brechas en el ejercicio de derechos de sus titulares (para referencia de la fuente de datos de cada indicador ver anexo 1).

Herramienta 1. Listado de indicadores base para el análisis de brechas de desigualdad

Titulares de derechos: Niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores	
Política	Indicadores
Procurar la erradicación de la desnutrición y la malnutrición asegurando una alimentación sana, nutritiva y con productos de la localidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida (PNDTV). ▪ Porcentaje de hogares que dispone de agua por tubería y saneamiento adecuado (PNDTV). ▪ Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 2 años (PNDTV).

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años (PNDTV). ▪ Prevalencia de obesidad y sobrepeso en niños de 5 a 11 años (PNDTV).
Promover el desarrollo infantil integral que potencie las capacidades de niños y niñas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de niñas y niños menores de 5 años que participan en programas de primera infancia (PNDTV) ▪ Porcentaje de niños de 5 a 14 años que trabajan (trabajo infantil) (PNDTV). ▪ Número de atenciones en MIES por distintas formas de violencia (negligencia, maltrato psicológico, maltrato físico, abuso sexual) en contra de niñas, niños y adolescentes (PNPVCNA). ▪ Número de denuncias de delitos sexuales en instituciones educativas (PNPVCNA). ▪ Número de centros de desarrollo infantil, establecimientos educativos e instituciones de educación superior que cuentan e implementan, protocolos de referencia, sistemas de alerta temprana y denuncia de violencia (PNPEVCM).
Suscitar la mejora progresiva de la calidad de la educación que incremente las posibilidades de permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de personas de 18 a 29 años con bachillerato completo (PNDTV). ▪ Tasa neta de asistencia ajustada en bachillerato (PNDTV).
Promover acciones de sensibilización e información que contribuyan a la reducción del embarazo adolescente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa específica de nacimientos en mujeres adolescentes de 15 a 19 años de edad (PNDTV). ▪ Tasa de nacimientos en adolescentes menores de 14 años (PNDTV).
Motivar el desarrollo de acciones de prevención del consumo de alcohol, tabaco y sustancias sujetas a fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevalencia de último año de consumo de droga ilícita en estudiantes de 9no año de Educación General Básica, 1ro y 3ro de Bachillerato del Sistema Nacional de Educación (PNDTV).
Impulsar la masificación de actividades físicas, el deporte, la recreación y la cultura que permitan hacer un uso adecuado del tiempo libre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de la población mayor a 12 años que realiza más de 3,5 horas a la semana de actividad física (PNDTV). ▪ Porcentaje de personas de 15 años y más que realizan actividades culturales (PNDTV).
Promover el acceso a la educación superior y técnica de los y las jóvenes del cantón	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa bruta de matrícula en educación superior en Universidades y Escuelas Politécnicas (PNDTV). ▪ Tasa bruta de matrícula en Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos (PNDTV).
Catalizar el fomento del empleo juvenil y la ampliación de oportunidades de trabajo para jóvenes en el cantón	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de desempleo juvenil (18 a 29 años) (PNDTV). ▪ Número de jóvenes que acceden a créditos de desarrollo humano para generar emprendimientos (PSIES).
Motivar iniciativas público y privadas tendientes a mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de personas adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad que acceden a los servicios públicos de adulto mayor de MIES (PSIES). ▪ Porcentaje de personas adultas mayores con recuperación funcional, de las que acceden a las modalidades de atención residencial y diurna del MIES (PSIES).
Titulares de derechos: mujeres y personas con orientación sexo-génerica diversa (LGBTTIQ)	
Promover una cultura de no violencia y respeto hacia la mujer, las niñas, adolescentes y personas LGBTI, coordinando la respuesta del Estado en la prevención, atención, sanción y restitución del derecho a una vida sin violencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de femicidios (PNDTV). ▪ Porcentaje de mujeres que han vivido violencia física en los últimos doce meses (ENREFAM). ▪ Porcentaje de mujeres que han vivido violencia sexual en los últimos doce meses (ENREFAM). ▪ Porcentaje de mujeres que han vivido violencia económica y patrimonial en los últimos doce meses (ENREFAM). ▪ Porcentaje de mujeres que han vivido violencia psicológica en los últimos doce meses (ENREFAM). ▪ Porcentaje de mujeres que han vivido violencia cibernética en los últimos doce meses (ENREFAM). ▪ Porcentaje de personas LGBTI que han vivido algún tipo de discriminación por su orientación sexual o identidad de género (PNDTV).
Procurar servicios de salud sexual y reproductiva permanentes y oportunos, y una atención integral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de usuarias que recibieron asesoría en anticoncepción y planificación familiar post evento obstétrico antes del egreso del establecimiento de salud (PNSSR). ▪ Porcentaje de usuarias que accedieron a un método anticonceptivo post evento obstétrico antes del egreso del establecimiento de salud (PNSSR). ▪ Porcentaje de adolescentes que acceden de manera efectiva a un método anticonceptivo (PNSSR).
Promover la inclusión económica con enfoque de género para generar condiciones de equidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brecha de empleo adecuado entre hombres y mujeres (15 y más años) (PNDTV). ▪ Porcentaje de mujeres que acceden al Crédito de Desarrollo Humano (Misión Mujer).

Promover la participación de la mujer en espacios públicos, organizaciones, movimientos y partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de mujeres que participan en cargos directivos académicos y de proyectos científicos (PNPEVCM).
Titulares de derechos: Pueblos y nacionalidades	
Procurar la territorialización de los modelos interculturales y de fortalecimiento de las medicinas tradicionales alternativas y complementarias en los servicios de salud	Sin indicador
Fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe en el cantón	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de instituciones educativas con oferta intercultural bilingüe en los circuitos con población mayoritaria de una nacionalidad o pueblo (PNDTV). ▪ Tasa neta de matrícula de personas por auto-identificación étnica (indígena, afroecuatorianos y montubio) con acceso a bachillerato (PNDTV). ▪ Porcentaje de docentes del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe con formación pedagógica (PSE).
Promover una inclusión económica con pertinencia territorial, enfoque de género e intergeneracional.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de empleo adecuado por autoidentificación étnica (15 años y más) (PNDTV).
Titulares de derechos: Personas con discapacidad	
Proteger los derechos de las personas con discapacidad para erradicar la discriminación y la violencia en los servicios públicos y privados del Cantón Tulcán.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de personas con discapacidad que acceden a los servicios del MIES (PSIES). ▪ Porcentaje de personas con discapacidad de los servicios del MIES que alcanzan mejoras en el desarrollo de habilidades en las áreas de desarrollo físico, social, comunicación e intelectual a nivel nacional (PSIES). ▪ Número de personas con necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad en el Sistema Nacional de Educación extraordinaria especializada (PSE). ▪ Porcentaje de conductores de medios de transporte público y comercial capacitados en acciones afirmativas y discapacidad (ANID).
Reducir las brechas arquitectónicas y urbanísticas para tener una ciudad más inclusiva.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de operadoras de transporte público con buses adaptados para personas con discapacidad (ANID). ▪ Porcentaje de terminales de transporte terrestre que cumplen con Normativa técnica de accesibilidad (ANID). ▪ Porcentaje de proyectos nuevos de infraestructura pública nueva que aplican Normativa técnica de accesibilidad (ANID).
Fomentar la inclusión laboral de las personas con discapacidad y sustitutos en el sector público y privado.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de personas con discapacidad y/o sustitutos insertadas laboralmente (PNDTV). ▪ Porcentaje de instituciones que cumplen la cuota de inclusión laboral de personas con discapacidad (ANID).
Titulares de derechos: Personas en situación de movilidad humana	
Promover acciones tendientes a prevenir la discriminación, el odio y la xenofobia contra las personas en situación de movilidad humana.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de atenciones a las personas en movilidad humana para la protección de sus derechos (PNDTV). ▪ Número de mujeres en situación de movilidad humana en zona de frontera que reciben servicios de atención integral (PNPEVCM).
Procurar la inserción de la población en situación de movilidad humana a la comunidad de acogida.	Sin indicador

Fuentes: ALI, PNDTV, PNPVCNA, PNPEVCM, PSE, PSIES, PNSSR, ENREFAM, ANIMLGBTI, ANID, Misión Mujer.

Utilizar estos indicadores como referencia para el análisis de problemáticas relacionadas con la protección de derechos de sus titulares, es importante porque aportan evidencia al proceso de elaboración de políticas públicas, haciendo de la toma de decisiones, un proceso racional, riguroso y sistemático. Como entidad pública, un GAD asume la responsabilidad de actuar en una realidad concreta para cambiar los resultados insatisfactorios que observa en esa realidad, para ello, debe comenzar por conocerla y formular un modelo explicativo desde su propia perspectiva, con la ayuda de la evidencia que proporcionan los indicadores.

Un problema se define como una disconformidad o un obstáculo entre lo que es la realidad hoy y lo que se cree ésta debería ser. Es una situación o realidad insatisfactoria declarada por un actor con capacidad para decidir sobre éste y hacerlo parte de su proyecto de gobierno¹. De este modo, el dirigente público declara inaceptable esta realidad, y por ende, decide que debe ser modificada (Moura, 2016). Por lo tanto, los problemas públicos son explicados desde la perspectiva de un actor con poder de decisión (presidente, gobernador, prefecto, alcalde), el cual se compromete

¹ Es preciso indicar que la realidad es situacional, es decir, su comprensión depende del punto de vista de cada actor que la percibe y enuncia.

a actuar sobre ellos. De la calidad del procesamiento de los problemas públicos dependen la buena selección de alternativas de solución, y por consiguiente, la efectividad de sus resultados.

Existen varios modelos para el análisis y procesamiento de problemas públicos², por lo que se presenta una propuesta ligada a la planificación estratégica situacional, por su grado de integralidad y complitud, misma que se basa en la caracterización del problema en tres pasos: 1) Definición; 2) Descripción; 3) Identificación de causas y consecuencias.

1. Definición del problema

La definición del problema consiste en poder identificar la brecha entre la situación actual y la situación deseada, y redactar un párrafo breve que de cuenta de esa brecha, denominarla con precisión y suficiencia. Es frecuente encontrar tres errores comunes en la definición de un problema: 1) confundirlo con una supuesta solución, 2) darle el nombre de un tema, y 3) confundirlo con una carencia o deficiencia.

No existen normas o reglas para una única forma de redactar la definición del problema, no obstante como guía para evitar los errores anteriores, es importante tener en cuenta los siguientes elementos:

- Debe expresar concretamente el hecho que impacta a los afectados por la situación.
- Debe explicitarse quien declara el problema y a quienes afecta.
- Debe evidenciar su nivel de gravedad.

Ejemplo:

El Ministerio de Salud Pública alerta una alta prevalencia de la desnutrición, sobrepeso y obesidad en los ecuatorianos, incrementando el riesgo de contraer enfermedades crónicas no transmisibles que pueden ocasionar discapacidad y muerte.

2. Descripción del problema

La descripción del problema consiste en construir el descriptor (indicador) de los hechos o circunstancias que revelan la existencia de un problema. Los descriptores se definen como los 'síntomas' que evidencian el estado en el cual se encuentra el problema. Por ejemplo, una tasa neta de asistencia al bachillerato muy baja es una señal o síntoma de desatención de la población en edad escolar por parte del Estado.

Los descriptores de un problema ayudan a precisar los hechos que deben ser explicados mediante la identificación de causas y consecuencias, a la vez que constituyen una referencia para evaluar el impacto de las acciones encaminadas a solucionar el problema, ya que un cambio en los descriptores refleja un retroceso o mejora del problema. El número de descriptores debe ser el necesario para aportar la suficiente información para evidenciar la magnitud, relevancia o gravedad.

Precisar las situaciones problemáticas por medio de los descriptores permite cerrar la brecha de interpretación y facilita la priorización.

Ejemplo³:

- A nivel nacional, en 2012 a los 5 meses de vida, el 9,5% de niños presenta desnutrición crónica, a los 6 meses este porcentaje aumenta a 19,9% y de 12 a 23 meses, a 32,6%. El 25,3% de niños menores de 5 años presentó desnutrición crónica. La desnutrición crónica muestra un fuerte tendencia a aumentar cuando menor es el nivel económico con 36,5% en el quintil más pobre y el 13,8% en el quintil más rico. Asimismo disminuye mientras aumenta la educación de la madre (38,8% a 15,4%). En el cantón Tulcán, en 2015 el 33,08% de niños menores de 5 años presentan desnutrición infantil.
- La prevalencia de sobrepeso y obesidad aumenta conforme avanza la edad. En edad preescolar es de 8,5%, se incrementa a 29,9% en edad escolar (5 a 11 años), disminuye muy poco en adolescentes de entre 12 a 19 años (26%), e incrementa drásticamente en la población adulta de 19 a 60 años (62,8%). Los escolares del quintil más rico

² Lluvia de ideas, análisis de fronteras del problema, análisis clasificacional, análisis sistémico, análisis causal o árbol de problemas, análisis de jerarquía, análisis de múltiples perspectivas o el de análisis de supuestos.

³ Debido a la disponibilidad de información que se encuentra procesada e interpretada, para fines ilustrativos, en este documento se utilizan estadísticas a nivel nacional. Sin embargo, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición del INEC cuenta con desagregación de nivel provincial.

presentan mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad (41,4%) en comparación con los escolares del quintil más pobre (21,3%), tendencia que se mantiene en los distintos grupos de edad.

- El 13,1% de hogares ecuatorianos tienen doble carga nutricional, es decir, madres con sobrepeso u obesidad, con hijos menores de 5 años con desnutrición crónica. Asimismo se registra una doble carga a nivel individual, el 2,8% de los niños en edad escolar registra baja talla para su edad (síntoma de desnutrición) y, además tiene sobrepeso u obesidad.

Fuente de datos a nivel nacional: Ministerio de Salud Pública. Resultados obtenidos a partir de la encuesta nacional de salud y nutrición 2011-2013.

Fuente de datos a nivel cantonal: GADMT, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023.

3. Explicación del problema

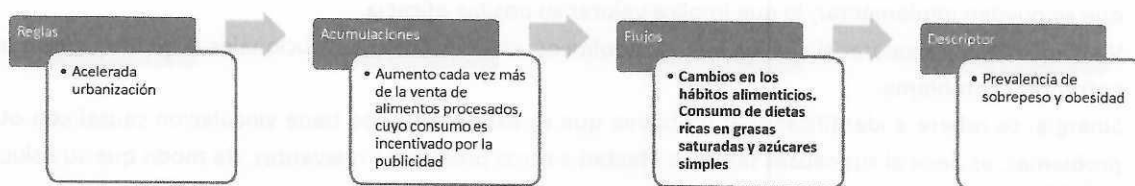
La explicación del problema se refiere a encontrar de forma completa y suficiente las interrelaciones causales (causa influye sobre otras causas que a su vez son influenciadas por otras causas) que configuran el problema y sus consecuencias, relacionadas con las competencias del actor que decide actuar sobre éste, especificando de este modo su grado de gobernabilidad.

La identificación de causas y consecuencias facilita la sistematización y obliga a la reflexión profunda sobre lo que genera el problema, evitando la tendencia superficial de preconcebir soluciones sin un análisis de fondo de la realidad. Por lo tanto, la identificación de las causas del problema y sus relaciones constituye una base indispensable para el diseño de las acciones.

La explicación del problema se realiza en un flujograma situacional que evidencia el vínculo de las causas con los descriptores del problema y separa las causas en:

- **Flujos:** representan las causas en movimiento, son aquellas circunstancias que pertenecen al devenir de los hechos y que contribuyen a producir el problema. Pertenecen a la zona de control del actor que interviene.
- **Acumulaciones:** equivalen a los sistemas más permanentes. Comprenden los valores, creencias y costumbres que se crean en estructuras que condicionan el devenir de los hechos. Pertenecen a la zona de influencia o fuera de control directo del actor que interviene.
- **Reglas:** son causas del ámbito más normativo, de los marcos institucionales que rigen el juego social. Son de mayor complejidad y rigidez y por lo tanto más difíciles de modificar. Pertenecen a la zona fuera del juego social.

Esta división es fundamental para establecer la capacidad del actor que decide intervenirlas. Por lo general, las modificaciones en el plano de los hechos (flujos) son más fáciles de lograr, pero su duración es efímera en tanto se mantengan las estructuras que los condicionan (acumulaciones y reglas).



Ejemplo:

Los tres pasos para la caracterización de un problema expuestos anteriormente, se consolidan en la siguiente ficha técnica:

Herramienta 2. Ficha técnica para la caractrización de problemas

Definición del problema:		
Descripción del problema:		
Descriptor	Tendencia en el tiempo (sube, baja, igual)	
1.		
Explicación del problema:		
Causas	Consecuencias	
1.	1.	

Como se mencionó, las causas de un problema se interrelacionan entre sí. Eso quiere decir que el análisis de causas no es lineal a cada descriptor, al contrario, una causa puede explicar los hechos reflejados en uno, dos o más descriptores. Del mismo modo, la relación de las consecuencias tampoco es lineal. En el anexo 2 se presenta un ejemplo de caracterización del problema, utilizando la ficha técnica.

El procedimiento expuesto en este punto puede utilizarse en el proceso de formulación de una Agenda Local para la Igualdad con miras a la transversalización de sus políticas en un PDOT. Dado que dichos instrumentos ya han sido elaborados, sería importante considerar este procedimiento para su actualización, en reconocimiento de que las políticas públicas como respuesta a los problemas públicos deben permitir la evolución positiva de los mismos a través de acciones concretas, por lo que las políticas planteadas en la Agenda Local para la Igualdad 2019-2023 deberían ser el punto de partida para su actualización en un nuevo período de gobierno.

Cabe señalar que los datos correspondientes a los indicadores presentados en el listado según política de la ALI, en su mayoría cuentan con desagregación provincial. Sin embargo, según la proyección de la población a partir del Censo 2010 del INEC, en el 2020 el 54,8% de la población de la provincia de Carchi se concentró en el cantón Tulcán (GADPC, 2015, pág. 117). Lo que sugiere que el comportamiento de los indicadores en la provincia brinda una importante aproximación de lo que estaría sucediendo en el cantón Tulcán. No obstante, el análisis de estos datos puede ser alimentado con la participación de organismos especializados y los titulares de derechos en la identificación de los problemas. De este modo, es posible contar con evidencia sobre las principales brechas en el acceso a derechos de las mujeres, personas LGTBTTIQ, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad y personas en situación de movilidad humana.

Dado que las necesidades y problemas sociales son muy amplios y los recursos son escasos, algunos problemas deberán ser atendidos en forma preferencial y otros, postergados. De este modo, la priorización de problemas define el foco de atención del actor durante su período de gobierno, en este caso, del GAD del cantón Tulcán, clarificando los problemas en los cuales centrará su gestión, al intervenir sobre las causas relacionadas con sus atribuciones. Para el efecto, deben preverse criterios de priorización de problemas, entre los más relevantes se citan los siguientes:

- **Magnitud:** se refiere a la cantidad de personas que son afectadas por el problema, y su tendencia en el tiempo.
- **Gravedad:** se refiere al grado de afectación, es decir la intensidad del problema reflejada en sus efectos sociales.
- **Vulnerabilidad:** se refiere a la posibilidad de que el daño que se quiere evitar sea vulnerable a las acciones que se puedan implementar, lo que implica valorar su posible eficacia.
- **Viabilidad:** implica valorar si con los recursos políticos, económicos e institucionales disponibles, se puede enfrentar el problema.
- **Sinergia:** se refiere a identificar si el problema que se está analizando tiene vinculación causal con otros problemas, es decir si sus causas también afectan a otros problemas relevantes, de modo que su solución pueda generar efectos sinérgicos sobre los otros.
- **Visibilidad:** alude a la valoración que la comunidad tiene sobre el problema, al interés que presenta sobre este.
- **Costo/efectividad:** compara los costos de las intervenciones con los beneficios resultantes y se relaciona con los criterios de vulnerabilidad, viabilidad y sinergia.

Con base en estos criterios, se realiza un ejercicio de cuantificación utilizando escalas de valor para dimensionar cada criterio. Se hace una sumatoria de los valores asignados y se obtiene la prioridad. A continuación se presenta una secuencia de preguntas que pueden guiar la valoración de los criterios con su respectiva escala:

Herramienta 3: Preguntas guía para la valoración de criterios de priorización de problemas

Nro.	Pregunta	Escala
1.	¿Qué cantidad de población (del grupo social: mujeres, niños, personas con discapacidad, etc.) es afectada por el problema?	a-La mayoría (más del 60%)..... 4 b-La mitad (40 al 60%)..... 3 c-Menos de la mitad (20 al 39%)..... 2 d-Pocos (5 al 19%)..... 1

1.								
----	--	--	--	--	--	--	--	--

1. Matrik der Verteilung der Ergebnisse
 2. Verteilung der Ergebnisse in Abhängigkeit der Aufgabenstellung
 3. Verteilung der Ergebnisse in Abhängigkeit der Aufgabenstellung

Aufgabenstellung	Ergebnis		Anzahl	Verteilung	
	Ergebnis	Anzahl		Ergebnis	Anzahl
Aufgabe 1	Ergebnis 1	1	1	Ergebnis 1	1
	Ergebnis 2	1	1	Ergebnis 2	1
Aufgabe 2	Ergebnis 1	1	1	Ergebnis 1	1
	Ergebnis 2	1	1	Ergebnis 2	1
Aufgabe 3	Ergebnis 1	1	1	Ergebnis 1	1
	Ergebnis 2	1	1	Ergebnis 2	1
Aufgabe 4	Ergebnis 1	1	1	Ergebnis 1	1
	Ergebnis 2	1	1	Ergebnis 2	1
Aufgabe 5	Ergebnis 1	1	1	Ergebnis 1	1
	Ergebnis 2	1	1	Ergebnis 2	1

El modelo territorial actual como representación gráfica del territorio, basada en el diagnóstico estratégico, debe evidenciar los problemas priorizados mediante la matriz anterior, permitiendo describir y georeferenciar los aspectos de inequidad, desequilibrios socio territoriales, situaciones deficitarias, potencialidades y oportunidades.

3.2. Transverzación de los enfoques de igualdad en la propuesta

a. Políticas, programas y proyectos

La propuesta en un PDOT "comprende el conjunto de decisiones concertadas y articuladas entre los actores territoriales con el objeto de alcanzar una situación deseada para fomentar las potencialidades y resolver las problemáticas identificadas en el Diagnóstico Estratégico, a corto, mediano y largo plazo" (STPE, 2019, pág. 17).

Para ello se debe partir por el análisis de priorización de problemas y su incorporación en el modelo territorial actual. Con esa información se procede a diseñar las líneas de acción estratégica para resolver las problemáticas. En este proceso, conviene identificar las potencialidades existentes en el territorio para que dichas acciones alcancen los resultados deseados. Para ello se puede utilizar la siguiente herramienta con base en la tabla de sistematización de problemas y potencialidades presentada en la Guía para formulación/actualización del PDOT cantonal, publicada por la Secretaría Técnica de Planificación.

Herramienta 5: Sistematización de problemas (brechas de desigualdad)

Definición de problemas priorizados	Población afectada por el problema	Localización de mayor incidencia del problema Urbano/rural	Acciones para enfrentar el problema	Potencialidades/ oportunidades
1.				

De igual manera se debe analizar todos los escenarios institucionales previos, es decir si existen programas, proyectos o servicios que ya estén en marcha, identificando su alcance e impacto, con la finalidad de decidir sobre su continuidad, fortalecimiento o reemplazo.

Herramienta 6: Identificación de acciones que están en marcha

Programas/proyectos/ servicios	Actores involucrados	Año de inicio	Principales resultados	Decisión Continuar/ fortalecer/reemplazar

Con la aplicación de estas herramientas, se sistematiza la información relevante para ser incorporada en el proceso de formulación de la visión, los objetivos estratégicos, las políticas, estrategias, programas y proyectos del PDOT.

Incorporar los enfoques de igualdad en dichos elementos no quiere decir que se deba formular un objetivo estratégico particular o independiente de los otros, puesto que esto solo nos lleva a aislar el enfoque de derechos de la gestión pública, cuando de lo que se trata es de integrarlo, considerando las particularidades de la población, como la condición de género y la diversidad cultural, diversidad etaria, las condiciones de vida de poblaciones con discapacidad y en situación de movilidad humana.

Con la inclusión en el modelo territorial actual de los problemas priorizados según el procedimiento definido en el punto anterior, se cuenta con información relevante y suficiente para plantear soluciones integrales llevadas cabo con la ejecución de los programas y proyectos. En este punto cobra vital importancia el criterio de sinergia, ya que el planteamiento de programas y proyectos en un escenario de austeridad, exige que, mediante acciones tendientes a resolver determinado problema, se contribuya con la solución de otro, y esto es posible cuando las unidades técnicas del GAD conozcan y tengan presente los principales problemas que afectan a las poblaciones inmersas en cada enfoque de igualdad.

Retomando el ejemplo utilizado en la explicación del procedimiento para transversalizar los enfoques de igualdad en el diagnóstico, a continuación, se presenta un ejemplo de acciones para intervenir sobre las causas del problema según las funciones y/o competencias del GAD cantonal.

Definición del problema:		El Ministerio de Salud Pública alerta una alta prevalencia de la desnutrición, sobrepeso y obesidad en los ecuatorianos, incrementando el riesgo de contraer enfermedades crónicas no transmisibles que pueden ocasionar discapacidad y muerte.	
Causas según función/competencia	Función/Competencia*	Política/Proyecto/Acción**	Análisis de sinergia
Déficit de acceso a agua segura y saneamiento, y las malas prácticas de higiene a causa del desconocimiento.	Prestar servicios de agua potable y saneamiento.	Ejecutar y potenciar el Plan Maestro de Agua Potable, con expansión al área rural. Fortalecimiento de campañas sobre cuidado del agua.	El agua y saneamiento constituyen infraestructura de apoyo a la producción, por lo tanto dotar de este servicio no solo contribuye a mejorar la salud de la población sino también al desarrollo productivo.
Limitada difusión de los beneficios que incluye la práctica de actividad física y su impacto en la reducción del riesgo de contraer enfermedades no transmisibles; y limitado acceso a programas de activación que involucren a todos los grupos etarios a nivel nacional.	Planificar, construir y mantener los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo.	Fortalecimiento de las Escuelas Comunitarias de Formación Integral del cantón Tulcán.	La actividad física no sólo logra mejorar aspectos biológicos en la personas sino también favorece su sociabilidad y sentido de pertenencia, por lo tanto, contribuye como factor de protección en la construcción de entornos no violentos.
Cambios en los hábitos alimenticios: consumo de dietas ricas en grasas saturadas y azúcares simples.	Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción.	Fortalecer el sistema de mercados municipales y centros de transferencias con la planificación y construcción de infraestructura adecuada. Estimular la diversificación de la economía local pensando en nuevos mercados (agregar valor al territorio).	La comercialización de productos agrícolas en mercados y ferias, principalmente aportan a la dinamización económica del cantón. No obstante, el fortalecimiento de la comercialización estaría asegurando el acceso a productos saludables, lo cual acompañado con la difusión de los beneficios de una dieta rica en fibra, aportaría sustancialmente a contrarrestar los cambios en los hábitos alimenticios.

*Fuente: COOTAD.

**Fuente: PDOT Tulcán 2019-2023⁴.

Un ejemplo de sinergia y transversalización de un enfoque de igualdad en la gestión municipal es el Proyecto "Recicla para la vida", el cual en búsqueda de mejorar el manejo de residuos sólidos, mediante su aprovechamiento, además de apuntar a resolver un problema identificado en el componente biofísico, se propone aportar con la creación de fuentes de empleo, incluyendo a población tulcanense y población en situación de movilidad humana, en la recolección de desechos inorgánicos reciclables para su separación y comercialización en un centro de acopio de la ciudad (GADMT, 2020).

Finalmente, cabe enfatizar que desde una perspectiva de derechos humanos, el Estado tiene la obligación de garantizar las condiciones para que toda la población disfrute de sus derechos, que nadie los viole y que, de ser así, reciba la atención y reparación correspondiente (COPREDEH, 2012). Por lo tanto, dado que la finalidad de la transversalización de las políticas de igualdad es avanzar en la garantía de derechos para toda la población, en la definición de estrategias y acciones se debe considerar los ámbitos de protección integral basados en el enfoque de derechos humanos: promoción, prevención, atención y reparación de derechos; dando prioridad a la inclusión económica y social, la protección emergente y la protección especial frente a amenaza y/o vulneración de derechos de las mujeres, personas LGTBTTIQ, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad y personas en situación de movilidad humana.

⁴ Los contenidos (política, proyecto, acción) del PDOT de Tulcán han sido citados en este documento de forma literal, sin reparar en si están formulados adecuadamente.

b. *Indicadores para medir avances en igualdad de derechos*

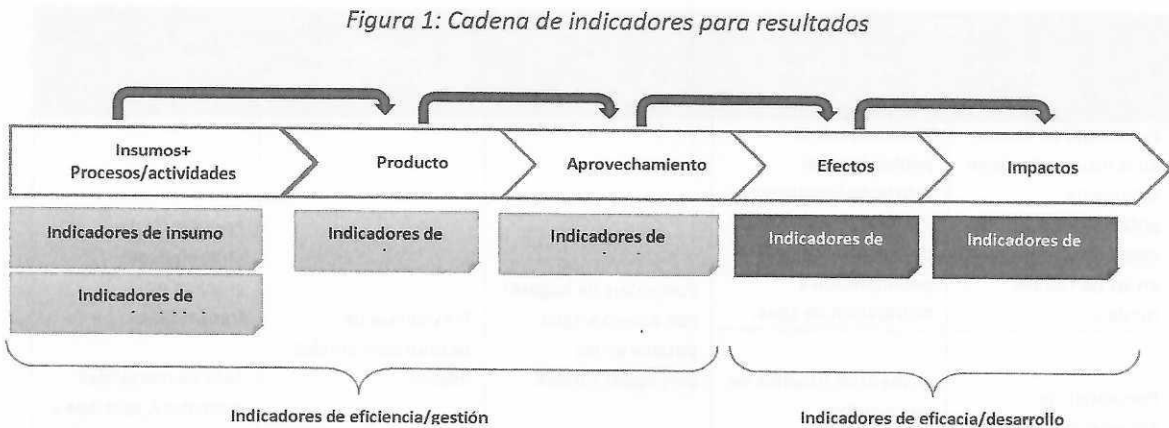
Un indicador es una relación entre variables específicas que mide el cumplimiento de las metas de acuerdo con los resultados esperados del plan, programa o proyecto, proporcionando una escala con la que pueda medirse lo logrado. Es una herramienta que nos permite conocer el estado y/o evolución de una situación en un momento determinado, proporcionando una magnitud numérica que pone en evidencia la intensidad y tendencia de la misma (DANE, 2008).

Su utilización permitir evaluar de manera objetiva aspectos particulares del proceso de ejecución o de los resultados de un plan, programa o proyecto. De igual manera debe permitir que las actividades diseñadas para el cumplimiento de objetivos y metas, puedan ser verificadas y analizadas de manera permanente para proveer elementos de juicio frente a su efectividad en el logro de los fines propuestos (Ibíd.).

Para la determinación de indicadores es necesario diferenciar entre medios y fines, según lo que se quiere medir. Esto porque la provisión de servicios públicos no desencadena automáticamente avances en la mejora de la calidad de vida de la población, sino que constituyen los medios para producir logros (fines) en el desarrollo.

La cadena de valor público es la herramienta que permite clarificar la relación entre medios y fines de desarrollo, para superar la noción de que la mera existencia de bienes y servicios significa logros en el desarrollo. De este modo, por medio de la cadena de valor público se expresa de manera causal cómo se espera generar cambios sostenibles en las condiciones y calidad de vida de la población, también llamados impactos, a través de un conjunto de cambios en el mediano y corto plazo denominados efectos. Dichos efectos se consiguen por medio de la entrega de un conjunto de bienes y servicios llamados productos que son aprovechados por la población, los cuales a su vez se entregan por medio de una combinación articulada de actividades e inversiones.

Figura 1: Cadena de indicadores para resultados



Fuente: Senplades, 2013. Mideplan, 2016.

Elaboración: Consultora

Para efectos de diferenciar entre indicadores de insumo, proceso, producto, aprovechamiento, efecto e impacto, a continuación se expone las definiciones respectivas:

Herramienta 7. Definiciones de tipos de indicador según la cadena de valor público

	Definiciones:
Indicadores de eficiencia (Gestión)	Indicadores de insumo/proceso-actividad. - monitorean los recursos humanos, tecnológicos, financieros y físicos utilizados en una intervención para llevar a cabo la producción de bienes y servicios. Este tipo de indicadores describen el esfuerzo administrativo aplicado para obtener los bienes y servicios programados.
	Indicadores de producto. - cuantifican los bienes y servicios producidos o entregados a la población.
	Indicadores de aprovechamiento. - representan la medida y la manera en la que la población destinataria recibe, usa y aprovecha los bienes y servicios puestos a disposición por el programa o proyecto.

Indicadores de eficacia	Indicadores de resultado. - miden los efectos inmediatos, directos o de corto plazo , generados por las intervenciones públicas, en las condiciones y características de su grupo objetivo. En consecuencia, deben responder a la pregunta ¿Cómo han evolucionado las variables causales del problema central, sobre las que la acción de política pública incide?
	Indicadores de impacto. - permiten determinar los efectos a mediano y largo plazo de la acción de política pública y su repercusión en la sociedad en su conjunto. Dichos efectos podrían estar alineados al accionar de más de una entidad, institución u organismo público o en su defecto a la ejecución simultánea de políticas públicas, programas o proyectos multidimensionales. Están diseñados para medir transformaciones estructurales en las condiciones y características de un grupo objetivo.

Fuente: Senplades, 2013. Mideplan, 2016.

Es preciso indicar que el logro de los efectos y los impactos, depende del accionar de más de una institución, y puede estar afectado por factores externos no controlables, por lo cual la atribución directa del programa o proyecto no siempre es comprobable. De esta manera para saber la verdadera contribución del programa o proyecto deben hacerse estudios complejos para aislar los efectos de otras variables. Por esa razón, los responsables de un programa o proyecto no son responsables por el logro de los impactos, pero sí son responsables por gestionar para los impactos, por la entrega de los productos y por el cambio en la composición de productos de acuerdo a lo que dictan las circunstancias.

Por lo tanto, para medir avances en la igualdad de derechos según las competencias del GAD cantonal, corresponde establecer indicadores de producto y aprovechamiento, alineados a los indicadores de resultados e impacto a los cuales aportan.

Con la finalidad de facilitar la comprensión de lo señalado en el párrafo anterior, a continuación se presenta un ejemplo de alineación basado en el listado de indicadores para el análisis de brechas de desigualdad:

PRODUCTO		EFFECTOS	IMPACTOS	
Indicadores de producto	Indicadores de aprovechamiento	Indicadores de resultado	Indicadores de impacto de mediano plazo	Indicadores de largo plazo
Porcentaje de avance en la instalación de un sistema de potabilización y distribución de agua en las parroquias rurales.	Porcentaje de la población rural satisfecha/insatisfecha/indiferente a la calidad de los servicios de potabilización y distribución de agua.	Porcentaje de hogares con acceso a agua potable en las parroquias rurales.	Prevalencia de desnutrición crónica infantil.	Prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles.
Porcentaje de escuelas comunitarias de formación integral equipadas.	Número de usuarios de las escuelas comunitarias de formación integral por grupo étnico.	Porcentaje de la población que realiza actividad física más de 3,5 horas a la semana.	Prevalencia de obesidad y sobrepeso por grupo étnico.	Tasa de mortalidad prematura, asociada a desnutrición infantil.
Número de centros de acopio remodelados.	Porcentaje de comerciantes de productos agropecuarios beneficiados.			Tasa de mortalidad prematura, asociada a enfermedades crónicas.

c. Lineamientos para la construcción de indicadores

Los indicadores vienen de los conceptos que se están tratando de medir. Para lograr que esos conceptos se vuelvan observables es necesario desagregarlos en dimensiones; y esas dimensiones dividirlas en variables, las cuales, serán medidas con indicadores.

- Dimensión: diferentes cualidades o elementos que definen un concepto.
- Variable: características que cambian con el tiempo y/o entre las diferentes unidades de observación.
- Indicador: definiciones operacionales, magnitudes de un fenómeno, expresiones numéricas o datos de hechos sociales, que relacionan dos o más variables.

Estos elementos ordenados en una cadena de operacionalización de un concepto, guían la construcción de los indicadores, de la siguiente manera:

Figura 2. Cadena de operacionalización de un concepto



Fuente: Canudas, R., 2016 a.

Elaboración: Consultora

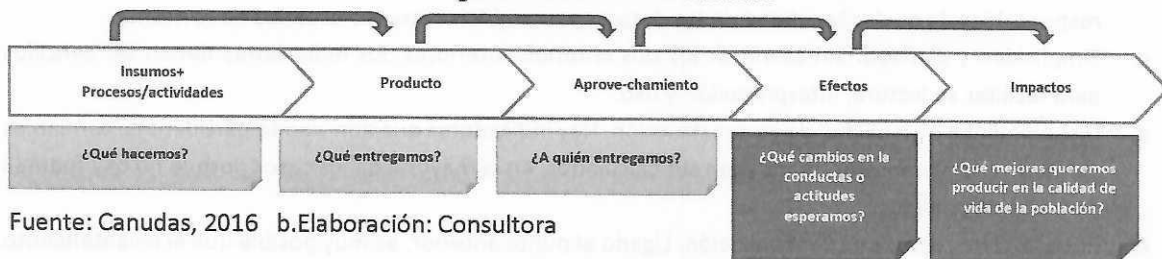
Por ejemplo, si se quiere medir la salud sexual en la adolescencia, las dimensiones de este concepto podrían ser la biológica, psicológica y sociocultural. Si nos enfocamos a la dimensión de sociocultural, las variables podrían incluir roles de género, placer o disfrute de la sexualidad, información sobre la actividad sexual, derechos sexuales. Los indicadores podrían incluir el número de mujeres adolescentes que inician su actividad sexual por presión de pares o de la pareja, número de adolescentes que acceden a métodos anticonceptivos.

En el ámbito de la acción pública, los conceptos a los cuales se vincularían los indicadores, se refieren a los fenómenos sociales que se quieren medir. Entonces, para construir los indicadores de producto se puede pensar en aquellos objetivos que se busca alcanzar para lograr los resultados en el largo plazo.

El primer paso para ello es tener la idea de ese resultado o transformación deseada, para luego pensar en cómo volver ese objetivo de largo plazo, en un objetivo operativo, identificando las acciones o estrategias que permitirían alcanzarlo, respondiendo a la pregunta ¿Qué es necesario hacer para alcanzar la transformación deseada?

Las respuestas a esta pregunta se organizan según la interrelación de la cadena de indicadores para resultados presentada en la sección anterior, desglosando interrogantes que ayudan en la construcción de una guía de acciones de acuerdo a cada nivel de la cadena, de la siguiente manera:

Figura 3. Cadena de resultados



Fuente: Canudas, 2016 b. Elaboración: Consultora

La construcción de indicadores para medir avances en igualdad de derechos inicia especificando las acciones en una cadena de resultados que relaciona las actividades, con los productos, efectos e impactos. De este modo, cuando se conoce exactamente lo que se desea lograr y como conseguirlo se cuenta con las condiciones necesarias para dar seguimiento a la gestión pública con miras a lograr el cierre de brecha en el ejercicio de los derechos. En la medida en que las acciones estén bien definidas, la construcción de los indicadores resultará más sencilla.

Una vez definidas las acciones de acuerdo a la cadena de resultados, el segundo paso, consiste en construir un conjunto de indicadores enfocados en algunos de los aspectos del problema a tratar. Continuando con el ejemplo anterior, con base en la competencia exclusiva de los GAD cantonales, de proveer servicios básicos como el saneamiento, en la siguiente tabla, se muestra un ejemplo de construcción de indicadores según las acciones que permitirían lograr una mejora en la calidad de vida de la población.

Nivel	Objetivo/Acción	Indicadores
INSUMOS (Actividades) ¿Qué hacemos?		Presupuesto dedicado a la dotación de servicios de agua y saneamiento.

	Construir sistemas sanitarios basados en la deshidratación o en la descomposición ⁵ .	Porcentaje del presupuesto dedicado a la dotación de servicios de agua y saneamiento, gastado en la construcción de servicios sanitarios ecológicos en el área rural.
PRODUCTOS ¿Qué entregamos?	Sistemas sanitarios basados en la deshidratación o en la descomposición, funcionando correctamente.	Número de servicios sanitarios ecológicos instalados en los hogares rurales, de acuerdo a las características de diseño y manejo de los sistemas de saneamiento ecológico.
APROVECHAMIENTO ¿A quién entregamos?	Capacitar en el manejo adecuado de los sistemas sanitarios basados en la deshidratación o descomposición	Proporción de hogares rurales, que utilizan el servicio sanitario ecológico instalado de acuerdo a las características de manejo.
		Porcentaje de la población rural satisfecha/insatisfecha/indiferente a la calidad de los servicios sanitarios ecológicos.
EFFECTOS ¿Qué cambios en las conductas o actitudes esperamos?	Incrementar el acceso a servicios de saneamiento mejorados, de los hogares rurales.	Porcentaje de hogares con acceso a servicios de saneamiento mejorados en el área rural.
IMPACTOS ¿Qué mejoras queremos producir en la calidad de vida de la población?	Mejorar la salud de la población rural	Tasa de morbilidad en hogares rurales por enfermedades asociadas con el saneamiento.
		Tasa de mortalidad en hogares rurales por enfermedades asociadas con el saneamiento.

Como ya se ha mencionado, en el país contamos con indicadores de resultado y de impacto, cuya información se genera oficialmente a través de censos y encuestas aplicadas por el INEC, y por medio de registros administrativos de las entidades públicas rectoras de política pública (ministerios y secretarías). De igual manera, en la gestión pública local se cuenta con indicadores del nivel de insumos/actividades y productos que se pueden alinear a los de resultado e impacto, según el nivel de interrelación. Algunos de los criterios generales que ayudan en la selección de buenos indicadores, son:

- a. Pertinencia conceptual. Los indicadores seleccionados deben ser pertinentes en el sentido de adecuarse a las acciones que se quiere medir.
- b. Confiabilidad. Deben generar confianza no sólo entre los productores de información, que son responsables de cuidar la calidad de los datos, sino también entre los usuarios de la misma.
- c. Simplicidad y claridad. Sin sacrificar los dos criterios anteriores, los indicadores deben ser sencillos para facilitar su lectura, interpretación y uso.
- d. Disponibilidad o viabilidad de su construcción. Hay indicadores que aún siendo pertinentes, confiables y sencillos de interpretar, no puedan ser calculados, en la mayoría de los casos porque no hay fuentes de datos disponibles.
- e. Economía de costos en su recopilación. Ligado al punto anterior, es muy posible que el levantamiento de información - vía censos, encuestas o registros administrativos - implique costos demasiado elevados, situación que restringe la sostenibilidad de la medición.
- f. Expresión de lo que se propone hacer. Los indicadores deben proporcionar medidas directas y sin ambigüedad de los progresos hechos a lo largo del tiempo. Esto quiere decir que el plazo establecido para el cambio propuesto por un indicador, debe ser observable. Por ejemplo, la esperanza de vida cambia en el plazo de una generación -probablemente dos o incluso tres. pero los cambios en la desnutrición infantil pueden observarse en un plazo mucho más breve. Este último indicador es más relevante para evaluar el resultado de políticas, programas y proyectos específicos (Canudas, 2016 b).

También existe la posibilidad de formular nuevos indicadores según las necesidades de medición y la disponibilidad de información. Para el efecto, es necesario tomar en cuenta que los indicadores se establecen como una relación entre dos variables, una de las cuales se refiere a los objetivos o acciones de un

⁵ Dadas las limitantes para el desarrollo de proyectos encaminados a incrementar la cobertura de agua potable y saneamiento básico en áreas rurales, como la dispersión poblacional, la construcción de un sistema de saneamiento ecológico que convierte la excreta humana en un material seguro para usar en la agricultura, puede constituir una alternativa a una red de alcantarillado. Es importante mencionar que debido a las advertencias sobre la aceptación cultural de estos servicios, antes de construir los sistemas correspondería hacer pruebas para conocer la reacción de la población.

programa/proyecto, mientras que la otra señala el marco de referencia contra el cual se compara su desempeño.

Es de suma importancia partir por aclarar el objetivo de los indicadores. Esto implica tener claro cuál es el fin del indicador (en términos de lo que se quiere medir), qué conceptos se utilizan, cuál es la unidad de análisis (por ejemplo población afrodescendiente) y cómo operan dichos conceptos, en las siguientes etapas:

- Identificar los factores relevantes a medir para cada objetivo. El factor relevante corresponde a la o las palabras clave que se refieren a las características que se desean medir. Esto permite tener claridad acerca de qué queremos medir y en quién lo queremos medir (CONEVAL, 2013, pág. 48). Por ejemplo: desnutrición en niños menores de 2 años.
- Determinar cuál es la medición que se debe utilizar (porcentaje, tasa, promedio, rango), y cuál es el universo con que se va a comparar el desempeño del indicador (ver anexo 3).
- Seleccionar el nivel al que corresponde el indicador, es decir, si se establecerá un indicador de eficacia (resultado o impacto) o de eficiencia (insumos, producto, aprovechamiento).
- Establecer la dirección que debe tener el comportamiento del indicador para identificar cuando su desempeño es positivo o negativo. Puede tener un sentido descendente o ascendente. Cuando es ascendente se espera que en el transcurso del tiempo el valor del indicador aumente año tras año. Por ejemplo: porcentaje de hogares con acceso a agua potable, porcentaje de niñas y niños menores de 5 años que participan en programas de primera infancia. Cuando es descendente se espera que en el transcurso del tiempo el valor del indicador disminuya año tras año. Por ejemplo: prevalencia de desnutrición crónica infantil, tasa específica de nacimientos en mujeres adolescentes de 10 a 14 años (SHCP; CONEVAL, 2010, pág. 27).

Herramienta 8. Matriz para la construcción de indicadores

Objetivo/ Acción	Factor relevante	En quien se está midiendo	Cuál es la medición	Universo con el cual se compara	Dirección	Nivel	Indicador
Ejemplo							
Incrementar el acceso a servicios básicos en el área rural	Acceso a servicios básicos	Hogares del área rural con acceso a servicios básicos	Porcentaje	Total de hogares del área rural	Ascendente	Resultado	Porcentaje de hogares del área rural con acceso a servicios básicos

Una vez construidos los indicadores, es recomendable registrarlos en la siguiente herramienta:

Herramienta 9. Matriz para el registro de indicadores

Indicador	Nivel del indicador Producto/Resultado /Impacto	Dirección Ascendente/ Descendente	Fórmula de Cálculo	Unidad de medida	Fuente de información

Para determinar los logros alcanzados, es necesario fijar metas para cada indicador, lo cual implica especificar una cantidad, magnitud o variación que se espera lograr como resultado de la intervención y señalar con qué periodicidad se calculará el indicador. En este punto es importante contar con una línea base, esta constituye el punto de referencia de los indicadores a partir del cual se les dará seguimiento. Es posible que para indicadores nuevos no se tenga información anterior, por lo que se pueden buscar referencias en proyectos similares en otros países o en organizaciones internacionales, o bien, tomar como línea base la primera medición del indicador (CONEVAL, 2013, pág. 50).

Las metas permiten establecer límites o niveles máximos de logro, y comunican el nivel de desempeño esperado por la institución. Las metas que se determine deben:

- Estar orientadas a mejorar en forma significativa los resultados e impactos del desempeño institucional.
- Ser factibles de alcanzar y, por lo tanto, ser realistas respecto a los plazos y a los recursos humanos y financieros que involucran (SHCP; CONEVAL, 2010, pág. 26).

3.3. Transverzación de los enfoques de igualdad en el modelo de gestión

El Modelo de Gestión establece la forma en que se llevará a cabo la ejecución de las prioridades, programas y proyectos en un esquema de corresponsabilidad intergubernamental y con los actores involucrados, según sus roles, funciones y competencias. Según la Guía para la Formulación/Actualización del PDOT Cantonal publicada por la STPE, el modelo de gestión es el conjunto de procedimientos y acciones que encaminan a la implementación de la propuesta del PDOT. Requiere de estructura organizacional del GAD, acorde a sus necesidades, y a la articulación entre actores territoriales para solventar problemas y fomentar potencialidades identificadas en el Diagnóstico Estratégico. Contiene al menos cuatro estrategias:

1. Articulación y coordinación para la implementación del PDOT.
2. Reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.
3. Seguimiento y evaluación del PDOT.
4. Promoción y difusión del PDOT (STPE, 2019, pág. 23).

Para efectos de orientar la transversalización de los enfoques de igualdad en el modelo de gestión del PDOT, se hará referencia a la primera y tercera estrategia.

3.3.1. Transversalización de los enfoques de igualdad en la estrategia de articulación y coordinación para la implementación del PDOT

A partir de la identificación de las situaciones problemáticas que enfrentan las niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, personas LGBTTTIQ, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad y personas en situación de movilidad humana, se debe establecer los mecanismos de coordinación para la implementación de programas/proyectos o acciones encaminadas a solucionarlas, analizando también, los aspectos normativos o regulatorios requeridos para facilitar la ejecución del PDOT.

Las acciones propuestas y los programas/proyectos identificados deben vincularse con el mapeo de actores del Sistema Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán (ver anexo 4) y su estructura organizacional, según la Ordenanza que implementa y regula dicho sistema. Para la visibilización de la estrategia de articulación y coordinación se puede utilizar la siguiente herramienta:

Herramienta 10. Visibilización de los enfoques de igualdad en la estrategia de articulación y coordinación

Enfoque de igualdad: Intergeneracional				
Programa/ Proyecto/ Acción	Relacionamiento			Forma de gestión (convenio, reuniones bilaterales, etc.)
	Actor (sector público, cooperación, ONG, sector privado)	Rol	Recurso que domina	
Enfoque de igualdad: Género				
Programa/ Proyecto/ Acción	Relacionamiento			Forma de gestión (convenio, reuniones bilaterales, etc.)
	Actor (sector público, cooperación, ONG, sector privado)	Rol	Recurso que domina	

Enfoque de igualdad: Intercultural				
Programa/ Proyecto/ Acción	Relacionamiento			Forma de gestión (convenio, reuniones bilaterales, etc.)
	Actor (sector público, cooperación, ONG, sector privado)	Rol	Recurso que domina	
Enfoque de igualdad: Discapacidad				
Programa/ Proyecto/ Acción	Relacionamiento			Forma de gestión (convenio, reuniones bilaterales, etc.)
	Actor (sector público, cooperación, ONG, sector privado)	Rol	Recurso que domina	
Enfoque de igualdad: Movilidad Humana				
Programa/ Proyecto/ Acción	Relacionamiento			Forma de gestión (convenio, reuniones bilaterales, etc.)
	Actores (sector público, cooperación, ONG, sector privado)	Rol	Recurso que domina cada actor	

- Programa/proyecto/acción: son las propuestas planteadas para enfrentar los problemas identificados en el diagnóstico considerando las particularidades de la población, como la condición de género y la diversidad cultural, diversidad etaria, las condiciones de vida de poblaciones con discapacidad y en situación de movilidad humana.
- Actores: a fin de obtener mejores resultados con la implementación de programas/proyectos/acciones, es importante rebasar la definición de funciones y roles de las unidades administrativas del GAD del Cantón Tulcán, para considerar la conformación de una coalición implementadora en la cual estarían involucradas las entidades del Ejecutivo desconcentrado; los gobiernos parroquiales; los organismos de cooperación internacional; las organizaciones no gubernamentales locales, nacionales e internacionales; las organizaciones de la sociedad civil; y el sector privado; para de este modo concertar entre estos actores una dinámica de coordinación, articulación y corresponsabilidad. En este punto se debe tomar en cuenta a los actores que interactúan en el marco del Sistema Cantonal de Protección de Derechos.
- Rol: consiste en describir la función o el papel que cada actor determinado juega en la ejecución del programa/proyecto/acción.
- Recurso que domina cada actor: consiste en identificar el recurso (conocimiento, competencia, poder de decisión, posicionamiento público) con el cual cada actor interviene en la implementación del programa/proyecto/acción.
- Forma de gestión: son los medios, canales, instrumentos, espacios, mecanismos más importantes que se utilizan para dar lugar a la articulación entre actores.

Retomando la estructura de la cadena de resultados, es importante tomar en cuenta que los resultados de las actividades y los productos, corresponden a los resultados de gestión; y los efectos e impactos refieren a los resultados de desarrollo. Por lo tanto, la gestión de las políticas públicas, programas o proyectos ocurre en dos ámbitos distintos: 1) El de los resultados que están bajo la responsabilidad plena de la entidad ejecutora; y 2) El de los resultados que están bajo la responsabilidad compartida entre distintos actores. En el primero la

institución responsable actúa de manera directa y en el segundo, de manera indirecta para producir cambios en los comportamientos o conductas de las personas destinatarias de la intervención pública, esto quiere decir que dichas personas también deben considerarse como parte de los actores con quienes es necesario establecer acuerdos de coordinación (Mokate & Ugo, 2012).

3.3.2. *Transversalización de los enfoques de igualdad en la estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT*

El objetivo general del seguimiento y la evaluación es la medición y análisis de la acción pública, a fin de gestionar con más eficacia los productos y efectos.

El seguimiento tiene como objetivo proporcionar indicaciones tempranas de progreso, o de la falta de progreso, en el logro de resultados, durante la implementación de un programa, proyecto o acciones institucionales. La evaluación implica análisis de alcance y profundidad sobre los resultados alcanzados (efectos). Se lleva a cabo en distintos momentos de la ejecución de la intervención pública.

El seguimiento y la evaluación intervienen en dos niveles distintos, aunque estrechamente vinculados:

1. Nivel que se centra en los productos y servicios específicos que surgen del procesamiento de los insumos y las actividades en el curso del programa, proyecto y otras actividades fuera del contexto de los programas o proyectos.
2. Nivel que se centra en los efectos de los esfuerzos institucionales debidamente coordinados.

El proceso de seguimiento puede generar preguntas que deben ser contestadas por la evaluación. Por su parte, la evaluación recurre mucho a los datos generados mediante el seguimiento durante la ejecución del proyecto.

Dada la naturaleza de la transversalización de las políticas de igualdad, en la estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT, cobra importancia el Plan de acción, en donde se especifica las acciones o correctivos a corto plazo que se implementarán en caso de presentar problemas en el cumplimiento de las metas o en la ejecución de sus programas y/o proyectos. Entre las secciones de dicho plan, la de "Problemática que no permitió alcanzar las metas" y la de "Estrategias y acciones de intervención", constituyen las secciones en donde se debe prestar atención a las brechas en el ejercicio de derechos de las niñas, niños, jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, personas LGTBTTIQ, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad y personas en situación de movilidad humana, con la finalidad de identificar si los programas, proyectos y acciones que se ponen en marcha para el cumplimiento de objetivos y metas del PDOT, están contribuyendo a disminuir o cerrar dichas brechas.

Para definir el contenido de las secciones mencionadas se recomienda que previamente se responda a las siguientes cuestiones clave:

- ¿Las actividades están generando los productos identificados previamente como estaba planeado y de forma eficaz?
- ¿Cuáles son las cuestiones, riesgos y desafíos que se deben tener en cuenta para asegurar el logro de los resultados?
- ¿Qué decisiones sobre cambios al trabajo que ya se ha planeado deben tomarse en las fases siguientes?
- ¿Los productos planificados y entregados continuarán siendo pertinentes para el logro de los resultados previstos?
- ¿Siguen siendo pertinentes y eficaces los efectos que hemos previsto para lograr todos los impactos?
- ¿Qué estamos aprendiendo?

Para finalizar este capítulo, es preciso señalar que un elemento de vital importancia en los procesos de planificación, implementación, y seguimiento y evaluación de políticas públicas, es el presupuesto.

Es común que en el sector público las mejores intenciones de solución de los problemas de la sociedad, las ideas más creativas e innovadoras, suelen sumergirse y empantanarse en prácticas rutinarias, sin resultados y

sin futuro. Al intentar responder por qué sucede esto, frecuentemente se hace foco en la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas y en sus modelos de gestión, y se advierte sobre la necesidad de lograr una mayor consistencia entre la planificación, el diseño organizacional y el presupuesto institucional para mejorar dicha eficacia y la eficiencia. A continuación, se esboza algunas recomendaciones para articular el presupuesto a la planificación.

Si en la sección propuesta del PDOT se incorporan adecuadamente los enfoques de igualdad y en el modelo de gestión se identifican las oportunidades y necesidades de articulación interinstitucional para hacer frente a las problemáticas de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, personas LGBTTTIQ, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad y personas en situación de movilidad humana, al seguir las recomendaciones para alinear el presupuesto con la planificación, se estaría dando un paso hacia el cumplimiento de lo establecido en el art. 249 del Código de Ordenamiento Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: "No se aprobará el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria".

3.4. Recomendaciones para articular el presupuesto con la planificación

Dado que el presupuesto constituye la expresión financiera de las políticas públicas, se hace necesario construir o perfeccionar arreglos institucionales de modo que las prioridades de política pública se expresen año a año en las formulaciones de presupuestos, tanto en las asignaciones de nuevos recursos como en el tratamiento de los recursos existentes.

Para construir el presupuesto es necesario considerar dos componentes: El uno, relacionado el presupuesto a mediano plazo, y el otro, con el presupuesto a corto plazo.

El presupuesto a mediano plazo estaría garantizando los recursos económicos necesarios para el logro de los objetivos de política pública plasmados en el PDOT. Sin embargo, de acuerdo a la normativa de finanzas públicas, el presupuesto se establece anualmente, es decir a corto plazo. Esto quiere decir que la acción pública se presupuesta a través de actividades de corto plazo, no obstante, los compromisos de gobierno no se logran, sino a mediano plazo. Entonces para alinear el presupuesto a la planificación de políticas públicas es esencial complementar la presupuestación a corto plazo con un marco presupuestal que abarque las acciones de mediano plazo.

Contar con un marco presupuestal a cuatro años de gobierno, es útil para saber si se seguirá disponiendo de recursos económicos para la implementación de programas de duración de dos, tres o los cuatro años, de acuerdo a cómo esté planificado.

Para la construcción de dicho marco presupuestal se necesita realizar proyecciones de ingresos y de gastos para los cuatro años de gobierno, desagregando por tipo de ingresos (propios, transferencias del gobierno central), y por tipo de gastos según sector o área (obras, servicios, etc.) y/o unidad administrativa. Este marco sería una referencia para la definición del presupuesto que se aprueba año tras año (Guzmán, 2016).

Para el efecto, el GAD cantonal debe tener una clara información sobre las fuentes de ingresos y sus proporciones, y también sobre la proporción de gastos que se requiere entre inversión y gastos corrientes. Estos gastos, desagregados por sector, área o unidad administrativa, deben agruparse de acuerdo a los programas o proyectos porque son estos los que contienen los objetivos, las metas y los indicadores; es decir, son los programas y proyectos los que expresan los resultados que se quiere lograr con el presupuesto. Entonces, teniendo claros los resultados que se quiere lograr, se ajustan las actividades y presupuestos (insumos) requeridos para alcanzarlos.

Una rutina de creación de marcos presupuestales permite tomar decisiones y adoptar estrategias para asignar mejor los recursos, mejorar ingresos y contener gastos. Si los recursos propios del GAD no son suficientes para suplir la cartera de proyectos, se pueden negociar otras fuentes.

En este punto, cabe señalar que el Ministerio de Economía y Finanzas en ejercicio de sus atribuciones y competencias; y, en cumplimiento de la Constitución y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, respecto a la obligatoriedad de incluir los enfoques de equidad en la gestión pública, ha creado la herramienta presupuestaria “Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad”⁶, con la finalidad de facilitar el registro de recursos públicos destinados a la ejecución las políticas de igualdad.

Cada clasificador vincula las políticas de las Agendas Nacionales para la Igualdad vigentes en el período 2017-2021, con el presupuesto institucional, siendo aplicable a todo tipo de gasto (corriente, capital e inversión).

4. Procedimiento para la transversalización de los enfoques de igualdad en los proyectos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Tulcán

Las políticas públicas, programas y proyectos son conceptos que se relacionados que deben formularse e implementarse en forma articulada. Mientras las políticas públicas concentran un proceso social y político de toma de decisiones respecto a los problemas sobre los cuales se actuará, los programas y los proyectos remiten a construcciones técnicas que permiten cristalizar las políticas públicas.

Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos; son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos (Fernández A. & Schejtman, 2012, pág. 14).

Los proyectos pueden ser definidos como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. Deben tener una población objetivo definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización geográfica y tiempos de inicio y finalización predefinidos (Ibíd.). Por lo tanto, las herramientas propuestas en la sección anterior pueden aplicarse para planificar políticas públicas, programas y proyectos, según la naturaleza de los propósitos que se persigue.

Cabe señalar que, para construir un sistema integral de protección que permita enfrentar la vulneración de los derechos de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, personas con orientación sexo-genérica diversa, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad y personas en situación de movilidad humana, es indispensable lograr una articulación armoniosa entre los objetos

mencionados. Para lograr ese objetivo, la transversalización de los enfoques de igualdad debe alcanzar no solo a las políticas públicas expresadas en el PDOT, sino también a los proyectos que las operativizan.

En ese marco, es importante tomar en cuenta que, las políticas, programas, proyectos y acciones, afectan de manera diferente a niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, mujeres, pueblos y nacionalidades, etc., dado que éstos se encuentran en situaciones de partida desiguales como consecuencia de la jerarquización socio-cultural. Esto significa que sus impactos pueden naturalizar las desigualdades, discriminar o empeorar la vida de unos o de otros. Por lo tanto, es fundamental:

- Hacer visibles a las niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, personas LGBTTTIQ, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad y personas en movilidad humana.
- Identificar en qué posición están y las desigualdades que existen en el ejercicio de sus derechos.
- Reconocer que los proyectos y acciones pueden tener un impacto diferencial sobre uno y u otro grupo, como consecuencia del desequilibrio de partida; y que una intervención puede favorecer o desfavorecer su situación.

Si bien en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Tulcán 2019-2023 consta una matriz de proyectos con sus respectivos objetivos, metas y responsables, es esencial considerar que al igual que las políticas públicas, los proyectos no se mantienen en el tiempo tal como fueron diseñados en principio, al contrario, son

⁶ Disponible en: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/armado-web001.compressed-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed1.pdf>

susceptibles a modificaciones. En virtud de ello, a continuación, se presentan herramientas que pueden guiar la incorporación de los enfoques de igualdad en los proyectos.

En primer lugar, para hacer visibles a los grupos señalados, identificar en qué posición están y reconocer los impactos de las acciones que realizan, se recomienda a las y los funcionarios municipales vinculados a los procesos agregadores de valor, que:

1. Se familiaricen con las atribuciones, responsabilidades, productos y servicios de las unidades (procesos y subprocesos) a las que pertenecen, según el Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del GAD Municipal de Tulcán.
2. Identifiquen y caractericen a los grupos poblacionales a quienes se dirigen dichos productos y servicios (población destinataria).
3. Reconozcan a las unidades administrativas internas y entidades externas con las cuales deben articular acciones para obtener los productos y proveer los servicios.
4. Se familiaricen con las principales problemáticas de los grupos poblacionales inmersos en cada enfoque de igualdad⁷:
 - a. Intergeneracional. - niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.
 - b. Género. - mujeres y personas con orientación sexo-genérica diversa.
 - c. Intercultural. - pueblos y nacionalidades.
 - d. Discapacidad. - personas con discapacidad intelectual, física, visual, auditiva.
 - e. Movilidad humana. - personas en situación de movilidad humana.
5. Examinen la posible reproducción de las desigualdades en el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades.
6. Reconozcan los productos y servicios que se pueden potenciar a fin de responder a las problemáticas de los grupos poblacionales descritos en el punto anterior.

Tomando lo anterior como punto de partida, se propone la revisión de los proyectos formulados en el marco del PDOT, así como las actividades que se desarrollan para dar origen a los productos y servicios, con una mirada innovadora e integral, que permita la incorporación de las necesidades de los grupos poblacionales señalados, en la ejecución de las acciones circunscritas en los proyectos.

Ejemplo:

Atribuciones/ Productos/ Servicios*	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la oferta académica de la Unidad Educativa de Formación Artesanal Primero de Mayo. 2. Realizar propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación en la rama textil. 3. Promover proyectos sostenidos y sostenibles en la rama textil. 4. Elaborar, actualizar y difundir el Manual de Convivencia de la Unidad Educativa de Formación Artesanal Primero de Mayo. 		
	Población destinataria Adolescentes que hayan culminado la educación básica.		
Unidad Responsable*	Educación y desarrollo de capacidades ciudadanas	Unidades/ articulación de acciones*	Dirección Distrital de Educación Ministerio de Trabajo Junta Provincial de Defensa del Artesano
Enfoque de igualdad con potencial de incorporación	Grupo poblacional	Situación problemática**	
Intergeneracional	Adolescentes	El CCPDT advierte una preocupante caída en el número de adolescentes que, habiendo culminado la educación general básica (EGB), no continúan con los estudios de bachillerado, incrementando el riesgo de insertarse laboralmente en sectores de bajos ingresos durante su vida futura, lo que reproduce el círculo de pobreza, y en el caso de las mujeres, además, incrementa el riesgo de ser víctimas de violencia.	
Género	Mujeres	El CCPDT alerta que, si bien la inserción laboral de las mujeres va en aumento, sigue siendo menor en relación con los hombres, exponiéndolas a vivir dependiendo económicamente de otros, lo cual incrementa el riesgo de ser víctimas de violencia.	
Cómo potenciar el producto/servicio para responder a las problemáticas			

⁷ Con fines de reconocimiento de los grupos de población en mención, en el Anexo 5 se presenta la definición de cada grupo.

- Atribución 1: Al promover la oferta académica de la Unidad Educativa de Formación Artesanal Primero de Mayo, se puede sensibilizar a la población sobre la importancia de la educación para la construcción de mejores oportunidades de desarrollo, contrarrestando la percepción de que es mejor una temprana inserción laboral y la configuración de condiciones que favorecen la desigualdad.
- Atribuciones 2 y 3: Con la tecnologización de la Unidad Educativa y la implementación de la formación dual se mejoraría la calidad de la educación en la rama textil y, además se promovería el desarrollo del sector, contando con la participación de artesanos, como las y los pertenecientes al Gremio de Sastres y Modistas de Carchi.
- Atribución 4: Un nuevo Manual de Convivencia de la Unidad Educativa se enfocaría en la prevención, pronta detección y atención de casos de acoso sexual, prevención del embarazo adolescente y el consumo de drogas, con mecanismos tendientes a la construcción de factores de protección.

*Fuente: Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del GAD Municipal de Tulcán 2021.

**Fuente: Agenda Local para la Igualdad 2019 – 2023.

Con la finalidad de proporcionar una guía para la comprensión de las principales problemáticas de los grupos poblacionales inmersos en cada enfoque de igualdad, en la herramienta nro. 11, se presentan las definiciones de las situaciones problemáticas de cada grupo, extraídas principalmente, del diagnóstico elaborado en la Agenda Local para la Igualdad del cantón Tulcán.

Herramienta 11. Definiciones de los principales problemas según grupo poblacional

Grupo poblacional	Definición del problema	Localización de mayor concentración
Niñas y niños	El CCPDT alerta una alta prevalencia de la desnutrición crónica en niñas y niños menores de 2 años, y en niñas y niños menores de 5 años, limitando su desarrollo físico y cognitivo futuro e incrementando el riesgo de muerte infantil.	Tulcán El Chical Julio Andrade
	El CCPDT identifica una baja cobertura de los programas de atención a la primera infancia (Centros de Desarrollo Infantil), lo cual deja a las niñas y niños menores de 5 años sin una atención complementaria a las acciones de la familia para la generación de oportunidades de crecimiento y desarrollo de habilidades y destrezas para desenvolverse en el mundo.	Urbina Pioter Tobar Donoso Julio Andrade Tulcán
	El CNII alerta sobre la persistencia de distintas formas de violencia contra niñas y niños como negligencia, maltrato psicológico, maltrato físico, abuso sexual, generando daños irreparables a la integridad física y psíquica que menoscaba su capacidad para desenvolverse en el mundo.	Sin datos desagregados
Adolescentes	El CCPDT advierte una preocupante caída en el número de adolescentes que, habiendo culminado la educación general básica, no continúan con los estudios de bachillerado, incrementando el riesgo de insertarse laboralmente en sectores de bajos ingresos durante su vida futura, lo que reproduce el círculo de pobreza, y en el caso de las mujeres, además, incrementa el riesgo de ser víctimas de violencia.	Tulcán El Chical Julio Andrade Tobar Donoso
	El CCPDT observa un incremento de los embarazos en mujeres adolescentes, en medio de una relación de poder asimétrica basado en el afecto y el chantaje que, trunca la continuidad de sus estudios y el acceso a oportunidades para una buena calidad de vida, y aumenta el riesgo de muerte durante el embarazo y en el parto, principalmente en adolescentes menores de 14 años.	Tulcán Julio Andrade El Chical
	El CCPDT identifica un alto consumo de drogas sujetas a fiscalización por parte de adolescentes de 14 años y más, que puede derivar en un consumo problemático, repercutiendo en el fracaso escolar, exposición a accidentes y actos de violencia, relaciones sexuales riesgosas y el suicidio.	Cantón Tulcán
Jóvenes	El CCPDT indica que una gran cantidad de jóvenes de 18 a 29 años, culminan sus estudios de bachillerato y no continúan sus estudios de nivel superior, lo cual aumenta el riesgo de insertarse en el mercado laboral en condiciones precarias, en la informalidad y en actividades ilegales.	Sin datos desagregados
	El CCPDT alerta sobre un alto porcentaje de jóvenes de 18 a 29 años vinculados en actividades de empleo inadecuado, lo que compromete su desarrollo social y económico, y el de las futuras generaciones, limitando el desarrollo del aparato productivo e incrementando su vulnerabilidad a la delincuencia y drogadicción.	Sin datos desagregados
Personas adultas mayores	El CCPDT advierte una preocupante situación de desprotección y abandono de las personas adultas mayores, quienes en su vida adulta no contaban con afiliación a la seguridad social, por lo que dependen económicamente de otras personas y demandan atención por parte del Estado.	Mayor concentración de personas adultas mayores en: Tulcán, Julio Andrade, El Chical
Mujeres	El CCPDT alerta que, si bien la inserción laboral de las mujeres va en aumento, sigue siendo menor en relación con los hombres, y se da en condiciones de desigualdad,	Cantón Tulcán

	<p>lo cual expone a las mujeres a la informalidad y/o a vivir dependiendo económicamente de otros, incrementándose el riesgo de ser víctimas de violencia.</p> <p>El CCPDT identifica que las mujeres trabajan más sin recibir ningún tipo de remuneración ya que el tiempo que destinan a las tareas y oficios del hogar no son reconocidos ni social, ni económicamente, lo cual las expone a la pobreza, al ver limitado su acceso a recursos financieros y a cargos de mayor responsabilidad e ingresos, y limitadas sus oportunidades de desarrollo profesional y cuidado personal.</p> <p>El CCPDT advierte sobre la violencia contra las mujeres como un problema público que genera altos costos sociales y económicos, en donde las mujeres sobrevivientes ven disminuidos sus ingresos por su incapacidad de contribuir productivamente debido a su estado físico y/o psicológico, y viven expuestas al incremento de la violencia hasta el riesgo de perder su vida.</p>	
Pueblos y nacionalidades	<p>El CCPDT identifica limitadas oportunidades de desarrollo para la población indígena debido a deficiencias en: la infraestructura vial y de conectividad, la oferta educativa, los servicios de salud, la cobertura de agua segura y servicios de saneamiento.</p> <p>El CCPDT advierte que los pocos ingresos que recibe la población indígena los destinan al consumo de alcohol, como parte de una costumbre arraigada en la comunidad que proporciona identidad, pero a la vez, trae implicaciones graves para la salud psicológica y física de los miembros de la familia, especialmente de las mujeres.</p> <p>El CCPDT indica que el territorio perteneciente a la nacionalidad Awá está amenazado por el desarrollo de actividades extractivas como la explotación de madera y la minería, lo que pone en riesgo de contaminación a las fuentes de agua (ríos y vertientes) que abastecen a sus comunidades y expone a sus habitantes a la migración en búsqueda de mejores condiciones de vida.</p>	<p>Mayor concentración de población indígena en: El Chical, Tobar Donoso, Tufiño, Maldonado</p> <p>Mayor concentración de población afroecuatoriana en: Tulcán, Julio Andrade</p>
Personas con discapacidad	<p>El CCPDT alerta sobre la baja escolaridad y significativos niveles de analfabetismo en las personas con discapacidad, lo cual las expone a una mayor vulnerabilidad y exclusión social.</p> <p>El CCPDT indica que si bien existen personas con discapacidad y sustitutos insertos laboralmente, aún es insuficiente, y alerta que hay casos en los que no reciben remuneraciones de acuerdo a la ley, lo cual pone en evidencia la persistencia de la discriminación que limita su plena participación en la sociedad.</p>	<p>Mayor concentración de personas con discapacidad en la ciudad de Tulcán</p>
Personas en situación de movilidad humana	<p>El CCPDT observa un importante número de ciudadanos colombianos y venezolanos en condición migratoria irregular, que los expone a ser víctimas de trata o tráfico, a insertarse en actividades ilegales o emplearse en condiciones de explotación, y limita su acceso a los servicios de educación y salud.</p> <p>El CCPDT indica que la población venezolana acentada en Tulcán, busca oportunidades laborales, sin embargo la estructura económica del cantón no logra absorber la oferta laboral local, peor aún la generada por la migración. Por lo que los flujos migratorios son percibidos como negativos, generando conflictos entre la población local y la población en situación de movilidad humana, al competir por las escasas plazas de trabajo.</p> <p>El CCPDT advierte la configuración de un imaginario negativo en relación a la migración que se expresa en la estigmatización, lo cual limita el acceso a la vivienda por parte de las personas en situación de movilidad humana, no obstante, el acceso a la vivienda también se ve limitado por la falta de recursos económicos que empuja a estas personas a ocupar el espacio público como un lugar para habitar, profundizándose la percepción negativa sobre ellas, al asociar su presencia con la delincuencia.</p>	<p>Tulcán Julio Andrade</p>

Fuente: Agenda Local para la Igualdad 2019-2023.

Existen dos maneras de intervenir para disminuir las brechas en el acceso de derechos de los grupos poblacionales antes señalados. La primera consiste en diseñar e implementar proyectos de carácter específico, en donde la población objetivo corresponde a uno de los siguientes grupos: niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, personas LGBTTTIQ, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad o personas en situación de movilidad humana. La otra forma de intervención implica la formulación y ejecución de proyectos en donde los enfoques de igualdad se aplican de manera transversal, es decir, la población objetivo es diversa e incluye a uno o más grupos poblacionales según enfoque de igualdad.

En las dos formas de intervención se puede determinar si se actuará con alcance universal o focalizado. El alcance universal quiere decir que se busca beneficiar a toda la población del cantón o según grupo poblacional, en caso de tratarse de un proyecto de carácter específico. Al contrario, el alcance focalizado implica la selección

de una proporción de la población según sea el criterio. Entre los criterios de focalización más aplicados está el de pobreza o pobreza extrema.

Carácter	Alcance	Población destinataria	
		Definición	Ejemplo
Específico	Universal	Toda la población de un determinado grupo que habita en un país, provincia, cantón o parroquia (según el nivel de gobierno del decisor).	El total de la población de personas adultas mayores del cantón Tulcán.
	Focalizado	La proporción de la población de un determinado grupo que habita en un país, provincia, cantón o parroquia (según el nivel de gobierno del decisor), y que cumple con un determinado criterio de focalización.	La proporción de personas adultas mayores que se encuentran bajo la línea de pobreza en el cantón Tulcán.
Transversal	Universal	Toda la población de un país, provincia, cantón o parroquia (según el nivel de gobierno del decisor), en la que se incluye a: niñas, niños, adolescentes o jóvenes, etc.	El total de la población del cantón Tulcán, incluida la población en movilidad humana.
	Focalizado	La proporción de la población de un país, provincia, cantón o parroquia (según el nivel de gobierno del decisor), que cumple con un determinado criterio de focalización.	La proporción de la población del cantón Tulcán que se encuentra bajo la línea de pobreza, incluida la población en movilidad humana en la misma situación.

4.1. Proyectos de carácter específico en el PDOT del cantón Tulcán

A partir de la revisión de la matriz de programas y proyectos expuesta en el PDOT del cantón Tulcán 2019-2023⁸, se identifican proyectos cuyos objetivos están dirigidos a brindar atención a los siguientes grupos poblacionales de manera específica: niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores. Los cuatro primeros proyectos se ejecutan bajo la figura de convenio interinstitucional entre el Ministerio de Inclusión Económica y Social, y el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Tulcán. En la siguiente tabla se enlistan dichos proyectos.

Nro.	Nombre de Proyecto	Objetivo de Proyecto	Población atendida
1	Centros de Desarrollo Infantil	Promover el buen comienzo en la vida de las niñas y niños como base y garantía para un buen desarrollo y despliegue de todas sus capacidades y potencialidades durante toda la vida, a través de la atención diaria de niñas y niños de 1 a 3 años de edad.	251 niños y niñas en edades de 1 a 3 años
2	Apoyo Familiar y Custodia Familiar	Brindar atención integral con calidad y calidez al niño, niña o adolescente que cuenta con medida de protección administrativa o judicial de apoyo familiar y custodia familiar.	30 niños, niñas y adolescentes en edades de 0 meses a 17 años 11 meses
3	Erradicación del Trabajo Infantil	Garantizar la atención, protección integral y restitución de derechos de niños, niñas, adolescentes, a fin de promover condiciones de reparación integral, igualdad e inclusión social conjuntamente con el fomento de la corresponsabilidad familiar y comunitaria.	80 niños, niñas y adolescentes en edades de 5 a 17 años 11 meses de edad
4	Acogimiento Institucional	Garantizar la atención, protección integral y restitución de derechos de niños, niñas, adolescentes privados de su medio familiar, a fin de promover condiciones de reparación integral, igualdad e inclusión social conjuntamente con el fomento de la corresponsabilidad familiar y comunitaria.	15 niños, niñas y adolescentes en edades de 0 meses a 17 años 11 meses
5	Adulto Mayor - Emérita Herrera	Mejorar el buen vivir de los Adultos Mayores de la Parroquia el Carmelo.	60 adultos Mayores

A continuación, se presenta una ficha para su aplicación en la revisión de los proyectos de carácter específico que constan en el PDOT, con miras a identificar el grupo poblacional objetivo y el ámbito de acción según las implicaciones de la protección: promoción, prevención, atención y reparación de derechos.

Herramienta 12. Ficha para proyecto de carácter específico

⁸ Los contenidos (nombres y objetivos de proyectos) del PDOT de Tulcán han sido citados en este documento de forma literal, sin reparar en si están formulados adecuadamente.

A. DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO			
Objetivo estratégico de PDOT			
Nombre		Duración	
Objetivo		Presupuesto	
Unidad responsable		Otros actores	
Área de influencia/localización			
B. ALCANCE DEL PROYECTO		C. ÁMBITO DE ACCIÓN	
<input type="checkbox"/> Universal	Criterio de focalización	<input type="checkbox"/> Promoción	
<input type="checkbox"/> Focalizado		<input type="checkbox"/> Pobreza	<input type="checkbox"/> Prevención
		<input type="checkbox"/> Extrema pobreza	<input type="checkbox"/> Atención
	Otro _____	<input type="checkbox"/> Reparación	
D. ENFOQUE DE IGUALDAD			
Intergeneracional			
<input type="checkbox"/> Niñas y niños	<input type="checkbox"/> Adolescentes	<input type="checkbox"/> Jóvenes	<input type="checkbox"/> Personas adultas mayores
Género			
<input type="checkbox"/> Mujeres	<input type="checkbox"/> Personas LGTBTTIQ		
Interculturalidad			
<input type="checkbox"/> Población indígena	<input type="checkbox"/> Población afroecuatoriana		
Discapacidad		Movilidad Humana	
<input type="checkbox"/> Personas con discapacidad	<input type="checkbox"/> Personas en situación de movilidad humana		
E. PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL/LOS GRUPOS POBLACIONALES SEGÚN ENFOQUE DE IGUALDAD			
Problema		Principales causas	
_____		1. _____	
_____		2. _____	
_____		3. _____	
Problema		Principales causas	
_____		1. _____	
_____		2. _____	
_____		3. _____	
Problema		Principales causas	
_____		1. _____	
_____		2. _____	
_____		3. _____	
F. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO		G. RESULTADOS ESPERADOS	
_____		_____	
_____		_____	
_____		_____	
H. INDICADORES DE SEGUIMIENTO (Cadena de valor público)			
Indicadores de Producto	Indicadores de Aprovechamiento	Indicadores de Resultado/Impacto	
_____	_____	_____	
_____	_____	_____	
_____	_____	_____	
_____	_____	_____	

4.2. Proyectos con potencial para la transversalización de los enfoques de igualdad

Así como se identificaron proyectos dirigidos a la atención específica de niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores, en el PDOT de Tulcán también existen proyectos que, según su objetivo, pueden concentrar acciones encaminadas a responder a algunas de las problemáticas que enfrentan los grupos poblacionales relativos a los enfoques de igualdad.

A continuación, se presenta algunas recomendaciones para que los proyectos definidos en el marco del PDOT⁹ ofrezcan alternativas para la disminución de las brechas en el ejercicio de derechos.

Categoría de agrupación	Nombre de Proyecto	Objetivo de Proyecto	Recomendaciones para la incorporación de enfoques de igualdad
Proyectos que buscan brindar espacios para la recreación y la promoción del turismo	Rediseño y diseño de parques lineales, parques urbanos, parques pasivos y parques recreativos de la ciudad de Tulcán Fase I	Elaboración de estudios para identificar la viabilidad de la dotación de servicios recreacionales de calidad	Se recomienda que estos proyectos permitan la movilidad, segura y autónoma, de niñas, niños, personas con discapacidad y personas adultas mayores, de modo que se conviertan en espacios inclusivos y propicien la reintegración de la comunidad a la ciudad. Además, que se incorporen puntos amigables equipados con implementos necesarios para el desarrollo de actividades
	Recuperación de los Ríos Bobo y Tajamar para	Elaboración de estudios para dotar de servicios recreacionales de calidad	

⁹ Los contenidos (nombres y objetivos de proyectos) del PDOT de Tulcán han sido citados en este documento de forma literal, sin reparar en si están formulados adecuadamente.

	Parques Urbanos y Lineales, Fase I		específicas de dichas poblaciones y que cuenten con información para la promoción de la salud y la sensibilización sobre la violencia contra niñas, niños y adolescentes, igualdad de género, violencia de género y la discriminación.
	Recuperación del Corredor Ecológico del Río Bobo del cantón Tulcán	Recuperar tramos del río Bobo, a través de intervenciones ambientales y urbano -arquitectónicas, transformando sitios deteriorados, en espacios ecológicos de uso público.	En la idea de propiciar la integración de la comunidad, durante el proceso de recuperación de sitios deteriorados, se puede convocar a la población local y la población en movilidad humana con vocación de permanencia en la ciudad, para contribuir a la creación de un sentido de pertenencia con base en el encuentro de identidades.
	Recuperación del Corredor Ecológico del Río Tajamar del cantón Tulcán	Recuperar tramos del río Tajamar, a través de intervenciones ambientales y urbano -arquitectónicas, transformando sitios deteriorados, en espacios ecológicos de uso público.	Por otro lado, las actividades inmersas en estos proyectos pueden complementarse con acciones dirigidas a fomentar el turismo inclusivo.
	Recuperación de balnearios y centros turísticos Fase I	Elaboración de estudios para determinar la viabilidad de recuperación de espacios que fomenten el turismo	
	Regeneración Urbana del Centro de la Ciudad de Tulcán Fase I	Elaboración de estudios para determinar la viabilidad de la regeneración urbana de la ciudad	
Proyectos enfocados al desarrollo cultural y el deporte	Fortalecimiento de las Escuelas Comunitarias de Formación Integral del cantón Tulcán	Fomentar la práctica del deporte en Niños, Jóvenes y Adultos.	
	Promover la gestión Integral de agrupaciones interculturales del GAD Municipal de Tulcán	Garantizar el acceso a la recreación, distracción, promoción de culturas y espacios culturales a niños, niñas, adolescentes y adultos mayores del Cantón Tulcán	Las actividades culturales y el deporte son actividades propicias para fomentar el uso del tiempo libre de manera saludable, por lo tanto, la promoción de espacios culturales, espacios de encuentro y espacios para la práctica del deporte, puede aportar, no solo en la recreación y distracción, sino fundamentalmente en la construcción de factores de protección para disminuir la probabilidad de que las y los adolescentes se adentren en el consumo de alcohol y drogas y para prevenir el embarazo a temprana edad.
	Promover la gestión integral de espacios interculturales del GAD Municipal de Tulcán	Garantizar el acceso a la recreación, distracción, promoción de culturas y espacios culturales a niños, niñas, adolescentes y adultos mayores del Cantón Tulcán	Además, estas actividades tienen un potencial para generar integración entre los miembros de una comunidad, basada en nuevas relaciones sociales. Por ello, se las puede fomentar como medios para la prevención de violencia y discriminación.
	Democratización de los bienes y servicios culturales del GAD Municipal de Tulcán	Garantizar el acceso a la recreación, distracción, promoción de culturas y espacios culturales a niños, niñas, adolescentes y adultos mayores del Cantón Tulcán	Finalmente, se recomienda que los estudios para repotenciar las casas comunales en centros de capacitación colectiva, tengan en cuenta la prevención del consumo de drogas, del embarazo en adolescentes y de la violencia, como temáticas a impulsar en dichos centros.
	Repotenciación y estandarización de antiguas "Casas Comunales" a Centros de Talleres de Capacitación Colectivo en el cantón Tulcán Fase I	Elaboración de estudios para apoyar al desarrollo social del cantón	
Proyectos con potencial de generación de empleo	Implementación de sistemas de recolección diferenciada de residuos aprovechables con inclusión social en el cantón Tulcán	Implementar el servicio de recolección diferenciada de residuos reciclables y orgánicos, con criterios de inclusión social de recicladores, fomento de, en 5 zonas de la ciudad	Este proyecto, bajo el criterio de inclusión social, incorpora no solo a recicladores locales sino también a personas en movilidad humana, siendo en su mayoría mujeres propiciando su inclusión económica.
	Implementación de una fábrica de señales	Señalización vertical en calles y avenidas del cantón Tulcán, de manera óptima	Al igual que el proyecto de implementación de sistemas de recolección diferenciada de residuos aprovechables con inclusión social, la

verticales en el cantón Tulcán.	para permitir a conductores y peatones, transitar con elevados estándares de eficiencia y seguridad.	implementación de una fábrica de señales verticales puede incorporar laboralmente a jóvenes (mujeres y varones) de la localidad y en movilidad humana.
Implementación del "Macro - Centro de Acopio agroindustrial Wana Tambo" Fase I	Elaboración de estudios para determinar la viabilidad de la implementación del macro centro de acopio agroindustrial Wana Tambo	Se recomienda que los estudios para la implementación del macro centro de acopio y centros tecnológicos, consideren de manera especial la generación de empleo para jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y personas en movilidad humana.
Construcción del Centro Cultural y Tecnológico de la ciudad de Tulcán	Contar con un espacio para el desarrollo cultural y tecnológico de la ciudad de Tulcán	
Mejoramiento y creación de Centros Tecnológicos en el cantón Tulcán Fase I	Elaboración de estudios para apoyar al desarrollo tecnológico del cantón	
Proyectos de Vivienda de Interés Social	Dotar de vivienda digna a la población del cantón Tulcán	La vivienda de interés social, como proyecto encaminado a garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, puede incluir a hogares en situación de movilidad humana.

Como herramienta número 13 se presenta una ficha para su aplicación en la revisión de los proyectos de la lista anterior, con miras a identificar el o los enfoques de igualdad que se pueden incorporar, y a construir los indicadores que permitan el seguimiento de los avances logrados en materia de igualdad de derechos por medio de la implementación de cada proyecto.

Herramienta 13. Ficha para proyecto de carácter transversal

A. DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO			
Objetivo estratégico de PDOT			
Nombre		Duración	
Objetivo		Presupuesto	
Unidad responsable		Otros actores	
Área de influencia/localización			
B. ALCANCE DEL PROYECTO			
<input type="checkbox"/> Universal <input type="checkbox"/> Focalizado		Criterio de focalización <input type="checkbox"/> Pobreza <input type="checkbox"/> Extrema pobreza Otro _____	
C. PROBLEMA QUE SE PROPONE SOLUCIONAR			
Problema General		Principales causas	
_____ _____ _____		1. _____ 2. _____ 3. _____	
D. ENFOQUE DE IGUALDAD QUE SE INCORPORA			
Intergeneracional			
<input type="checkbox"/> Niñas y niños	<input type="checkbox"/> Adolescentes	<input type="checkbox"/> Jóvenes	<input type="checkbox"/> Personas adultas mayores
Género			
<input type="checkbox"/> Mujeres	<input type="checkbox"/> Personas LGBTTTIQ		
Interculturalidad			
Población indígena		Población afroecuatoriana	
Discapacidad			
Personas con discapacidad		Movilidad Humana	
Personas en situación de movilidad humana			
E. PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL/LOS GRUPOS POBLACIONALES SEGÚN ENFOQUE DE IGUALDAD			
Problema		Principales causas	
_____ _____ _____		1. _____ 2. _____ 3. _____	
Problema		Principales causas	
_____ _____ _____		1. _____ 2. _____ 3. _____	
Problema		Principales causas	
_____ _____ _____		1. _____ 2. _____ 3. _____	
F. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO		G. RESULTADOS ESPERADOS	
_____ _____ _____ _____		_____ _____ _____ _____	
H. INDICADORES DE SEGUIMIENTO (Cadena de valor público)			
Indicadores de Producto	Indicadores de Aprovechamiento	Indicadores de Resultado/Impacto	
_____	_____	_____	
_____	_____	_____	
_____	_____	_____	
_____	_____	_____	

4.3. Lineamientos para el monitoreo de los proyectos

El monitoreo es el seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. Es un instrumento de gestión que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de una política/programa/proyecto para optimizar sus procesos, resultados e impactos. Por lo tanto, constituye un insumo indispensable para la gestión administrativa y estratégica de una iniciativa pública.

El monitoreo constituye un proceso continuo de análisis, observación y elaboración de sugerencias de ajustes que aseguren que el proyecto esté encaminado hacia el objetivo propuesto. Su objetivo es indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución. Sin un monitoreo adecuado sería imposible juzgar si estamos yendo a donde queremos ir, reivindicar progresos y éxitos o saber cómo mejorar nuestros esfuerzos.

El monitoreo se focaliza fundamentalmente en los procesos y productos de un proyecto, por lo que la información que se obtiene, sirve de insumo para su evaluación. Durante el monitoreo se recolecta información sobre:

- La ejecución de las actividades planificadas, para apoyar la gestión cotidiana de los proyectos sobre el terreno.
- Los resultados conseguidos a través de la realización de las actividades y la respuesta de los/las titulares, para comprobar los avances.
- La lógica de intervención y la resolución de dificultades.

Para ello, de manera general se deben asegurar los registros administrativos u otros instrumentos de recolección de información acerca de la cantidad y calidad de las prestaciones realizadas. Para esto último se puede utilizar encuestas de satisfacción que permitan medir la percepción del servicio y recoger sugerencias de mejora.

El monitoreo debe permitir que los resultados de las actividades estratégicas se reflejen en la toma de decisiones. El mejor monitoreo no es aquel que da cuenta de todas y cada una de las actividades del programa, sino de aquellas que son clave para la gestión y el aprendizaje, para lograr mejores resultados en las intervenciones actuales y futuras. Por lo tanto contribuye a fortalecer las capacidades estatales, otorga transparencia y aumenta la legitimidad de la acción pública local.

A continuación se presenta una ficha que podría orientar el monitoreo de los proyectos.

Herramienta 14. Ficha para el monitoreo durante la ejecución del proyecto

A. DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO					
Objetivo estratégico de PDOT					
Nombre				Duración	
Objetivo			Presupuesto		
Unidad responsable			Otros actores		
Área de influencia/localización					
B. INDICADOR/ES DE RESULTADO/IMPACTO					
Indicadores que miden los efectos o impactos a los cuales el proyecto aporta.					
Enunciado del indicador	Cifra Año 1	Cifra Año 2	Cifra Año 3	Cifra Año 4	
Ej. Tasa específica de nacimientos en mujeres adolescentes de 15 a 19 años					
C. DIMENSIONES DEL PROBLEMA QUE EL PROYECTO ABORDA					
Elemento central	Ej. Disminuir el embarazo en adolescentes de 15 a 19 años de edad				
Dimensiones del elemento central según los resultados del proyecto esperados	Ej. Desarrollar habilidades sociales: comunicación, asertividad, empatía	Ej. Desarrollar habilidades emocionales: autoconfianza, autodisciplina	Ej. Fortalecer habilidades para relacionarse con otros de manera positiva	Ej. Favorecer la construcción de un sentido de vida y un sentido de pertenencia	
D. DIFICULTADES QUE SE PRESENTAN EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO Y QUE LIMITAN EL LOGRO DE LOS RESULTADOS ESPERADOS					
Dificultades	Causas	Actores involucrados	Estrategia para superar la dificultad		
E. BUENAS PRÁCTICAS EN LA EJECUCIÓN QUE CONTRIBUYEN AL LOGRO DE LOS RESULTADOS					
Buenas prácticas			Actores involucrados		

Una vez llenadas las fichas según el número de proyectos, es necesario procesar la información contenidas en estas, a fin de obtener un análisis descriptivo que permita identificar los nudos críticos y extraer conclusiones y recomendaciones. Se sugiere que los resultados del monitoreo sean socializados, organizados en:

1. Hallazgos o hechos más relevantes, en términos de factores clave que incidirán en el logro o no logro de los resultados.
2. Conclusiones extraídas que den cuenta de los principales aprendizajes y lecciones (lo que funciona y lo que no).
3. Recomendaciones o propuestas de acción, dirigidas a: gestores de la intervención, organismos que financian o apoyan la intervención, responsables de alta jerarquía, destinatarios de la acción.

Bibliografía

- Matus, C. (2000). *Teoría del juego social*. Caracas: Fondo Editorial Altadir.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2020). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- CNIG. (2018). *Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI*. Quito: Consejo Nacional para la Igualdad de Género.
- CNII. (2017). *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021*. Quito: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.
- Senplades. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- ONU. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- OIT. (2017). *Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de Instrumentos para la igualdad de género: <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- COPREDEH. (2012). *Manual para la transversalización el enfoque de derechos humanos con equidad*. Guatemala: Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- STPE. (2019). *Norma técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*. Quito: Secretaría Técnica de Planificación Planifica Ecuador.
- GADMT; CCPDT; PNUD. (2019). *Agenda Local para la Igualdad*. Tulcán: Consejo Cantonal de Protección de Derechos.
- Moura, A. (2016). *Breve síntesis sobre Planificación Estratégica Situacional*. Sau Paulo.
- GADPC. (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Carchi*. Tulcán: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Carchi.
- MSP; INEC. (2014). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012*. Quito: Ministerio de Salud Pública.
- STPE. (2019). *Guía para formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal*. Quito: Secretaría Técnica de Planificación Planifica Ecuador.
- GADMT. (2020). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Tulcán*. Tulcán: Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal de Tulcán.
- DANE. (2008). *Manual de indicadores*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Senplades. (2013). *Guía metodológica de formulación de indicadores y metas para las Agendas de Coordinación Intersectorial*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

- Mideplan. (2016). *Guía para la elaboración de políticas públicas*. Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Salud. (s.f.). *Herramientas para la planificación y programación local*. Buenos Aires: Ministerio de Salud.
- Fernández A., N., & Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC Y UNICEF.
- UNICEF. (2005). *UNICEF*. Obtenido de La Infancia Amenazada. Estado Mundial de la Infancia 2005. Definición de infancia: <https://www.unicef.org/sowc05/spanish/childhooddefined.html#:~:text=La%20infancia%20es%20la%20%C3%A9poca,una%20comunidad%20amplia%20de%20adultos.&text=Se%20refiere%20al%20estado%20y,la%20calidad%20de%20esos%20a%C3%B1os>.
- GADMT; CCPDT; PNUD. (2019). *Agenda Local para la Igualdad*. Tulcán: Consejo Cantonal de Protección de Derechos.
- Ministerio de Salud de Colombia. (2019). *Envejecimiento y vejez*. Obtenido de Ministerio de Salud de Colombia: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Paginas/envejecimiento-vejez.aspx>
- CPDQ. (2017a). *Agenda de protección de derechos de mujeres*. Quito: Consejo de Protección de Derechos de Quito.
- CPDQ. (2017b). *Agenda de protección de derechos de personas de diversidades sexo-genéricas*. Quito: Consejo de Protección de Derechos de Quito.
- CPDQ. (2017c). *Agenda de protección de derechos de personas en situación de movilidad humana*. Quito: Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Quito.
- SHCP; CONEVAL. (2010). *Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público & Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2013). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Mokate, K., & Ugo, M. (2012). *Apuntes sobre teoría de cambio y modelos lógicos*. Washington D. C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Canudas, R. (2016). *¿De dónde vienen los indicadores?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Canudas, R. (2016 b). *Cadena de objetivos e indicadores*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guzmán, M. (2016). *Presupuesto por resultados*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Anexo 1. Información sobre los indicadores alineados a las políticas de la Agenda Local para la Igualdad

Nombre del indicador	Unidad de medida	Definición	Fuente de datos	Periodicidad	Nivel de desagregación
Prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida	Porcentaje	Niños y niñas menores de 6 meses de edad alimentados exclusivamente con leche materna, expresado como porcentaje del total de niños y niñas del mismo grupo etario.	INEC y MSP Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 y 2018 Encuesta de Condiciones de Vida 2014	Indeterminada	Nacional/Provincial Urbano/rural
Porcentaje de hogares que dispone de agua por tubería y saneamiento adecuado	Porcentaje	Hogares que disponen de agua por red pública para el área urbana y, por medio de red pública, pila o llave pública, u otra fuente para el área rural, y eliminación de excretas por alcantarillado para el área urbana, y alcantarillado o pozo séptico en el área rural.	INEC Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	Annual	Nacional/Provincial Urbano/rural Sexo Etnia Grupos de edad Quintiles de ingreso
Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 2 años	Porcentaje	Niñas y niños menores de 2 años que presentan un retraso en la talla, en relación a los estándares esperados para su edad (inferior a 2 desviaciones estándar) de acuerdo a los patrones de crecimiento infantil de la OMS, respecto al total de niñas y niños del mismo rango de edad	INEC y MSP Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 y 2018 Encuesta de Condiciones de Vida 2014	Indeterminada	Nacional/Provincial
Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años	Porcentaje	Niñas y niños menores de 5 años que presentan un retraso en la talla, en relación a los estándares esperados para su edad de acuerdo a los patrones de crecimiento infantil de la OMS, respecto al total de niñas y niños del mismo rango de edad	INEC y MSP Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 y 2018 Encuesta de Condiciones de Vida 2014	Cuatrenal	Nacional/Provincial Urbano/rural
Prevalencia de obesidad y sobrepeso en niños de 5 a 11 años	Porcentaje	Niñas y niños de 5 a 11 años que mantienen niveles de obesidad y sobrepeso en relación al total de niñas y niños del mismo grupo etario, en un período determinado	INEC y MSP Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 y 2018 Encuesta de Condiciones de Vida 2014	Indeterminada	Nacional/Provincial Sexo
Porcentaje de niñas y niños menores de 5 años que participan en programas de primera infancia	Porcentaje	Niñas y niños menores de 5 años que asisten a centros de desarrollo infantil o educación inicial, respecto al total de niñas y niños del mismo grupo etario, en un año determinado	Sistema Integrado de Información del MIES Registros administrativos del Mineduc Poyecciones poblacionales del INEC	Annual	Nacional/Provincial Sexo
Porcentaje de niños de 5 a 14 años que trabajan	Porcentaje	Niñas y niños de 5 a 14 años que trabajan, en relación al total de niñas y niños de mismo rango de edad	INEC Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	Trimestral (marzo y septiembre) Semestral (junio y diciembre)	Nacional/Provincial Urbano/rural
Número de atenciones en MIES por distintas formas de violencia (negligencia, maltrato psicológico, maltrato físico, abuso sexual) en contra de niñas, niños y adolescentes	Valor absoluto	Número de niñas, niños, adolescentes que han enfrentado actos de violencia, atendidos en los servicios del MIES	Sistema Integrado de Información del MIES/ Subsecretaría de Protección Especial	Semestral	Nacional/Distrital
Número de denuncias de delitos sexuales en instituciones educativas	Valor absoluto	Número de denuncias sobre delitos sexuales sucedidos en las instituciones educativas	Fiscalía General del Estado Ministerio de Educación	Annual	Nacional/Provincial

Número de centros de desarrollo infantil, establecimientos educativos e instituciones de educación superior que cuentan e implementan, protocolos de referencia, sistemas de alerta temprana y denuncia de violencia	Indicador propuesto por la Secretaría de Derechos Humanos en su calidad de rector del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, como parte de los indicadores de gestión en el marco del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y Niñas y responsabilidad al MIES, Mineduc y Senescyt, de la generación de la información.				
Porcentaje de personas de 18 a 29 años con bachillerato completo	Porcentaje	Población entre 18 y 19 años que han culminado los estudios de bachillerato, respecto del total de la población del mismo rango de edad	INEC Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	Annual	Nacional Urbano/rural A nivel provincial y otras desagregaciones es responsabilidad de las instituciones rigiéndose a los parámetros de la Comisión Estadística de Educación
Tasa neta de asistencia ajustada en bachillerato	Porcentaje	Relación porcentual entre el número de personas del grupo de edad correspondiente teóricamente a un nivel de educación dado y que asiste a dicho nivel o a su nivel inmediato superior, respecto al total de la población del mismo grupo etario.	INEC Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	Annual	Nacional Urbano/rural A nivel provincial y otras desagregaciones es responsabilidad de las instituciones rigiéndose a los parámetros de la Comisión Estadística de Educación
Tasa específica de nacimientos en mujeres adolescentes de 15 a 19 años de edad	Tasa por 1000	Relación del número de nacimientos en mujeres adolescentes de 15 a 19 años con respecto al total de mujeres del mismo grupo etario, en un periodo determinado	Registro estadístico de nacimientos y Proyecciones de población de mujeres entre 15 y 19 años, según el VII Censo de Población y Vivienda 2010	Annual	Nacional
Tasa específica de nacimientos en mujeres adolescentes menores de 10 a 14 años	Tasa por 1000	Relación del número de nacimientos en mujeres adolescentes de 10 a 14 años con respecto al total de mujeres del mismo grupo etario, en un periodo determinado	Registro estadístico de nacimientos y Proyecciones de población de mujeres entre 10 y 14 años, según el VII Censo de Población y Vivienda 2010	Annual	Nacional
Prevalencia de último año de consumo de droga ilícita en estudiantes de 9no año de Educación General Básica, 1ro y 3ro de Bachillerato del Sistema Nacional de Educación	Porcentaje	Estudiantes de 9no año de Educación General Básica, 1ro y 3ro de Bachillerato que consumió alguna droga ilícita durante los últimos 12 meses, respecto al total de estudiantes encuestados	Encuesta Nacional sobre Uso y Consumo de Drogas	Bienal	Nacional Cantones de las capitales provinciales Tipo de droga Sexo
Porcentaje de la población mayor a 12 años que realiza más de 3,5 horas a la semana de actividad física	Porcentaje	Personas de 12 y más años que practican ejercicios o realizan algún deporte por más de tres horas y media a la semana en relación al total de la población del mismo grupo etario.	INEC Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	Annual	Nacional/Provincial Urbano/rural Sexo Grupos de edad Quintil de ingresos
Porcentaje de personas de 15 años y más que realizan actividades culturales	Porcentaje	Personas de 15 y más años de edad que desempeñan una actividad cultural productiva con respecto al total de personas ocupadas del mismo grupo de edad.	INEC Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	Annual	Nacional/Provincial
Tasa bruta de matrícula en educación superior en Universidades y Escuelas Politécnicas	Porcentaje	Población que está matriculada en establecimientos de educación superior (universidades y escuelas politécnicas),	Registros administrativos de Senescyt Proyecciones de población del INEC	Annual	Nacional

		respecto a la población de 18 a 24 años de edad.				
Tasa bruta de matrícula en Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos	Porcentaje	Población que está matriculada en institutos técnicos y tecnológicos, respecto a la población de 18 a 22 años de edad.	Registros administrativos de Senescyt Proyecciones de población del INEC	Anual	Nacional	
Tasa de desempleo Juvenil (18 a 29 años)	Porcentaje	Personas de 18 a 29 años que en la semana de referencia se encuentran en situación de desempleo, en relación al total de la PEA del mismo rango de edad.	INEC Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	Trimestral (marzo y septiembre) Semestral (junio y diciembre)	Nacional/Provincial Urbano/rural Sexo	
Número de jóvenes que acceden a créditos de desarrollo humano para generar emprendimientos	Valor absoluto	Total de personas de 18 a 29 años de edad que reciben créditos de desarrollo humano a nivel nacional	Informes a partir de registros administrativos MIES	Trimestral	Nacional	
Porcentaje de personas adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad que acceden a los servicios públicos de MIES, con respecto al total de personas adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad	Porcentaje	Número de personas adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad que acceden a los servicios públicos de adulto mayor del MIES, con respecto al total de personas adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad	Sistema Integrado de Información del MIES/ Subsecretaría de Atención Intergeneracional	Semestral	Nacional/Distrital	
Porcentaje de personas adultas mayores con recuperación funcional, de las que acceden a las modalidades de atención residencial y diurna del MIES	Porcentaje	Número de personas adultas mayores que han recuperado sus condiciones físicas y cognitivas en las modalidades diurna y residencial, en relación al total de personas adultas mayores que acceden a las modalidades residencial y diurna	Sistema Integrado de Información del MIES/ Subsecretaría de Atención Intergeneracional	Semestral	Nacional/Distrital	
Tasa de femicidios	Tasa por cada 100 mil habitantes mujeres	Relación entre el número de mujeres fallecidas por femicidio respecto a la población total de mujeres proyectada en un periodo determinado, por 100 mil	Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad y Justicia Matriz de femicidios de la subcomisión técnica de validación con base en los registros administrativos de la DINASED, Fiscalía General del Estado, Consejo de la Judicatura, INEC y Secretaría de Derechos Humanos	Annual Semestral	Nacional/Provincial/ Cantonal Estado Civil Grupos de edad	
Porcentaje de mujeres que han vivido violencia física en los últimos doce meses	Porcentaje	Número de mujeres de 15 años y más de edad, que han vivido violencia física, expresado como porcentaje del total de mujeres de la edad de referencia.	INEC Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres 2019	Quinquenal	Nacional/Provincial Urbano/rural Etnia Quintiles de ingresos Nivel de educación Grupos de edad Estado civil o conyugal, Ambitos: Educativo, Laboral, Social, Familiar, Vida en Pareja	
Porcentaje de mujeres que han vivido violencia sexual en los últimos doce meses	Porcentaje	Número de mujeres de 15 años y más de edad, que han vivido violencia sexual, expresado como porcentaje del total de mujeres de la edad de referencia.	INEC Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres 2019	Quinquenal	Nacional/Provincial Urbano/rural Etnia Quintiles de ingresos Nivel de educación Grupos de edad Estado civil o conyugal.	

						Ambitos: Educativo, Laboral, Social, Familiar, Vida en Pareja
Porcentaje de mujeres que han vivido violencia económica y patrimonial en los últimos doce meses	Porcentaje	Número de mujeres de 15 años y más de edad, que han vivido violencia económica y patrimonial, expresado como porcentaje del total de mujeres de la edad de referencia.	INEC Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres 2019	Quinquenal	Nacional/Provincial Urbano/rural Etnia Quintiles de ingresos Nivel de educación Grupos de edad Estado civil o conyugal. Ambitos: Educativo, Laboral, Social, Familiar, Vida en Pareja	
Porcentaje de mujeres que han vivido violencia psicológica en los últimos doce meses	Porcentaje	Número de mujeres de 15 años y más de edad, que han vivido violencia psicológica, expresado como porcentaje del total de mujeres de la edad de referencia.	INEC Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres 2019	Quinquenal	Nacional/Provincial Urbano/rural Etnia Quintiles de ingresos Nivel de educación Grupos de edad Estado civil o conyugal. Ambitos: Educativo, Laboral, Social, Familiar, Vida en Pareja	
Porcentaje de mujeres que han vivido violencia cibernética en los últimos doce meses	Porcentaje	Número de mujeres de 15 años y más de edad, que han vivido cualquier violencia cibernética, expresado como porcentaje del total de mujeres de la edad de referencia.	INEC Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres 2019	Quinquenal	Nacional/Provincial Urbano/rural Etnia Quintiles de ingresos Nivel de educación Grupos de edad Estado civil o conyugal. Ambitos: Educativo, Laboral, Social, Familiar, Vida en Pareja	
Porcentaje de personas LGBTI que han vivido algún tipo de discriminación por su orientación sexual o identidad de género	Al año 2017, las instituciones responsables de generar la información estudiaban los mecanismos para fortalecer las fuentes de datos, pues la Encuesta de Condiciones de Vida LGBTI tiene la limitación de no ser una encuesta probabilística.					
Porcentaje de usuarias que recibieron asesoría en anticoncepción y planificación familiar post evento obstétrico antes del egreso del establecimiento de salud	Porcentaje	Número de mujeres que después de su parto y antes de su egreso de un establecimiento de salud, recibieron asesoría en anticoncepción y planificación familiar, en relación al número de mujeres que dieron a luz en un establecimiento de salud, en un determinado año.	Registros administrativos del MSP	Anual	Nacional/Distrital	
Porcentaje de usuarias que accedieron a un método anticonceptivo post evento obstétrico antes del egreso del establecimiento de salud	Porcentaje	Número de mujeres que después de su parto y antes de su egreso de un establecimiento de salud, recibieron un método anticonceptivo, en relación al número de mujeres que dieron a luz en un establecimiento de salud, en un determinado año.	Registros administrativos del MSP	Anual	Nacional/Distrital	

Porcentaje de adolescentes que acceden de manera efectiva a un método anticonceptivo	Porcentaje	Número de mujeres adolescentes que recibieron un método anticonceptivo, en relación al total de mujeres adolescentes, en un determinado año.	Registros administrativos del MSP	Anual	Nacional/Distrital
Brecha de empleo adecuado entre hombres y mujeres (15 y más años)	Porcentaje	Diferencia relativa del empleo adecuado por sexo, respecto al empleo adecuado de los hombres, expresado en porcentaje.	INEC Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	Trimestral (marzo y septiembre) Semestral (junio y diciembre)	Nacional/Provincial Urbano/rural Quintes de ingreso Grupos de edad
Porcentaje de mujeres que acceden al Crédito de Desarrollo Humano	Porcentaje	Mujeres en situación de vulnerabilidad que acceden al Crédito de Desarrollo Humano en relación al total de mujeres en situación de vulnerabilidad.	Registros administrativos del MIES	Trimestral	Nacional/Distrital
Porcentaje de mujeres que participan en cargos directivos académicos y de proyectos científicos	Indicador propuesto por la Secretaría de Derechos Humanos en su calidad de rector del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, como parte de los indicadores en el marco del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y Niñas, y responsabiliza a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de la generación de información.				
Porcentaje de instituciones educativas con oferta intercultural bilingüe en los circuitos con población mayoritaria de una nacionalidad o pueblo	Porcentaje	Instituciones educativas (IE) que cuentan con oferta intercultural bilingüe ubicadas en los circuitos cuya población en su mayoría pertenece a una nacionalidad, respecto al total de IE ubicadas en los mismos circuitos.	Registros administrativos del Mineduc	Anual	Nacional Circuitos con población mayoritaria perteneciente a una nacionalidad
Tasa neta de matrícula de personas por auto-identificación étnica (indígena, afroecuatoriano y montubio) con acceso a bachillerato	Porcentaje	Personas de 15 a 17 años que pertenecen a un pueblo o nacionalidad y que se matricularon en el año escolar respectivo según su edad, respecto al total de población del mismo grupo étnico y etario.	INEC Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	Anual	Nacional A nivel provincial y otras desagregaciones es responsabilidad de las instituciones rigiéndose a los parámetros de la Comisión Estadística de Educación
Porcentaje de docentes del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe con formación pedagógica	Porcentaje	Número de docentes de IE de Educación Intercultural bilingüe con Formación docente, en relación al total de docentes de IE de Educación Intercultural Bilingüe, en determinado periodo	Registros administrativos Mineduc	Anual	Nacional/Distrital
Tasa de empleo adecuado por auto-identificación étnica (15 años y más)	Porcentaje	Población con empleo adecuado de 15 y más años, de las etnias: indígena, afroecuatoriano, negro, mulato y montubio, en relación a la PEA de las mismas etnias	INEC Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	Trimestral (marzo y septiembre) Semestral (junio y diciembre)	Nacional Urbano/rural Sexo
Número de personas con discapacidad que acceden a los servicios del MIES	Porcentaje	Número de personas con discapacidad que acceden a los servicios para personas con discapacidad, del total de personas con discapacidad que se encuentran en situación de vulnerabilidad y extrema vulnerabilidad	Sistema Integrado de Información del MIES/ Subsecretaría de Discapacidades	Semestral	Nacional/Distrital
Porcentaje de personas con discapacidad de los servicios del MIES que alcanzan mejoras en el desarrollo de habilidades en las áreas de desarrollo físico, social, comunicación e intelectual a nivel nacional	Porcentaje	Número de personas con discapacidad de los servicios MIES que alcanzan mejoras en el desarrollo de habilidades en las áreas de desarrollo físico, social, comunicación e intelectual, respecto del total de personas con discapacidad que acceden a los servicios MIES.	Sistema Integrado de Información del MIES/ Subsecretaría de Discapacidades	Semestral	Nacional/Distrital

Número de personas con necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad en el Sistema Nacional de Educación extraordinaria especializada	Valor absoluto	Total de personas con discapacidad inintertadas en el Sistema Nacional de Educación extraordinaria especializada	Registros administrativos Mineduc	Anual	Nacional/Distrital
Porcentaje de conductores de medios de transporte público y comercial capacitados en acciones afirmativas y discapacidad					
Porcentaje de operadoras de transporte público con buses adaptados para personas con discapacidad					
Número de terminales de transporte terrestre que cumplen con Normativa técnica de accesibilidad					
Porcentaje de proyectos nuevos de infraestructura pública nueva que aplican Normativa técnica de accesibilidad					
Número de personas con discapacidad y/o sustitutos insertadas laboralmente	Valor absoluto	Total de personas con discapacidad y/o sustitutos de .15 años y más de edad que se encuentran insertados en el sistema laboral	Registro nacional de personas con discapacidad del MSP Registro de personas afiliadas a la seguridad social del IESS Registro de sustitutos acreditados del MIES	Anual	Nacional Sexo
Porcentaje de instituciones públicas que cumplen la cuota de inclusión laboral de personas con discapacidad	Porcentaje	Instituciones públicas que cuentan con el porcentaje reglamentario de personas con discapacidad en su nómina de funcionarios, respecto al total de instituciones públicas.	Registros administrativos del Ministerio de Trabajo	Anual	Nacional/Zonal
Número de atenciones a las personas en movilidad humana para la protección de sus derechos	Valor absoluto	Número de atenciones brindadas a personas en movilidad humana mediante servicios consulares en el exterior y servicios de movilidad humana en territorio nacional.	Sistema Nacional Integrado de Información sobre Movilidad Humana Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Semestral	Nacional Zonal
Número de mujeres en situación de movilidad humana en zona de frontera que reciben servicios de atención Integral	Indicador propuesto por la Secretaría de Derechos Humanos en su calidad de rector del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, como parte de los indicadores de gestión en el marco del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y Niñas y responsabiliza a MIES, Ministerio de Gobierno y SDH, de la generación de información.				

Estos indicadores han sido propuestos por el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades en la Agenda para la Igualdad de Discapacidades 2017-2021. Si bien no se dispone de los datos sobre la fuente de información, periodicidad y nivel de desagregación, estos indicadores constan en esta tabla debido a la relevancia que tienen respecto a las competencias de un gobierno autónomo descentralizado cantonal. Lo que muestra un desafío para dichas entidades locales, en relación a la generación de información a nivel territorial.

Fuentes: INEC: Fichas de indicadores del Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021, Fichas de Indicadores de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares de las Mujeres, Fichas de Indicadores de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

MIES: Plan Sectorial de Inclusión Económica y Social 2017-2021, Plan Nacional de Prevención de la Violencia contra la Niñez y la Adolescencia.

Mineduc: Plan Sectorial de Educación 2017-2021.

MSP: Plan Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2017-2021.

SDH: Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas.

Anexo 2. Ejemplo de caracterización de un problema utilizando la ficha técnica

Caracterización del problema ¹⁰	
Definición del problema:	El Ministerio de Salud Pública alerta una alta prevalencia de la desnutrición, sobrepeso y obesidad en los ecuatorianos, incrementando el riesgo de contraer enfermedades crónicas no transmisibles que pueden ocasionar discapacidad y muerte.
Descripción del problema:	Tendencia (sube, baja, igual) (2012 vs. 1986)
1. A los 5 meses de vida, el 9,5% de niños presenta desnutrición crónica, a los 5 meses este porcentaje aumenta a 19,9% y de 12 a 23 meses, a 32,6%. El 25,3% de niños menores de 5 años presentó desnutrición crónica. La desnutrición crónica muestra un fuerte tendencia a aumentar cuando menor es el nivel económico con 36,5% en el quintil más pobre y el 13,8% en el quintil más rico. Asimismo disminuye mientras aumenta la educación de la madre (38,8% a 15,4%).	Sin cambios significativos en 26 años
2. La prevalencia de sobrepeso y obesidad aumenta conforme avanza la edad. En edad preescolar es de 6,5%, se incrementa a 29,9% en edad escolar (5 a 11 años), disminuye muy poco en adolescentes de entre 12 a 19 años (26%), e incrementa drásticamente en la población adulta de 19 a 60 años (62,8%). Los escolares del quintil más rico presentan mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad (41,4%) en comparación con los escolares del quintil más pobre (21,3%), tendencia que se mantiene en los distintos grupos de edad.	Proporciones se duplican en 26 años.
3. El 13,1% de hogares ecuatorianos tienen doble carga nutricional, es decir, madres con sobrepeso u obesidad, con hijos menores de 5 años con desnutrición crónica. Asimismo se registra una doble carga a nivel individual, el 2,8% de los niños en edad escolar registra baja talla para su edad (síntoma de desnutrición) y, además tiene sobrepeso u obesidad.	No se cuenta con series temporales para comparación
Explicación del problema:	
Causas:	Consecuencias:
<p>1. Bajo peso al nacer debido a que las madres sufrieron de desnutrición, anemia por falta de hierro y deficiencia de zinc durante su niñez, adolescencia y principalmente durante su embarazo, como fruto del círculo vicioso de la carga de la malnutrición, agravada por el déficit de acceso a agua segura y saneamiento, y las malas prácticas de higiene a causa del desconocimiento, producto de los bajos niveles educativos de las madres y familia en general.</p> <p>2. Al alto nivel de sedentarismo a nivel nacional agravado por la jornada de trabajo prolongada sin el debido descanso, elevado tiempo que se emplea en el uso de gadgets tecnológicos y en el consumo del tiempo en juegos de video y televisión; la limitada difusión y conocimiento de los beneficios que incluye la práctica de actividad física y su impacto en la reducción del riesgo de contraer enfermedades no transmisibles; y limitado acceso a programas de activación que involucren a todos los grupos etarios a nivel nacional.</p> <p>2 y 3. Ingesta alimenticia deficiente o consumo excesivo de alimentos caracterizada por los cambios en los hábitos alimenticios ocurridos en las sociedades durante las últimas décadas. Se ha pasado del consumo de dietas con alto contenido de carbohidratos, complejos y fibra, al consumo de dietas ricas en grasas saturadas y azúcares simples. Estos cambios se han generado como incidencia de una acelerada urbanización, misma que ha influido en el aumento desmedido de las jornadas laborales que avocan a la población al consumo de alimentos fuera de casa, en donde aumenta cada vez más la venta de alimentos procesados, cuyo consumo es incentivado por la publicidad.</p>	<p>1. Los niños enfrentan mayor riesgo de muerte neonatal y si sobreviven, mayor riesgo de contraer enfermedades que no le permiten optimizar su capacidad de crecimiento y desarrollo, perpetuando el círculo vicioso.</p> <p>1. Repercusiones importantes en el estado de salud a lo largo del ciclo de vida que se expresan particularmente en el inmerso del desempeño físico y mental de la persona; dada su menor capacidad de aprendizaje, disminución del coeficiente intelectual, habilidad cognitiva y desarrollo psicosocial, limitando su capacidad para generar ingresos, lo que a la vez repercute en la calidad de vida de su familia y en el desarrollo de su comunidad.</p> <p>2 y 3. Incremento en el riesgo de contraer enfermedades crónicas como diabetes, hipertensión, enfermedades cardiovasculares y ciertos tipos de cáncer que conducen a una muerte temprana (En el 2011, en el Ecuador, las principales enfermedades crónicas no transmisibles, representaron el 47,8% de las muertes de personas entre 30 y 70 años¹¹. Asimismo la actividad física ha sido definida como el cuarto factor de riesgo, asociado con el 6% de la mortalidad a escala mundial, seguida de la hipertensión arterial, consumo de cigarrillos y niveles altos de glucosa).</p>

* Las negrillas en la ficha corresponden a aquellas causas sobre las cuales un GAD cantonal puede actuar según sus competencias.

¹⁰ La información expuesta en este trabajo, tiene como fuente la publicación realizada por el Ministerio de Salud Pública sobre los resultados obtenidos a partir de la encuesta nacional de salud y nutrición 2011-2013.

¹¹ Ministerio de Salud Pública del Ecuador. Salud es nutrición, salud es movimiento.

Anexo 3. Medidas utilizadas en la producción de indicadores

- Media simple:** la media simple (\bar{x}) de un conjunto de valores dados, es la suma de todos los valores (x) dividida por el número de valores que integran ese conjunto (n). Por ejemplo: Promedio de estudiantes que aprobaron el año escolar 2020-2021.
- Media ponderada:** al calcular el promedio de un dado conjunto de valores, si queremos darle mayor importancia a unos que a otros, se utiliza la media ponderada. Asignamos un peso (w) a cada valor (x) y multiplicamos cada valor por su peso correspondiente (wx). A continuación sumamos los productos resultantes y dividimos el total por la suma de los pesos. Por ejemplo: Tasa estandarizada de mortalidad.
- Razón:** es la relación entre dos cantidades medidas en la misma unidad. Se expresa como el valor de una cantidad dividido entre el valor de la otra. Por ejemplo razón de niñas con respecto a niños en la educación general básica.
- Proporción:** cuando una razón toma la forma de una parte de la población que se divide por el total, la razón se denomina proporción. Las proporciones son una clase particular de razones en las que el denominador es la cantidad que representa al total de un determinado grupo y el numerador es un sub conjunto del total. Por ejemplo, en la proporción de la población en edad escolar que pertenece al sexo femenino, el numerador corresponde a las niñas en edad escolar y el denominador el total de la población (niños y niñas) en edad escolar.
- Porcentaje:** un porcentaje es una proporción multiplicada por cien. Por ejemplo: porcentaje de personas que viven en el área rural.
- Tasa:** cuando la relación entre dos cantidades se mide como un cociente en el que el numerador y el denominador se expresan en unidades diferentes, entonces ese cociente se denomina tasa. Por ejemplo: tasa de mortalidad infantil (se calcula dividiendo el número de muertes infantiles en un determinado año para el número de nacidos vivos en el mismo año de referencia, y se multiplica el cociente por 1,000).
- Cuantiles:** los cuantiles son puntos tomados a intervalos regulares de un conjunto de datos ordenados que divide la distribución en "n" conjuntos de igual tamaño. Por ejemplo, "n" puede tomar el valor de 10, lo que significa que el conjunto de valores será dividido en diez subconjuntos, En este caso, los cuantiles reciben el nombre de deciles. Siguiendo esta misma lógica, cuando dividimos el conjunto de valores en cinco subconjuntos, los cuantiles recibirán el nombre de quintiles, y cuando dividimos el total en cien subconjuntos, el nombre de percentiles.
- Rango:** el rango es la diferencia entre el valor más alto, máx (x) y el valor más bajo, mín (x) de un conjunto de datos. Por ejemplo, si tomamos la altura en centímetros de un grupo de personas y registramos los valores 150, 160, 170, 155, 147 y 153, encontraremos que el rango será: $170 - 147 = 23$.

Anexo 4. Actores del Sistema Cantonal de Protección de Derechos de Tulcán

Competencias relacionadas con el ciclo de la política pública		Implicaciones de la Protección de Derechos				
		Protección integral	Protección Emergente Protección Especial			
			Promoción	Prevención	Atención	Restitución
Formulación/ transversalización	Rectoría	SDH, MIES, MinEduc, MSP, MinTrabajo, MREMH, GADM-T	DPE	DPE	CPJ, UJ, FGE, DP, DPE, PN, JCPD	CPJ, UJ, FGE, DP, DPE, PN, JCPD
	Transversalización	Comisión de Igualdad de Género CCPD-T				
	Participación y corresponsabilidad social	Consejos Consultivos				
Ejecución	Rectoría/transversalización	SDH, MIES, MinEduc, MSP, MinTrabajo, MREMH, GADM-T	CCPD-T GAD Parroquiales	CCPD-T GAD Parroquiales	CCPD-T Tenencias Políticas	CCPD-T Tenencias Políticas
	Apoyo		Agencias oficiales internacionales ONG Internacionales ONG Nacionales	Agencias oficiales internacionales ONG Internacionales ONG Nacionales	Agencias oficiales internacionales ONG Internacionales ONG Nacionales	Agencias oficiales internacionales ONG Internacionales ONG Nacionales
	Participación y corresponsabilidad social		Defensorías comunitarias	Defensorías comunitarias	Defensorías comunitarias	Defensorías comunitarias
Observancia		CCPD-T	CCPD-T	CCPD-T	CCPD-T	CCPD-T
Seguimiento y Evaluación		CCPD-T	CCPD-T	CCPD-T	CCPD-T	CCPD-T

Anexo 5. Descripción de los grupos poblacionales asociados a cada enfoque de igualdad

En el marco de lo establecido en la Constitución de la República respecto a priorizar la acción del Estado hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad, es necesario centrarse en los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria. Según el artículo 35 de la Constitución, las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres provocados por fenómenos naturales o antropogénicos.

A. Niñas, niños y adolescentes

En la Convención sobre los Derechos del Niño, se define como niño a todo ser humano menor de dieciocho años de edad. Asimismo, en el artículo 4 del Código de la Niñez y Adolescencia se señala como niño y niña, a las personas que no ha cumplido doce años de edad; y como adolescente, a las personas de ambos sexos de doce hasta antes de cumplir 18 años de edad. No obstante, la infancia y adolescencia significan mucho más que el tiempo que transcurre entre el nacimiento y la edad adulta; es la época en la que los niños, niñas y adolescentes pueden crecer, aprender, jugar y desarrollarse. Es una época valiosa en la que los niños, niñas y adolescentes deben vivir sin miedo, con el estímulo de sus familias, seguros frente a la violencia, protegidos contra los malos tratos y la explotación (UNICEF, 2005).

Como tales, los niños, niñas y adolescentes son titulares de sus propios derechos y, por lo tanto, deben ser protagonistas de su propio desarrollo, considerando que lo que resulta apropiado para los adultos puede no ser adecuado para la infancia.

Cabe resaltar que la titularidad de derechos comprende su reconocimiento, su ejercicio y, sobre todo, su restitución cuando han sido transgredidos.

B. Jóvenes

Las y los jóvenes son personas entre los 18 y 29 años de edad. Hablar de la juventud supone hablar del período del ciclo vital en el cual las personas se encuentran en un momento de consolidación de su identidad, adquisición de nuevas responsabilidades, conformación de una familia, búsqueda de la autonomía económica y transformación de los roles sociales en cuanto a la valorización de opiniones y expectativas. Es un momento marcado por la necesidad de adquirir experiencia para el desempeño profesional y laboral. La juventud es una etapa del ciclo de vida caracterizada por la fuerza de sus anhelos que se expresa en la participación activa y militante en causas sociales, culturales, políticas, ambientales y económicas. Los jóvenes generan diversos espacios sociales donde generalmente establecen nuevas relaciones interpersonales, nuevos códigos de comunicación y estrategias de desafiar a la sociedad. Por lo expresado, se hace necesario el apoyo del Estado, la sociedad y la familia a fin de garantizar el desarrollo de este grupo (GADMT; CCPDT; PNUD, 2019, pág. 52).

C. Adultos y adultas mayores

Las personas adultas mayores son personas mayores de 65 años de edad, son sujetos de derecho, socialmente activos, con garantías y responsabilidades respecto de sí mismas, su familia y su sociedad, con su entorno inmediato y con las futuras generaciones. Las personas envejecen de múltiples maneras dependiendo de las experiencias, eventos cruciales y transiciones afrontadas durante sus cursos de vida, es decir, implica procesos de desarrollo y de deterioro (Ministerio de Salud de Colombia, 2019).

El envejecimiento humano constituye un proceso multidimensional de los seres humanos que se caracteriza por ser heterogéneo, intrínseco e irreversible; inicia con la concepción, se desarrolla durante el curso de vida y termina con la muerte. Es un proceso complejo de cambios morfológicos, psicológicos y funcionales de las personas en interacción continua con la vida social, económica, cultural y ecológica de las comunidades, durante el transcurso del tiempo (Ibíd.).

D. Mujeres

La concepción del término "mujer" ha cambiado a través de la historia. En esta evolución se advierte un proceso en la manera en que la sociedad ha modificado su percepción sobre el rol de la mujer en los distintos ámbitos en los que se desempeña día a día y sobre todo sobre las desigualdades existentes entre ambos sexos. La situación de desventaja de las mujeres no solo se evidencia en situaciones extremas como la violencia física, psicológica, patrimonio o simbólica, también se expresa en otros aspectos de la convivencia social como la educación, salud, protección social, empleo, entre otros (CPDQ, 2017a).

E. Personas de diversidades sexo-genéricas

Las personas eligen quién quieren ser en función de su orientación sexual e identidad de género, sin ataduras a la realidad biológica que imponen moldes sociales. Desde este modo, se reconoce a todas las diversidades sexo-genéricas en las siglas LGBTTTIQ, que se refieren a: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Travestis, Transgénero, Intersexuales y Queers (CPDQ, 2017b).

F. Personas en movilidad humana

El concepto de movilidad humana es entendido como el movimiento o desplazamiento que una persona, familia o grupo humano realiza para establecerse en un lugar distinto al de su nacimiento, sea de manera temporal o definitiva, generalmente en búsqueda de una mejor calidad de vida. En esa línea, se incluye a las personas inmigrantes, refugiadas, desplazadas, víctimas de trata y tráfico de personas, y personas en búsqueda de refugio (CPDQ, 2017c).

G. Personas con discapacidad

De acuerdo al artículo 6 de la Ley Orgánica de Discapacidades se considera persona con discapacidad a toda aquella persona que como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria.

H. Pueblos y nacionalidades

El Estado ecuatoriano reconoce la existencia de los pueblos y nacionalidades indígenas, y de afro-ecuatorianos culturalmente diversos, y garantiza su desarrollo como pueblos, marcando los fundamentos jurídicos para el ejercicio de sus derechos específicos.

En el país existen 15 nacionalidades indígenas, cada una con su particularidad cultural, cosmovisión, lengua y conocimiento. En el cantón Tulcán, los grupos étnicos son relativamente pequeños, la población indígena representa aproximadamente el 4% de la población, habitan mayoritariamente en las parroquias de El Chical, Tulcán, Tufiño y Maldonado. Este grupo de población se reconoce como parte del pueblo Awá. En lo que respecta a la población afro-ecuatoriana, ésta representa alrededor del 3% del total de la población del cantón al 2019, y se concentra básicamente en la parroquia urbana de Tulcán (GADMT; CCPDT; PNUD, 2019, págs. 69,70).