

CONSTRUYAMOS CIUDADES DE DERECHOS HUMANOS



Recurso teórico para orientar la
incorporación del enfoque de derechos
humanos en la gestión urbana



CONSTRUYAMOS CIUDADES DE DERECHOS HUMANOS

Recurso teórico para orientar
la incorporación del enfoque
de derechos humanos en la
gestión urbana



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Construyamos ciudades de derechos humanos. Recurso teórico para orientar la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana

Este documento fue coelaborado por la Defensoría del Pueblo de Ecuador y por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, en el marco del Programa Ciudades Intermedias Sostenibles .

-
- | | |
|---|---|
| ■ Freddy Carrión Intriago
Defensor del Pueblo de Ecuador | ■ Christiane Danne
Directora residente de GIZ en Ecuador |
| ■ Zaida Rovira Jurado
Vicedefensora del Pueblo de Ecuador | ■ Dorothea Kallenberger
Coordinadora del Programa Ciudades Intermedias Sostenibles |
| ■ Cristhian Bahamonde Galarza
Secretario general Misional | |
| ■ Tatiana Ordeñana Sierra
Coordinadora general de Producción Especializada de Gestión del Conocimiento e Investigación | |

Elaboración:

- | | |
|--|---|
| ■ Defensoría del Pueblo de Ecuador
Cintya Pamela Jaramillo Amores
Diana Lorena Morillo Velasco | ■ Cooperación Técnica Alemana- GIZ
Roberta M. Lossio |
|--|---|

La presente publicación es parte del paquete educomunicacional “Construyamos ciudades de derechos humanos” junto con la Guía metodológica para educadoras y educadores y el documento “Conceptualización del enfoque de derechos humanos en la gestión Urbana” elaboradas por la DPE y la GIZ.

Agradecimientos a todas las personas e instituciones que aportaron al proceso que culminó en este producto, especialmente a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Consejo Nacional de Competencias, Grupo Faro y Fundación Esquel.

Revisión editorial

Dirección Nacional de Administración del Conocimiento de la Defensoría del Pueblo
María Dolores Vasco Aguas
José Morales, GIZ

Revisión gráfica:

Paúl Palacios, GIZ

Diseño e ilustración:

Manthra Comunicación · info@manthra.ec

ISBN: 978-9942-8901-1-5

Forma de citar: Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana - GIZ. (2021). *Construyamos ciudades de derechos humanos. Recurso teórico para orientar la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana.*

Primera edición

© Defensoría del Pueblo de Ecuador, Quito, 2021

Defensoría del Pueblo de Ecuador
Juan León Mera N21-152 y Vicente Ramón Roca
Quito - Ecuador
www.dpe.gob.ec

Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Whympfer N28-39 y Orellana
Quito - Ecuador
giz-ecuador@giz.de
www.giz.de

Índice

Introducción	6
¿A quiénes está dirigido este recurso teórico?	6
¿Cuáles son sus objetivos?	7
COMPONENTE 1:	
Aspectos básicos de los derechos humanos.....	8
¿Qué son los derechos humanos?	8
Fundamentos de los derechos humanos.....	8
Características de los derechos humanos.....	9
¿Para qué sirven los derechos humanos?	10
Igualdad y no discriminación	10
¿Qué son los estereotipos?	10
¿Qué son los prejuicios?	11
El enfoque de derechos humanos	11
Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos.....	12
Los derechos humanos en la Constitución de Ecuador	13
COMPONENTE 2:	
Incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana.....	14
Aspectos generales.....	14
Referencias de marcos programáticos y normativos relevantes	15
Derecho a la ciudad y derechos humanos en la ciudad	16
¿Qué es una ciudad de derechos humanos?	17
Gestión urbana con enfoque de derechos humanos	19
Elementos para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana.....	20
Política pública urbana con enfoque de derechos	21
¿Por qué es importante usar el enfoque de derechos en el ciclo de políticas públicas?	22
Lineamientos principales para incorporar el enfoque de derechos en el ciclo de las políticas públicas urbanas.....	23

Lista de referencias.....	31
---------------------------	----

Anexos.....	35
-------------	----

Anexo 1.....	35
--------------	----

Anexo 2.....	40
--------------	----

Tabla de abreviaciones

AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
BMZ	Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CGLU	Ciudades Gobiernos Locales Unidos
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DPE	Defensoría del Pueblo de Ecuador
GADM	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur
LGBTI	Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero, Intersex
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador
NUA	Nueva Agenda Urbana
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Programa CIS	Programa Ciudades Intermedias Sostenibles
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Introducción

En 2018 la Defensoría del Pueblo de Ecuador y el Programa Ciudades Intermedias Sostenibles (CIS) implementado por la Cooperación Técnica Alemana (GIZ Ecuador), por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, sellaron un acuerdo interinstitucional para promover la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana en las ciudades de Ecuador. En colaboración con otras instituciones nacionales e internacionales, se realizó el Foro *Derechos y ciudad* para generar insumos y posicionar el tema en el debate público. A partir de los hallazgos de este evento, se formuló una estrategia para incorporar el enfoque de derechos humanos en la gestión urbana en el marco del Programa CIS.

Como parte de esta estrategia, en 2019 se llevó a cabo un estudio para la conceptualización del enfoque de derechos humanos en el sector urbano de Ecuador que involucró a centenas de participantes para la generación de insumos y la validación de hallazgos. El proceso de formulación del estudio, enfocado en las seis ciudades laboratorio del Programa CIS¹, permitió un acercamiento a la realidad del ejercicio de derechos humanos en las áreas urbanas del país y a la necesidad de plantear herramientas que faciliten la incorporación práctica del enfoque de derechos en la gestión urbana, y más específicamente en el ciclo de las políticas públicas urbanas.

Durante el período 2018-2020, se realizaron una serie de actividades para la asistencia técnica, sensibilización y fortalecimiento de saberes y capacidades a las contrapartes del programa con el apoyo de aliados en el sistema de protección de derechos humanos del país.

Asimismo, se desarrollaron una serie de talleres piloto de educación en derechos humanos que incluyeron entrevistas específicas a actores de todos los sectores para la formulación de un paquete de productos educacionales direccionados tanto a la sociedad civil como a personas servidoras públicas y autoridades de gobiernos autónomos descentralizados municipales.

No obstante, desde marzo de 2020, la emergencia sanitaria causada por COVID-19 agudizó la crisis de vulneración de los derechos humanos en Ecuador. Con la intención de reflexionar sobre los retos y oportunidades para resurgir de la crisis actual a partir de los derechos humanos, en 2020 se organizaron una serie de eventos virtuales para el intercambio de experiencias y promoción de alianzas que faciliten este renacer de las ciudades basado en un nuevo paradigma.

Este recurso teórico es resultado de este proceso y parte del paquete de productos educacionales *Construyamos ciudades de derechos humanos* que se complementa con la *Guía metodológica para educadoras y educadores* con el objetivo de contribuir a la educación y promoción de la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana en Ecuador, y de ese modo construir ciudades de derechos humanos.

El documento está dividido en dos partes principales: i) aspectos básicos de los derechos humanos; e, ii) incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana.

¿A quiénes está dirigido este recurso teórico?

Este documento busca orientar a servidoras y servidores públicos que trabajan en el ámbito de la gestión urbana quienes, al ser las y los representantes del Estado en cada dependencia pública, están en la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos en el marco de acción en el que se desenvuelven.

1. Las ciudades laboratorios del Programa CIS y sus líneas de acción son: a) movilidad urbana sostenible en Ambato y Cuenca; b) gestión de riesgos, resiliencia y adaptación al cambio climático en Latacunga y Portoviejo; (c) vínculos urbano-rurales y seguridad alimentaria en Lago Agrió; (d) mejoramiento de barrios, seguridad y espacio público en Loja.



Adicionalmente, está dirigido para actores de la sociedad civil, academia y el sector privado que tengan un rol en los procesos participativos de planificación y de toma de decisiones en la gestión urbana, con la finalidad de que puedan encontrar orientaciones básicas sobre las obligaciones del Estado y la corresponsabilidad de los demás sectores en la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana.

¿Cuáles son sus objetivos?

Este documento es una herramienta que permite brindar nociones conceptuales básicas para la incorporación del enfoque de derechos humanos. Se pretende proporcionar con este recurso:

- Contenidos esenciales sobre los elementos y parámetros relevantes para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana en particular, de políticas públicas con el objetivo de construir ciudades de derechos humanos.
- Orientaciones básicas y prácticas para la incorporación del enfoque de derechos humanos en cada fase del ciclo de la política (así como planes y proyectos) para el desarrollo urbano sostenible.
- Una lista de elementos para la valoración de las políticas con enfoque de derechos humanos.

Este recurso es un instrumento flexible que debe ser adaptado a la realidad en la cual se aplica, dependiendo del contexto y del momento del desarrollo de políticas, planes o proyectos.





COMPONENTE 1

Aspectos básicos de los derechos humanos

¿Qué son los derechos humanos?

Son facultades (capacidad de hacer algo), libertades y atributos (características) que tienen todas las personas por su condición humana. Permiten desarrollar una vida digna y direccionar el ejercicio del poder; están en continuo desarrollo y reconocimiento y no es necesario que se encuentren consagrados en normas legales para exigir su cumplimiento. Su respeto, protección y realización constituyen el más alto deber del Estado (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2015).

Fundamentos de los derechos humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. En su artículo 1 está escrito que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Es a partir de esas afirmaciones que desde el contenido elaborado por la Defensoría del Pueblo de Ecuador se explican los conceptos que constituyen los elementos esenciales que dan sentido a la existencia de los derechos humanos (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2015).



En este contexto, si imaginamos a los derechos humanos como una edificación, inmediatamente podemos constatar que existen tres conceptos que vendrían a ser los cimientos de dicha construcción: la dignidad, la igualdad y la libertad:

- **Dignidad:** es el valor inherente que tiene cada persona por su condición de ser humano en sus dimensiones tanto individual como colectiva. La dimensión colectiva implica reconocer y garantizar los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas en un sentido amplio. Es el fundamento que permite limitar el poder de los Estados y orientar sus acciones para potencializar su impacto positivo en la calidad de vida de la población.

La dignidad es el reconocimiento de las personas como fines y no como medios para cumplir con los fines de otras personas; si se mira a las personas como medios, están siendo reducidas a un objeto desconociendo el valor que tienen como seres únicos, irrepetibles e invaluable.

Es un concepto que implica reciprocidad pues la conducta de respeto que esperamos para nuestros derechos es la misma que debemos estar dispuestas y dispuestos a reconocer a otras personas sin ninguna distinción de identidad de género, edad, origen cultural, entre otras. De la misma forma incluye la convivencia en armonía con la naturaleza.

- **Libertad:** es una facultad que permite a las personas decidir sobre sí mismas, sobre las opciones y actos que dan sentido a su existencia; sin embargo, esa facultad tiene lugar dentro de un contexto político y jurídico de un Estado democrático, donde el pueblo es el autor de sus propias normas, las legitima y, por lo tanto, se obliga a su cumplimiento. La libertad personal no puede afectar la dignidad y los derechos de otras personas o grupos.
- **Igualdad:** es un atributo de las personas a través del cual se reconocen sus múltiples diferencias, pero, al mismo tiempo, apunta a que son iguales en dignidad, por tanto, no puede haber discriminación ni desigualdad posible al momento de ejercer nuestros derechos humanos. En este sentido, es deber del Estado disminuir las brechas de oportunidades, sea a través de normas jurídicas que traten a todas las personas con neutralidad o de acciones que garanticen que las personas no tengan obstáculos en el ejercicio efectivo de los derechos humanos y que puedan acceder a estos derechos en las mismas condiciones que otras personas.

Características de los derechos humanos

Los derechos humanos se caracterizan por ser:

- **Universales:** los derechos humanos pertenecen a todas las personas en cualquier parte del mundo, por lo tanto, son consideradas sujetas de derechos humanos.
- **Inherentes:** los derechos humanos son de todas las personas sin ninguna distinción ya que emanan de la dignidad y están naturalmente unidos a la condición humana.
- **Inalienables:** los derechos humanos no pueden suprimirse, son insustituibles, no negociables, ni susceptibles de adaptaciones según conveniencias, no pueden ser enajenados por ninguna circunstancia.
- **Indivisibles e interdependientes:** todos los derechos están relacionados entre sí, por lo que la afectación o el progreso de uno afecta a los demás. Son un todo interdependiente e intrínseco.
- **Irrenunciables:** no se puede renunciar a los derechos humanos ni por voluntad de su titular, las personas no pueden prescindir de estos.

- **Intransmisibles:** no se pueden trasladar de una persona a otra, cada persona tiene derecho al goce y disfrute de sus derechos de forma indelegable.
- **De igual jerarquía:** todos los derechos humanos tienen el mismo valor, es decir, ningún derecho prevalece sobre otro.
- **Progresivos:** están en constante evolución a medida que se va ampliando su ámbito de ejercicio y protección. No puede existir acciones de carácter regresivo.
- **Imprescriptibles:** los derechos humanos son permanentes: su ejercicio no está supeditado al tiempo.

Por otro lado, existen otras características que se atribuyen a los derechos humanos:

- **Centrados en la dignidad humana, la igualdad y no discriminación:** todas las personas son iguales en dignidad y deben gozar de los derechos sin ningún tipo de discriminación.
- **Reconocidos por la comunidad internacional y protegidos por leyes nacionales e internacionales:** la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) sientan las bases del derecho internacional de los derechos humanos. Este marco legal internacional reitera que todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación.

¿Para qué sirven los derechos humanos?

Una de las funciones de los derechos humanos es que permiten no solo poner límites al ejercicio del poder estatal, sino que también buscan dirigir las acciones de los Estados y de sus representantes hacia la garantía de dichos derechos (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2015). En este sentido, el Estado no puede intervenir en determinadas esferas de la vida de las personas; por ejemplo, no puede intervenir en las creencias religiosas de las personas o en las decisiones sobre la forma como se relacionan afectiva y sexualmente con otras personas. Por tanto, los derechos humanos permiten direccionar el ejercicio del poder ya que constituyen lineamientos encaminados al reconocimiento permanente de la dignidad humana y a la plena realización de los derechos.

Por otra parte, los derechos humanos son aquellas herramientas o elementos fundamentales que nos permiten construir y desarrollar nuestro proyecto de vida, es decir, aquello que soñamos y que nos hemos planteado realizar. El proyecto de vida está relacionado íntimamente con las condiciones de vida digna, entendiéndose que, sin unas condiciones adecuadas, este proyecto se puede ver truncado. Por ejemplo, si una familia no logra acceder a una vivienda digna con servicios básicos y de proximidad, las oportunidades de trabajo, educación, cultura y ocio difieren a una que pueda acceder a todo esto. Con este marco, se puede afirmar que los derechos humanos permiten desarrollar una vida digna.

¿Qué es la igualdad y no discriminación?

Todas las personas son sujetas de derechos humanos, protegidas por las leyes nacionales y estándares internacionales con igualdad y sin discriminación de ningún tipo.

En las ciudades, existe una gran diversidad de personas con relación a orígenes culturales, religión, género, entre otros. Los patrones de interacción que usamos en la sociedad generalmente se basan en estereotipos y prejuicios que se traducen en estigmas sociales que generan discriminación.



- **¿Qué son los estereotipos?**

Son características generalizadas que atribuimos a un grupo social. Esas características y generalizaciones constituyen los estereotipos (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2016a).

Se puede decir, que son sistemas de creencias rígidos sobre determinadas personas o grupos respecto a sus características, prácticas, comportamientos que marcan lo normal para un grupo de personas sin tomar en cuenta la individualidad y particularidad de sus integrantes, y que pueden llevar al prejuicio.

- **¿Qué son los prejuicios?**

Son valoraciones subjetivas que se traducen en opiniones muy fuertes de carácter negativo y sin fundamento, pues no obedecen al conocimiento, sino a percepciones, creencias y actitudes construidas en la sociedad, que se asimilan naturalmente (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2016a). Se trata de concepciones erradas pero que se tienen firmemente por verdaderas y que no se cuestionan en absoluto a pesar de existir evidencias en su contra.

Los estereotipos y prejuicios determinan, en muchos casos, la forma como nos relacionamos con otras personas o grupos de personas, pues influyen en nuestros sentimientos, pensamientos y actitudes, configurándose diferentes situaciones y prácticas discriminatorias.

En este sentido, la construcción de ciudades de derechos humanos supone el fortalecimiento de la cohesión social para la toma de decisiones relevantes para construir su propio destino (Consejo Nacional de Competencias, CNC, y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, 2012). Estas decisiones deben fundamentarse en la igualdad, el respeto a la diversidad, apuntando a la construcción de sociedades solidarias que conviven en armonía con la naturaleza.

El enfoque de derechos humanos

Los derechos humanos tienen como propósito que todas las personas tengan la posibilidad de concebir y construir un proyecto de vida. Aplicar el enfoque de derechos humanos requiere que las normas y principios que la Constitución de Ecuador ha reconocido e incorporado y que se encuentran también en instrumentos internacionales, sean aplicados por aquellas personas que de alguna manera puedan ejercer poder y tomar decisiones, no para imponerse, sino para crear iguales condiciones para el ejercicio de derechos (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2015).

Se trata de un marco de análisis y de aplicación cuyo objetivo es identificar y reconocer las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el ilegítimo ejercicio del poder que obstaculiza el progreso en materia de desarrollo (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006, p. 13). Asimismo, pone en cuestión las relaciones construidas sobre la idea de que hay quienes dominan y quienes son subordinados y que es natural que unas personas tengan privilegios y otras (casi siempre las mismas) carezcan de oportunidades para desarrollar sus capacidades y proyectos de vida individuales y colectivos (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2015).

El enfoque de derechos humanos incluye, a su vez, los enfoques de género, intergeneracional, intercultural, de discapacidades y de movilidad humana (ver Anexo 1). Estos enfoques parten de considerar a cada persona como un fin en sí mismo, capaz de decidir, actuar e intervenir, diferente, pero igual en dignidad y derechos; implica mirar a las personas tanto en su dimensión individual como colectiva.

Para hacer viable el enfoque de derechos humanos es necesario que, por un lado, la sociedad civil sea corresponsable y esté comprometida con el ejercicio y exigibilidad de sus derechos y, por otro, que los actores estatales cumplan con sus obligaciones para garantizar, promover, respetar y promover los derechos de la población. En este orden de ideas, tres temas son fundamentales para aplicar el enfoque de derechos:

1. Decisión política de los Gobiernos de cumplir con sus obligaciones frente a los derechos humanos como punto de partida y meta de la gestión pública.
2. Fortalecimiento de capacidades para actores estatales y de la sociedad civil sobre derechos humanos, las ventajas comparativas para la gestión pública que representa la aplicación del enfoque de derechos humanos y sus resultados en la calidad de vida de la población.
3. Comunicación efectiva entre todos los actores, públicos, privados, academia y sociedad civil de manera que se tenga una misma visión compartida sobre la aplicación del enfoque de derechos humanos (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, IPPDH, 2014).

En el enfoque de derechos humanos se consideran dos categorías de actores:

- Las personas y grupos son los sujetos de derechos.
- El Estado y todas las instituciones que lo componen tienen la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar (hacer efectivos) los derechos de todas las personas.

Es importante considerar que varios actores influyen de manera positiva o negativa en la efectivización de los derechos humanos en la complejidad urbana. Por lo tanto, es primordial reconocer el rol de grupos y organizaciones de la sociedad civil, sector privado, academia y medios de comunicación en la gobernanza urbana, en los procesos y resultados de las políticas públicas urbanas. Por ende, deben ser considerados en la gestión del ciclo de la política pública de forma efectiva ya que son corresponsables en la exigibilidad de los derechos humanos.

Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos

Las obligaciones del Estado frente a los derechos humanos son asumidas en virtud de la ratificación de tratados internacionales en la materia. Estas obligaciones implican:

- **Respetar:** deber del Estado de no interferir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho.
- **Proteger:** es el deber del Estado de impedir que terceros interfieran, impidan u obstaculicen el goce y ejercicio de derechos; implica, por lo tanto, que las violaciones de los derechos se investiguen, se enjuicie a las personas responsables, que se repare a las víctimas y que se adopten medidas apropiadas, razonables y necesarias para impedir o reparar violaciones de los derechos.
- **Garantizar:** estas obligaciones suponen asegurar que la o el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por su cuenta; requiere que los Estados adopten medidas para satisfacer el derecho en cuestión.
- **Promover:** fomentar la práctica de los derechos mediante difusión, el desarrollo de políticas y la asignación de presupuestos y recursos entre otras acciones para crear las condiciones necesarias para el goce de los derechos.

En este marco, según el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, se pueden describir los siguientes lineamientos que orientan la acción estatal dirigida a satisfacer derechos sociales, políticos y económicos (IPPDH, 2014, pp. 115-150), ligados directamente con la vida digna en las ciudades:

- **Obligaciones inmediatas y progresivas:** son medidas que garanticen la igualdad y no discriminación y cumplimiento de derechos, su incumplimiento no se puede justificar por insuficiencia de recursos u otras razones. Incluyen la vigilancia sobre el estado de efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales.



- Protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad.
- Obligación de asegurar niveles mínimos de derechos y bienestar básico que permitan una vida digna.
- Obligación de no regresividad.
- Obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para la garantía de los derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos propende a hacer efectivos los derechos humanos, que incluye lo que el Estado no debe hacer con el fin de evitar violaciones de derechos (no torturar, no privar arbitrariamente la libertad, etc.) y las acciones que debe desarrollar para lograr el pleno ejercicio de los derechos humanos (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2017).

Los derechos humanos en la Constitución de Ecuador

La Constitución de Ecuador de 2008 se caracteriza por ser garantista de derechos humanos, afirmando que el más alto deber del Estado es respetar y hacer respetar los derechos reconocidos por el Estado y por los instrumentos internacionales de derechos humanos. La ley suprema del Estado reconoce en sus artículos los derechos del buen vivir (capítulo 2), derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (capítulo 3), derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (capítulo 4), derechos de participación (capítulo 5), derechos de libertad (capítulo 6), derechos de la naturaleza (capítulo 7) y derechos de protección (capítulo 8).

La orientación de la Constitución ecuatoriana es lograr la vida digna de todas y todos como el fin último del desarrollo, con el ser humano al centro como sujeto de derechos. En este marco legal, las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas son los principales mecanismos para la efectivización progresiva de los derechos de todas las personas.

En este contexto, las agendas nacionales para la igualdad, construidas con el liderazgo de los cinco consejos nacionales para la igualdad (Género, Intergeneracional, Interculturalidad, Discapacidad y Movilidad Humana) son instrumentos basados en los principios rectores de igualdad y no discriminación y deben estar articulados a las políticas públicas en todos los niveles con obligatoriedad².





COMPONENTE 2

Incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana

Aspectos generales

En términos generales, las ciudades³ latinoamericanas se han convertido en centros donde se concentran los problemas de discriminación, inequidad, presión ambiental y con eso, la vulneración de los derechos humanos y de la naturaleza. Existen casos de falta o mala calidad de servicios básicos como salud, vivienda inadecuada y escasez de equipamientos comunitarios que demuestran situaciones de precariedad en muchas ciudades del continente. No obstante, las áreas urbanas simultáneamente pueden ser espacios de oportunidades de desarrollo ya que concentran no solamente una amplia diversidad social y cultural, sino también de actividades económicas, de formación y acceso a servicios y a oportunidades que permitan asegurar condiciones de vida digna para toda la población.

3. El término "ciudad" debe entenderse como "cualquier metrópoli, ciudad, pueblo, aldea o asentamiento humano que constituye una comunidad política y que, por lo general está organizada institucionalmente como unidad gubernamental local con naturaleza municipal o metropolitana. Incluye espacios urbanos y periurbanos, así como entornos rurales o semirurales que configuran su territorio (Lorena Zárate, 2018).



Los resultados de las medidas para gestionar la emergencia causada por la pandemia por COVID-19 dejan claro la profundización de los problemas citados. La interconexión e interdependencia entre las personas nunca fue tan evidente, lo que afecta a una persona, afecta a todas, por lo que es imprescindible que se considere esta crisis como una oportunidad para romper paradigmas que no han funcionado para reinventar las ciudades desde los derechos humanos, de las articulaciones sociales y de una relación sostenible con el territorio y el medio ambiente. Regresar a la “normalidad” no puede ser una opción, ya que es desde ella que nace la crisis. En este contexto, es prioritario repensar las ciudades y sus territorios a partir de un paradigma de desarrollo urbano sostenible basado en la inclusión, igualdad y accesibilidad universal que contribuyan a la construcción de ciudades de derechos humanos.

Efectivizar los derechos humanos en las ciudades y sus territorios es más relevante que nunca. Para ello es fundamental reconocer la complejidad del contexto local donde viven las personas, sus características, sus relaciones culturales, económicas, personales, ambientales y el territorio donde viven.

Esas necesidades evidencian el rol de los gobiernos municipales en la gestión urbana⁴, así como de otros actores locales de la sociedad civil, sector privado y la academia para construir políticas, estrategias y acciones alineadas a los derechos humanos que resulten en el efectivo mejoramiento de vida de la población. Los gobiernos municipales, de acuerdo con sus competencias, inciden en la realización de los derechos humanos cuando, por ejemplo, brindan servicios básicos de agua y saneamiento, o planifican el transporte público, según los principios y estándares mencionados. Por tanto, las personas servidoras públicas locales son responsables de garantizar, proteger y promover los derechos humanos, aunque en muchas ocasiones estas obligaciones no son vistas como parte de sus tareas cotidianas.

En este orden de ideas, la gestión urbana basada en derechos humanos y apoyada en la buena gobernanza trae atributos potentes para mejorar la calidad de vida en las ciudades y sus territorios a través de la efectivización de los derechos humanos.

Referencias de marcos programáticos y normativos relevantes

Varios marcos normativos y programáticos internacionales y nacionales orientan la efectivización de derechos humanos en la ciudad.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015a), el Acuerdo de París (2015), la Nueva Agenda Urbana, NUA (2016) y el Plan de Acción Regional para la implementación de la NUA en América Latina y el Caribe 2016 -2036 transversalizan los derechos humanos en relación con los grandes retos actuales ligados a la sostenibilidad y la urbanización del planeta. Aquí se destacan dos de ellos:

- La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) fueron aprobados en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas como un *Plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad*. A pesar de la pertinencia de otros ODS en el ámbito urbano, el ODS 11 está específicamente dedicado al derecho a la ciudad y se basa en los fundamentos de los derechos humanos, pretendiendo “Lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”.
- La Nueva Agenda Urbana, aprobada en 2016 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en Ecuador, delinea la política pública urbana internacional para los próximos 20 años, en favor de ciudades y asentamientos humanos que garanticen el derecho a la ciudad y donde se logre la plena realización de los derechos humanos.

4. Gestión urbana puede definirse como un conjunto estructurado de iniciativas, instrumentos y mecanismos que aseguran el funcionamiento eficiente y eficaz de las ciudades (uso y ocupación del suelo, provisión de servicios, desarrollo económico, mecanismos de participación y exigibilidad, entre otros), contando con que las actoras y los actores públicos, privados y de la sociedad civil cumplan con sus roles de forma articulada y coordinada. La gestión urbana asegura el logro de los objetivos de desarrollo de la ciudad promoviendo su equilibrio entre las dimensiones físicas, espaciales, sociales, económicas, ambientales y culturales. Para eso es necesario también contar con políticas públicas que permitan, promuevan y garanticen calidad de vida para la población, gestionadas por la administración local. (Kenneth Davey, 1993; Ilaria Bramezza, 1996; Acioli, 2003).

Se reconoce en estos acuerdos internacionales que los derechos humanos son fundamentales para promover y desarrollar procesos de urbanización sostenibles que promuevan la igualdad y combatan la discriminación en todas sus formas, exhortando a “no dejar a nadie atrás”. La aplicación de los derechos humanos es considerada vital para que las ciudades funcionen como espacios donde todos y todas puedan vivir con seguridad y paz en igualdad de oportunidades (Organización de las Naciones Unidas, 2015a y 2017).

En el contexto ecuatoriano, la Constitución de la República del Ecuador (CRE) (2008) fue la primera en el mundo en reconocer el derecho a la ciudad en el artículo 31:

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía. (CRE, 2008)

En el ámbito de políticas para los asentamientos humanos, en 2020 el Ecuador lanzó la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036 (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI), resultado de un proceso participativo iniciado a raíz de Hábitat III (con la Nueva Agenda Urbana). En esta Agenda se considera a los derechos humanos como principio transversal y los visibiliza estableciendo la construcción de “ciudades inclusivas” como uno de sus cuatro ejes (MIDUVI, 2020). Esta Agenda es importante porque brinda orientaciones para las políticas públicas y acciones a nivel territorial con impacto en la gestión y desarrollo urbano y sus vínculos con las áreas rurales en Ecuador hasta 2036.

Asimismo, los derechos humanos y, en particular, el derecho a la ciudad se desarrollan en instrumentos legales como por ejemplo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS, 2016). Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010) establece las funciones y competencias de los gobiernos autónomos descentralizados municipales (GADM) en la garantía de derechos como saneamiento básico y agua, además de la obligación de implementar el sistema de protección integral en los cantones.

Derecho a la ciudad y derechos humanos en la ciudad

En las últimas dos décadas se puede ver en Europa, Asia, América del Norte y del Sur el desarrollo de un movimiento global de las ciudades por los derechos humanos. La Carta de Derechos Humanos de Asia (1998) y la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000) fueron hitos importantes para impulsar el reconocimiento del rol de los gobiernos locales como entidades comprometidas con la garantía, respeto y promoción de los derechos humanos para mejorar la calidad de vida de las personas que habitan las ciudades.

El concepto de *los derechos humanos en la ciudad*, desarrollado en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad y en la Carta Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2011), implica:

- i. el compromiso de respetar, proteger y realizar a escala local los derechos humanos internacionalmente reconocidos;
- ii. la atención prioritaria a los grupos marginados y en condiciones de vulnerabilidad; y,
- iii. el compromiso de incorporar una perspectiva de derechos humanos en las políticas locales (ONU, 2015a).

Se destacan dos marcos importantes en el movimiento de ciudades por los derechos humanos:

1. La Carta-Agenda Global de Derechos Humanos en la Ciudad (2012) busca la promoción y consolidación de los derechos humanos de todas las personas que habitan todas las ciudades del mundo. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad define el derecho a la ciudad como el uso equitativo de la ciudad conforme a los principios de sostenibilidad,



democracia, equidad y justicia social. Queda claro que este es un derecho “[...] interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, 2005, Art. 2).

Esta perspectiva parte de entender los derechos humanos como meta de las políticas públicas de acuerdo con marcos legales nacionales e internacionales. El modelo de gestión está basado en la buena gobernanza a través de un proceso de cooperación entre la población y otros actores. La idea no es solo no dejar a nadie atrás pues también implica construir el camino de forma colaborativa.

En términos prácticos, este documento establece doce derechos humanos con un plan de acción que prevé responsabilidades para la ciudad y para las personas que la habitan, reforzando la idea de la corresponsabilidad en la construcción de las ciudades⁵.

2. Los Principios Rectores de Gwangju para una Ciudad por los Derechos Humanos definidos en 2014 en el el Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos consolidan el compromiso de las ciudades, que se renueva durante el Foro Mundial que continua a organizarse a cada año en la ciudad de Gwangju (República de Corea). Los principios establecidos en esta declaración se resumen en los siguientes: derecho a la ciudad; la no discriminación y la acción afirmativa; la inclusión social y la diversidad cultural; la democracia participativa y la gobernanza responsable; la justicia social, la solidaridad y la sostenibilidad; el liderazgo político y la institucionalización; la transversalización de los derechos humanos; instituciones efectivas y la coordinación de las políticas; la educación y la enseñanza de los derechos humanos, y el derecho a la reparación (CGLU, 2014).

Muchas ciudades han adherido a este movimiento, auto declarándose ciudades de derechos humanos como Bogotá, Rosario, Barcelona, Madrid y Viena, con planes y acciones concretas que permiten evidenciar que es posible cambiar paradigmas de planificación y gestión urbana.⁶

Este es un movimiento que sigue desarrollándose con cada vez más experiencias exitosas en el mundo y la reafirmación de compromisos con los derechos humanos que se renuevan con declaraciones anuales⁷.

¿Qué es una ciudad de derechos humanos?

En los Principios Rectores de Gwangju se especifica que una ciudad de derechos humanos es un espacio donde se garantizan las condiciones de vida digna de la población y prima el ejercicio del derecho a la ciudad y los derechos humanos en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, siguiendo los principios de sostenibilidad, igualdad y solidaridad (CGLU, 2014).

En una ciudad de derechos humanos todas las personas pueden desarrollar su proyecto de vida con dignidad, lo que implica acceder a vivienda digna, trabajo, salud, agua, alimentos, entre otros. Además, existen las condiciones para participar en la construcción de la comunidad desde los principios de igualdad y no discriminación, participación, inclusión y cultura de paz.

5. La Carta-Agenda está en proceso de revisión para incluir los derechos humanos emergentes, como la digitalización, que implica establecer criterios específicos para ciudades de derechos humanos y el alineamiento con los ODS y NUA. Para más información: <https://www.uclg-cisd.org>

6. Barcelona: <https://ajuntament.barcelona.cat/dretsdiversitat/sites/default/files/Guia%20ESP.pdf>, Madrid: https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Descriptivos/ficheros/PlanDDHH_Madrid.pdf y Bogotá: <http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-y-fortalecimiento-local/planes-de-desarrollo-local/bogota-humana>

7. Para más información: http://www.whrcf.org/bbs/board.php?bo_table=eng_p4_06_2020&wr_id=362&sca=2020

Esto implica tomar en cuenta algunos elementos como, por ejemplo:

- **No discriminación:** no se debe discriminar por razón de sexo, género, edad, estado de salud, ingresos, nacionalidad, identidad cultural, situación migratoria u orientación política, religiosa o sexual, entre otras.
- **Diversidad cultural:** debe respetar, proteger y fomentar todas las costumbres, memorias, identidades, lenguas y manifestaciones artísticas y culturales de sus habitantes.
- **Igualdad de género:** debe adoptar todas las medidas necesarias para combatir la discriminación y violencias en cualquiera de sus formas contra las mujeres, los hombres, las personas del colectivo LGBTI. Una ciudad de derechos humanos debe tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo de las mujeres, y garantice la igualdad en el ejercicio y el cumplimiento de los derechos humanos, así como una vida libre de violencias.
- **Ciudadanía inclusiva:** una ciudad donde todas las personas (tanto si están de paso como de forma permanente) son consideradas sujetas de derechos humanos.
- **Más y mejor participación política:** para la definición, implementación, seguimiento y asignación presupuestaria de las políticas urbanas y la planificación territorial, en vistas a reforzar la transparencia, efectividad e inclusión de la diversidad de habitantes y de sus organizaciones.
- **Garantía de sus funciones sociales:** asegurando un acceso equitativo para todas las personas a vivienda digna, espacios públicos, bienes, servicios, principalmente para personas en situación de vulnerabilidad. Una ciudad de derechos humanos prioriza el interés público definido colectivamente, asegurando un uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado de los espacios urbanos y rurales.
- **Economías inclusivas y diversas:** debe proteger y asegurar el acceso a medios de vida y empleos dignos para quienes habitan la ciudad, que dé cabida a otras economías (por ejemplo, la economía social y solidaria) y que asegure el pleno desarrollo de la población en situación de vulnerabilidad.
- **Espacios públicos:** debe mejorar las interacciones sociales y la participación política, fomentar las expresiones socioculturales, abrazar la diversidad y potenciar la cohesión social. Los espacios públicos deben contribuir a satisfacer las necesidades de quienes habitan la ciudad y hacerlas más seguras, verdes y saludables.
- **Vínculos urbanos rurales inclusivos:** debe beneficiar a las personas en situación de pobreza, tanto en zonas rurales como urbanas, y proteger la biodiversidad, los hábitats naturales y los ecosistemas de su región o territorio.
- **Buena gobernanza:** se determina en el modo en que las actoras y los actores se relacionan y participan en la toma de decisiones, a través de espacios de negociación, participación efectiva y corresponsabilidad con equidad entre actores y actoras para encontrar soluciones que les satisfagan (Pablo Chirif, s/f; Unión Europea, 2008).
- **Derechos ambientales:**
 - **Derecho al agua potable y servicios sanitarios:** el Estado debe garantizar el derecho a consumir agua limpia y de calidad para preservar la salud y la vida, para lo cual protegerá las fuentes del líquido vital.
 - **Derecho al medio ambiente:** el derecho a vivir en un entorno libre de contaminación. Esto implica tomar acciones frente a la expansión y densificación urbana, el espacio



público, el transporte, los servicios básicos, la salud pública, la contaminación atmosférica y la protección de la diversidad y los ecosistemas.

Adicionalmente, una ciudad de derechos humanos considera importante construir sus procesos sociales y culturales en armonía con la naturaleza, por lo que se considera necesario y fundamental los:

- **Derechos de la naturaleza:** el reconocimiento de la naturaleza como sujeta de derechos implica la implementación de acciones bajo los siguientes derechos (Javier Morales, 2018):
 - < **Protección:** contar con el marco institucional y normativo para evitar las alteraciones de los ciclos vitales que puedan producir los seres humanos, individual o colectivamente, imponiendo su interés y omitiendo el mantenimiento de la relación armónica entre humanidad y naturaleza.
 - < **Conservación:** contempla el cuidado de la naturaleza mediante el conjunto de medidas, estrategias, políticas, prácticas, técnicas y hábitos que aseguren el rendimiento sustentable y perpetuo de los recursos renovables y evitar el derroche de los no renovables.
 - < **Mantenimiento y sostenibilidad:** la implementación de acciones para asegurar las buenas condiciones de la naturaleza para las futuras generaciones, así como el mantenimiento de la diversidad biológica.
 - < **Restauración:** la implementación de acciones para recuperar y restablecer las condiciones de los procesos naturales.

Gestión urbana con enfoque de derechos humanos

El principal objetivo de la gestión urbana debe ser la igualdad en el goce de los derechos humanos de todas las personas habitantes de las ciudades sin discriminación alguna, respetando el medioambiente desde el principio del desarrollo urbano integral y sostenible. Si se toma en cuenta que la buena gobernanza es uno de los elementos claves para la construcción de ciudades de derechos humanos, la gestión urbana debe basarse en procesos participativos, donde el GAD municipal, la población y otros actores tomen decisiones y acuerden el desarrollo de acciones públicas coordinadas y monitoreadas que respeten, protejan, garanticen y promuevan los derechos para todas las personas que habitan en las áreas urbanas.

En el marco de protección de los derechos humanos es importante destacar que en los tratados internacionales se determinan normas para el contenido mínimo, básico y esencial de los derechos. En este caso particular, para la realización de los derechos humanos en las ciudades es necesario cumplir con 4 criterios mínimos:

- **Accesibilidad:** igualdad y no discriminación en términos de acceso físico, cultural, económico, religioso y de información.
- **Disponibilidad:** asegura la suficiencia de los medios que garantizan el derecho. Por ejemplo, para el ejercicio y goce del derecho a la educación las escuelas públicas deberán contar con suficiente espacio, cupos para la demanda de estudiantes, con servicios básicos y medios para cumplir su función.
- **Calidad:** los servicios y productos que se ofrecen deben contar con el personal y los recursos financieros y técnicos que permitan atender a la población de forma eficaz, eficiente y con calidez.
- **Aceptabilidad:** responden a los valores y características culturales de las personas que reciben un servicio (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2013).

La gestión urbana debe garantizar que los principios y estándares de los derechos humanos sean la base de su accionar a través de instrumentos de política pública, planes, proyectos e iniciativas para poder asegurar el desarrollo urbano sostenible.

Elementos para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana⁸

Una vez que se ha analizado qué son los derechos humanos y sus principios, qué es el enfoque de derechos humanos en la gestión urbana y cuál es el marco de protección de los derechos humanos en las ciudades, se proponen cinco elementos establecidos en los pactos y acuerdos internacionales pertinentes para la aplicación del enfoque de derechos en la gestión urbana:

Tabla 1.
Elementos para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana

Elementos	Significado y aplicación
Interseccionalidad	Contribuye a entender la manera en que factores como la nacionalidad, origen cultural, identidad de género, orientación sexual, condición socioeconómica, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, situación migratoria, estado de salud, condición de discapacidad y grupo etario, entre otros, se entrecruzan en las formas de discriminación y violencia que puede experimentar una persona. No se pueden seccionar las características de una persona con relación a estos factores, más bien hay que considerar a la persona de forma integral. La discriminación es un fenómeno complejo que se traduce en la vulneración de derechos de acuerdo con las y los sujetos, sus múltiples identidades, los roles que desempeñan en su cotidianidad y que tienen lugar en distintas espacialidades urbanas.
Integralidad e interdependencia	Se refiere a que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes. La Defensoría del Pueblo menciona que “el avance de uno de ellos facilita el de los demás, y su privación afecta negativamente al resto de derechos” (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2016). En el contexto urbano, este atributo incorpora una visión sistémica e integral considerando la complejidad de los temas vinculados al desarrollo de una vida digna como un conjunto de elementos, entre ellos: servicios de proximidad, habitación, medioambiente, entre otros, que deben ser considerados de forma interdependiente para que la gestión urbana genere respuestas que logren la efectivización del ejercicio pleno de los derechos humanos.
Progresividad y no regresividad	La implementación de este elemento busca impedir el retroceso de las condiciones de vida de la población en relación con la efectivización de los derechos humanos. Debe tenerse en cuenta que existen obligaciones fundamentales que el Estado debe cumplir inmediatamente y en otros casos deben realizarse de manera progresiva, considerando la capacidad de gestión y disponibilidad de recursos. Esto implica que se deben generar acciones públicas graduales que cuenten con indicadores que comprueben avances progresivos a partir de la situación inicial.
Participación y corresponsabilidad	Este elemento busca asegurar que la gestión urbana sea una construcción corresponsable entre los diversos actores, la población, el sector privado, academia y la sociedad civil, a través de una participación informada e inclusiva en todas las fases del ciclo de la política pública. Implica la generación de espacios que permitan a toda la población ejercer la libertad de expresión y opinión, e intervenir en la toma de decisiones de manera consciente y bien informada. También se refiere a la trascendencia y la incorporación de sus aportes en las acciones de la gestión urbana.
Transparencia y rendición de cuentas	Se fundamenta en que la efectivización de los derechos humanos implica una relación entre titulares de obligaciones (principalmente el Estado) y sujetos de derechos. En este sentido, parte del establecimiento imprescindible de mecanismos accesibles y transparentes de información y exigencia que garanticen su cumplimiento. La rendición de cuentas implica verificar cómo las acciones realizadas en el marco de la gestión urbana resultan en la vulneración o efectivización de derechos humanos.

Fuente: Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana GIZ, 2020.



Política pública urbana con enfoque de derechos

Las políticas públicas pueden ser definidas como los “procesos colectivos de construcción de sentido y de interacción entre actores estatales y sociales en favor de un mayor bienestar” (IPPDH, 2014). Las políticas públicas vinculan las necesidades sociales con una planificación de mediano y largo plazo. Son implementadas por el Estado (gobiernos nacionales y locales), en colaboración con actores de la sociedad civil, colectivos sociales, sector privado, academia entre otros (Luis Aguilar, 2000; Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2017).

El objetivo principal de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos es la garantía de los derechos de todas las personas; por tanto, la definición de sus objetivos es guiada por los estándares y principios de los derechos humanos. Por ejemplo, en políticas que contemplen el derecho a la vivienda digna y adecuada, el objetivo no sería construir viviendas solo para reducir el déficit habitacional; más bien se trata de garantizar el derecho humano a una vivienda con los criterios mínimos de accesibilidad, calidad, aceptabilidad y disponibilidad.

A continuación, se presentan algunas características principales que distinguen la formulación de políticas públicas de forma tradicional de la construida con un enfoque basado en derechos humanos.

Tabla 2.
Enfoque tradicional versus enfoque basado en derechos humanos

Enfoques tradicionales	Enfoques de derechos humanos
Enfoque sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas	Visión integral, intersectorial e interseccional del desarrollo, considerando que los derechos son interdependientes
Las necesidades son alcanzadas o satisfechas.	Los derechos son ejercidos y efectivizados (respetados, protegidos y garantizados) en el tiempo.
La satisfacción de necesidades no conlleva responsabilidades u obligaciones estatales, aunque puede generar promesas.	Los derechos humanos siempre conllevan una correlación de responsabilidades sociales y obligaciones estatales de cumplimiento obligatorio.
Las necesidades no son necesariamente universales.	Los derechos humanos siempre son universales.
Las necesidades pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad y asistenciales.	La caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde la perspectiva de los derechos humanos.
La sostenibilidad es deseable.	La sostenibilidad es necesaria.
La participación es una estrategia que muchas veces responde a un marco legal, pero sin que realmente la población tenga acceso a las decisiones que les afectan.	La participación es un objetivo, una meta y una estrategia. La población es la protagonista como Sujeta de derechos. Existe una relación entre Estado como garante de derechos y las personas titulares de derechos. Las personas están empoderadas para que puedan ejercer sus derechos y exigir su cumplimiento.
Se centra en las manifestaciones de los problemas o en sus causas inmediatas.	Se centra en las causas estructurales y en las brechas existentes para el ejercicio de los derechos humanos, poniendo siempre al ser humano y a la naturaleza en el centro. Los grupos que han sido vulnerados son identificados para que las políticas generen estrategias para disminuir las brechas.
Las necesidades básicas pueden ser alcanzadas por medio de metas o de resultados a corto plazo.	Los derechos humanos se pueden realizar solamente atendiendo tanto los resultados como los procesos. El proceso de diseño, formulación, implementación y monitoreo es importante como los resultados, con miras a los principios de igualdad, no discriminación, participación, etc.

Fuente. Barahona, 2006 como citado en Giménez, 2010 p. 58.

¿Por qué es importante usar el enfoque de derechos en el ciclo de políticas públicas?

La incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión de la política pública es importante porque brinda legitimidad y valor agregado al proceso, como se explica a continuación (IPPDH, 2014; SENPLADES, 2011):

- El enfoque basado en derechos es lo correcto desde el punto de vista ético y jurídico.
- Brinda legitimidad normativa y social porque se basa en la dignidad humana, la libertad e igualdad que deben estar garantizadas por el Estado y por estándares internacionales de derechos humanos.
- Debe ser considerado como el paraguas que permite una visión integral e interseccional de las agendas nacionales para la igualdad.
- Gestionar el ciclo de políticas públicas basado en un enfoque de derechos conduce a resultados de mayor impacto y sostenibilidad ya que prevé el empoderamiento de las personas involucradas para una participación corresponsable, invita al diálogo y al consenso, y fortalece la cohesión social.
- Los principios y fundamentos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos sirven para orientar el proceso y se convierten en criterios de calidad durante el desarrollo de todas las fases del ciclo de la política pública: identificación, formulación, implementación y evaluación.
- Promueve el desarrollo de capacidades de las instituciones para que puedan garantizar y respetar los derechos, al mismo tiempo que promueve el fortalecimiento de las capacidades de las personas y grupos titulares de derechos para que activen los mecanismos de exigibilidad de sus derechos.

Las políticas con enfoque de derechos humanos contribuyen a la disminución de la brecha entre los estándares de derechos humanos que se encuentran normados y la realidad efectiva de su ejercicio y acceso por parte de la población (CIDH, 2018). En este sentido, implementar y aplicar el enfoque de derechos humanos en la política pública implica que el Estado garantice:

- La participación de la población en todo el ciclo de la política pública, con acceso a la información y a los diversos mecanismos de exigibilidad.
- La aplicación del principio de igualdad y no discriminación, considerando las cinco agendas nacionales para la igualdad y los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad.
- La incorporación de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas accesibles para todas las personas con la finalidad de revisar, validar y hacer seguimiento de la implementación de las políticas y la utilización de los recursos.

En síntesis, es posible afirmar que la política pública con enfoque de derechos humanos se teje más allá de la esfera estatal, incluyendo a las personas, comunidades, sectores empresariales, organizaciones sociales y no gubernamentales. Su ciclo debe ser centrado en las personas y en la naturaleza, con fuerte articulación multiactor y multinivel (Guendel, 2002).



Lineamientos principales para incorporar el enfoque de derechos en el ciclo de las políticas públicas urbanas

La decisión política para incorporar el enfoque de derechos en la gestión urbana y, en este caso, en el ciclo de la política pública, es una condición importante porque determina el talento humano y los recursos financieros que se deben destinar e implementar en el proceso. Por esa razón, los procesos de sensibilización y capacitación sobre las implicaciones y valores agregados de la incorporación y aplicación del enfoque de derechos humanos resultan fundamentales desde el inicio y a lo largo de todas las fases del ciclo.

El ciclo de la política pública es un proceso continuo y flexible. Para este recurso teórico se trabaja con un ciclo condensado en cuatro principales como se define en seguida:

- Identificación y análisis de la situación
- Formulación y toma de decisión
- Implementación y monitoreo
- Evaluación

Figura 1.
Ciclo de la política pública



Fuente: (GIZ), 2020.

Al abordar cada una de estas cuatro fases se deben establecer consideraciones específicas que permitan identificar los derechos vulnerados, las personas titulares de derechos que están siendo o podrán ser afectadas, las obligaciones del Estado frente a su garantía, y las posibles acciones necesarias para garantizar los derechos humanos, observando los elementos anteriormente establecidos (igualdad y no discriminación: participación; integralidad-interseccionalidad, y progresividad y no regresividad, transparencia).

A continuación, se plantean los pasos para la incorporación del enfoque de derechos humanos con algunas preguntas para orientar la operacionalización de cada fase de la política⁹.

Fases de la política pública con enfoque de derechos humanos y sus principales elementos

Fase 1: identificación y análisis de la situación

Principales elementos a identificar y analizar:

- Situación que se desea cambiar (contextualización del problema).
- Las sujetas y los sujetos de derechos.
- Los derechos vulnerados y las causas de los problemas existentes.
- El marco legal de derechos para tratar el problema y las competencias institucionales.
- Actores que tienen un rol en la causa y solución de los problemas.
- Brecha de capacidad.

Preguntas orientadoras para aplicar el enfoque de derechos humanos:

Generales:

1. ¿Cuáles son los problemas principales u oportunidades de mejora que la política pública desea abordar?
2. ¿Cuáles son los actores del Estado (titulares de obligaciones) involucrados en el abordaje de los derechos en cuestión y cuáles son sus roles?
3. ¿Cuáles otros actores están involucrados en la situación en cuestión y cuáles son sus roles (privados, sociedad civil, entre otros)?
4. ¿Cuáles son las brechas de capacidades (financieras, técnicas y humanas) para que estos actores cumplan sus roles?

⁹ Metodología inicialmente preparada en conjunto con Oscar Ospina y Aimee Marron para su testeo en los talleres piloto en 2019.



Interseccionalidad:

1. ¿Quién o qué grupos están siendo afectados (sujetos de derechos) por el problema y por qué (análisis de la causa)?
 - ¿Existen personas/grupos en situación de mayor vulnerabilidad entre las personas que se identificaron como afectadas?
 - Caracterizar los sujetos de derechos contemplando variables como origen cultural, identidad género, edad, discapacidad, condición económica y social, ubicación territorial, entre otras.
 - ¿Dónde están estas personas/grupos localizados en el territorio?
2. ¿Cuáles son los derechos de estos grupos que están siendo vulnerados?
3. ¿Cuál es el marco legal existente que protege los derechos en cuestión?
4. ¿Cómo las agendas para la igualdad u otras políticas abordan estos derechos y que articulación se puede hacer?

Integralidad e interdependencia:

1. ¿Existen mecanismos de coordinación y articulación entre actores para abordar el tema en cuestión? ¿Cómo funcionan?
2. ¿Existen otras políticas similares que abordan los mismos derechos y grupos para garantizar una efectiva articulación?
3. ¿La implementación de esta política tiene impacto en otros derechos?

Progresividad y no regresividad:

1. ¿La implementación de esta política implica un retroceso no intencional en la calidad de vida de algún grupo poblacional?

Participación y corresponsabilidad:

1. ¿Cuáles son los mecanismos de participación existentes y cómo funcionan?
2. ¿Como participan los grupos de atención prioritarios y personas en situación de vulnerabilidad?

Transparencia y rendición de cuentas:

1. ¿Cuáles son los mecanismos para el acceso a la información al momento de realizar el levantamiento de necesidades e identificación de la población y cómo funcionan?

Fase 2: formulación y toma de decisión

Principales elementos para identificar y analizar:

- Alternativas de solución al problema y determinar la que garantizará de forma más amplia el ejercicio de los derechos humanos.
- Objetivos y acciones.
- Actores claves y sus roles.
- Personal y recursos financieros.
- Indicadores para medir el logro de los derechos humanos en la política pública.

Preguntas orientadoras para la incorporación del enfoque de derechos humanos:

Interseccionalidad:

1. ¿Cuáles son los objetivos en términos de los derechos que deben ser garantizados?
2. ¿Cuáles son los lineamientos de las agendas nacionales de igualdad y otras políticas públicas relevantes?
3. ¿Cuál es el presupuesto para la política? Se debe tomar en consideración las necesidades de los grupos identificados sin exclusión, desigualdad ni discriminación

Integralidad e interdependencia:

1. ¿Qué direcciones del GAD municipal, instituciones del Estado central y seccional, o de otros actores externos se deben involucrar para poder realizar estas acciones acordadas y asegurar una respuesta coordinada para garantizar los derechos en cuestión?
2. ¿Cuáles son los mecanismos de articulación y coordinación previstos para identificar la vulneración o afectación a otros derechos?

Progresividad y no regresividad:

1. ¿Cómo se asegura la financiación de las acciones acordadas?
2. ¿Cómo se configurará el sistema de monitoreo con indicadores de proceso, resultado e impacto que reflejen los avances hacia el cumplimiento de los derechos planteados y cómo se atienden las particularidades de los grupos identificados?
3. ¿El sistema de monitoreo y evaluación planteado considera la disponibilidad o no disponibilidad de datos desagregados para la medición de avances?
4. ¿Está planteada una estrategia para la medición con base en datos existentes?

Participación y corresponsabilidad:

1. ¿Está previsto un proceso de construcción y validación, considerando la participación de los grupos identificados para garantizar la inclusión y no discriminación?
2. ¿Cuáles mecanismos se deben crear para asegurar espacios de participación efectiva de todos los grupos identificados sin discriminación durante las fases de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, para asegurar que los aportes que nacen desde la participación se incorporen e influyeran en la toma de decisiones?
3. ¿Cómo se va a asegurar que los aportes e insumos generados en espacios de participación se reflejen en las políticas públicas?
4. ¿Qué capacidades se deben desarrollar en los actores (titulares de derechos y de obligaciones y responsabilidades) para que su participación sea efectiva?

Transparencia y rendición de cuentas:

1. ¿Cuáles son los mecanismos y canales que se deben establecer para que el acceso a la información sobre las decisiones estatales, normativa y resultados específicos del diagnóstico de la situación urbana identificada sea oportuno, accesible, actualizado e inclusivo?
2. ¿La información sobre el diseño y planificación es accesible a toda la población, en especial a las poblaciones involucradas?



Fase 3: implementación y monitoreo

Principales elementos para identificar y analizar:

- Ejecución de acciones diseñadas, las cuales deben lograr transformar las condiciones y factores que generan desigualdad y exclusión.
- Información de avances y ajustes.

Preguntas orientadoras para la incorporación del enfoque de derechos humanos:

Interseccionalidad:

1. ¿Las acciones planteadas logran adaptarse a las particularidades de cada sujeto de derechos involucrado de acuerdo con los contenidos mínimos de los derechos humanos (disponibilidad/accesibilidad/calidad/aceptabilidad)?
2. ¿Se han puesto en marcha mecanismos para la identificación permanente de efectos discriminatorios (no buscados) producto de la implementación de la política respecto a ciertos grupos sociales en particular, según género, origen cultural, discapacidad, condición económica y social, edad, discapacidad, movilidad humana, entre otras características?

Integralidad e interdependencia:

1. ¿Se han puesto en funcionamiento los mecanismos de coordinación y articulación acordados para llevar a cabo las acciones planificadas y acordadas para satisfacer los derechos por igual y de manera simultánea a todas y todos los sujetos de derechos identificados? ¿Cómo funcionan?
2. ¿Qué relaciones se entablan entre las personas titulares de derechos y los organismos titulares de obligaciones mediante el trabajo conjunto?

Participación y corresponsabilidad:

1. ¿Cómo funcionan los mecanismos para garantizar la participación efectiva y sin discriminación de las personas titulares de derechos identificados?
2. ¿Cuáles consideraciones se deberían tener para fomentar una participación equitativa y sistemática de las personas que están siendo afectadas durante la implementación? Por ejemplo: lugar, horario, se debe prever el cuidado de niños/niñas, el idioma, la accesibilidad del lugar, situaciones de poder que podrían impedir la participación de algunas personas, entre otros factores que podrían limitar la participación.
3. ¿Los espacios de participación aseguran la incorporación de los aportes brindados para ajustes necesarios en la política?
4. ¿Quiénes y cómo están efectivamente involucrándose en la acción en relación con los actores identificados?

Progresividad y no regresividad:

1. ¿Las instituciones comprometidas cumplen con la satisfacción de cada uno y de todos los derechos de manera progresiva?

Transparencia y rendición de cuentas:

1. ¿Funcionan efectivamente los mecanismos y canales de acceso a la información sobre la implementación de la política pública? (Tomar en cuenta posibles obstáculos procedimentales que impidan el ejercicio de derechos)
2. ¿Existen procesos y mecanismos para la transparencia y acceso a información relativa a la ejecución de presupuesto?
3. ¿Se elaboran periódica y regularmente informes para la rendición de cuentas ante la población en los que se dé cuenta del acceso a los mecanismos de reclamo por parte de las personas destinatarias y de sus resultados?

Además, en la provisión de los servicios sociales, se agregan los criterios de disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

- **Disponibilidad:** ¿Existe la suficiente oferta de servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa los derechos humanos identificados en el diagnóstico?
- **Accesibilidad:** ¿Son accesibles los medios por los cuales se materializan los derechos para todas las personas sin ningún tipo de discriminación?
- **Calidad:** ¿Los medios y contenidos por los cuales se materializan los derechos cumplen con los requerimientos adecuados y pertinentes para esa función?
- **Adaptabilidad:** ¿Los medios y contenidos logran adaptarse a las particularidades de cada comunidad, respondiendo a los contextos culturales y sociales diversos?
- **Aceptabilidad:** ¿Los medios y contenidos para materializar los derechos humanos son aceptados por las personas a quienes están dirigidos?, ¿existe un reconocimiento de las personas destinatarias como sujetos de derechos (IPPDH, 2014, pp. 65-66)?

Fase 4: evaluación

Principales elementos para identificar y analizar:

- El progreso y efectos de la intervención, es decir, si esta contribuye o no a resolver el problema que se planteó desde una perspectiva de igualdad y no discriminación.
- El logro de resultados y efectos, y la sostenibilidad de la acción.
- Lecciones aprendidas para la redefinición de política o el diseño de otras políticas.

Preguntas orientadoras para la incorporación del enfoque de derechos humanos:

Interseccionalidad:

1. ¿Se han identificado efectos discriminatorios producto de la implementación de la política respecto a ciertos grupos sociales en particular, según género, origen cultural, edad, discapacidad, condición económica y social, movilidad humana, entre otras?
2. ¿La información disponible para la evaluación cuenta con suficiente nivel de desagregación, contemplando variables como origen cultural, género, edad, discapacidad, condición económica y social, ubicación territorial, entre otros?
3. ¿Existen factores que generan desigualdad y exclusión que fueron transformados a través de la implementación de la política pública? ¿Cuáles?



Progresividad y no regresividad:

1. ¿Cuáles fueron los cambios logrados en relación con la situación de derechos humanos identificada inicialmente? ¿Qué obstáculos se han encontrado?

Integralidad e interdependencia:

1. ¿Cómo funcionaron los mecanismos de coordinación y articulación entre los actores?

Participación y corresponsabilidad:

1. ¿Se implementaron procesos sistemáticos de monitoreo con la participación de titulares de derechos y de obligaciones (Estado) de forma efectiva?
2. ¿Existió participación en igualdad de condiciones en la gestión de la política en cuestión?

Transparencia y rendición de cuentas:

1. ¿Cómo funcionaron los mecanismos para la transparencia y acceso a información relativa a la ejecución de presupuesto?

Lista de elementos para valoración de políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Como parte final del presente documento, a continuación, se propone una matriz para la valoración progresiva de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, con la finalidad de revisar los aspectos mínimos para su planificación, formulación, implementación y evaluación, basados en la información presentada en las secciones anteriores. El objetivo es que cada gobierno local autoanalice brevemente la intención y los esfuerzos para el progresivo cambio de enfoque en la construcción de la política pública que apunte a efectivizar derechos humanos.

Es importante subrayar que esta matriz no tiene la intención de ser una herramienta de evaluación de políticas con enfoque de derechos humanos.

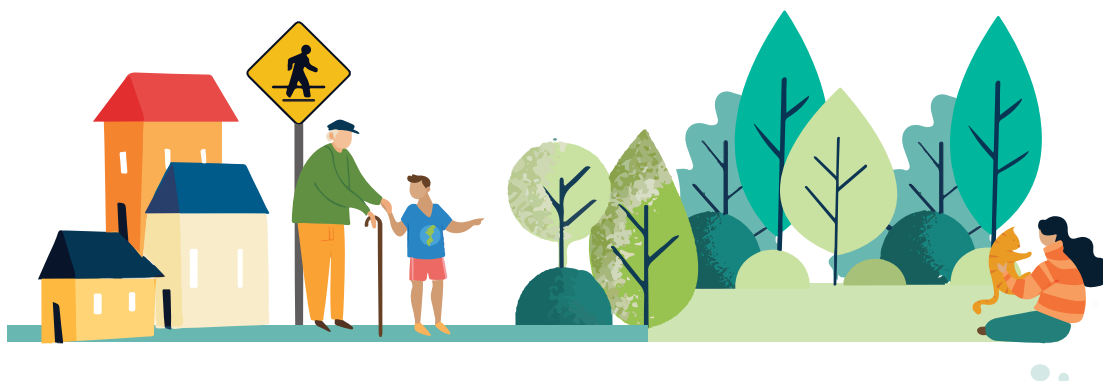


Tabla 3.
Herramienta para la validación del enfoque de derechos humanos en la política pública urbana

Principios/Atributos	Aspectos que analizar	Sí	No	Fuente de verificación
Fase de diagnóstico, formulación y toma de decisiones				
	Se identifico el marco normativo que protege los derechos humanos en cuestión (normas constitucionales, sectoriales, locales, entre otras) para conocer las competencias para su garantía y protección de cada actor			Documento de política hace referencia al marco normativo.
Igualdad y no discriminación, e interseccionalidad	Se han identificado las sujetas y los sujetos de derechos en el territorio, en especial los grupos de atención prioritaria y en situación de vulnerabilidad (dependiendo de los datos disponibles) observando los principios de igualdad y no discriminación.			Documento de política hace referencia a grupos de atención prioritaria y en situación de vulnerabilidad.
Participación y corresponsabilidad	Se ha garantizado la participación informada, responsable y efectiva de la población, organizaciones de la sociedad civil y otros actores claves (en todas las fases).			Proceso de participación documentado Documento de política describe los mecanismos de la participación.
Progresividad y no regresividad	Objetivos y acciones abordan los derechos vulnerados para que se cumplan de forma progresiva, y en articulación con las agendas nacionales de igualdad (u otras políticas).			Análisis del contenido de la política, incluye enfoque de género, intergeneracional, interculturalidad, discapacidad y movilidad humana.
Principios/Atributos	Aspectos que analizar	Sí	No	Fuente de verificación
Fase de implementación y monitoreo de la política pública				
Integralidad e interdependencia	Están previstos mecanismos de articulación y coordinación institucional a nivel horizontal y vertical para responder al principio de integralidad e interdependencia.			Documento de política analiza que derechos de forma interdependiente están siendo vulnerados y afectados por el problema a resolver y prevé aquellos que puedan verse afectados en la implementación de la política.
Transparencia y rendición de cuentas	Están previstos mecanismos para el monitoreo, la rendición de cuentas y el acceso a la información sobre la ejecución de la política.			Documento de política describe los mecanismos para el acceso a la información, monitoreo y rendición de cuentas. Informes sobre monitoreo y rendición de cuentas
Principios/Atributos	Aspectos que analizar	Sí	No	Fuente de verificación
Fase de evaluación y seguimiento				
	Se lograron los resultados planteados previendo la sostenibilidad de la acción y el ejercicio de los derechos humanos.			Documento de evaluación
	Los resultados de la política son comunicados con transparencia y objetividad.			Documentos de comunicación y socialización de los resultados (plan, informes, encuestas)



LISTA DE REFERENCIAS

Acioli, C. J. (2003). "Urban Management Practices in Secondary Cities in Egypt: the case of Belbeis". In Sirry, A. (1^oed.) The Meaning and Scope of Urban Management: an introductory note. Rotterdam, Holanda: Institute for Housing and Urban

Aguilar Villanueva, Luis. F. (ed.).(2000). La implementación de las políticas. México DF, México: http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Van_Meter-Van_Horn_El-proceso-de-implementaci%C3%B3n.pdf

Asamblea Nacional Republica del Ecuador. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo – LOOTUGS. (2016).

Asian Human Rights Commission. Asian Human Rights Charter. (1998). <https://www.refworld.org/pdfid/452678304.pdf>

Barahona, Manuel. (2006). Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas, disponible en http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb_2006.ppt. Consultado el 2-1-2008, citado en Gimenez (2010).

Chirif, Pablo. (s/f). *¿Qué es la gobernanza?* <http://territorioindigenaygobernanza.com/web/que-es-la-gobernanza/>

- Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. (2014). *Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (ANINP) 2013-2017*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-para-la-igualdad-de-Nacionalidades-y-Pueblo.pdf>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (19 de octubre de 2010). Registro Oficial Suplemento n.º 303.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), *Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos*. (2012). *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad*. https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_ESP_0.pdf
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), *Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos*. (2000). *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*. https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa.pdf
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, (CGLU), *Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos*. (17 de mayo de 2014). *Principios rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos (Principios de Gwangju)*. https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Principios%20Rectores%20de%20Gwangju%20para%20una%20Ciudad%20de%20Derechos%20Humanos%20%282014%29_0.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. *Informe Anual 1993. (1994)*. Organización de los Estados Americanos - OEA.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos - CIDH. (2013). *Los estándares internacionales de los derechos humanos: un sistema de derechos en acción*. http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_EstandaresInternacionalesDHlaReimpr.pdf
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos Presidencia de la República (2016). *Planes de Desarrollo Territorial con Enfoque basado en Derechos Humanos: Guía Básica*. Colombia.
- Consejo Nacional de Competencias y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2015/10/plan_nacional_descentralizacion.pdf
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. (2018). *Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades 2017-2021*. <https://drive.google.com/file/d/1qjqDxjHUXa4G5jxAGdDqEqBx07bOBlaA/view>
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2018a). *Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y Personas LGBTI 2018-2021*. https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/Agenda_ANI.pdf
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2018b). *Guía básica para la incorporación de la perspectiva de género e interseccionalidad en los gobiernos autónomos descentralizados*. Autoedición. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/CARE-GUIA-BASICA.pdf>
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (2018). *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII) 2017-2021*. <https://drive.google.com/u/0/uc?id=1na3pE2hLkPiFICR91oHsKnWsZqEGQMFd&export=download>



- Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. (2017). *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana 2017-2021*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/AGENDA-MOVILIDAD-HUMANA-FINAL-FEB-2020-1.pdf...-comprimido-1.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial n.º 449. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Davey, Kenneth. (1993). *Elements of urban management*. The World Bank.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador, DPE. (2017). *Guía de incidencia en políticas públicas y en normativa a nivel local*. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2078/1/AD-DPE-002-2018.pdf>
- Defensoría del Pueblo de Ecuador- DPE. (2016a). *Guía metodológica para procesos de sensibilización y capacitación en introducción a los derechos humanos*. Recuperado en noviembre 2019, DPE Sitio web: <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2134>
- Defensoría del Pueblo de Ecuador, DPE. (2015). “*Soporte teórico para la introducción a los derechos humanos*”. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2138/1/AD-DPE-001-2015.pdf>.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador - DPE. (2016b). “Vivo mis derechos. Manual de implementación para facilitadores y facilitadoras” <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2130>
- Defensoría del Pueblo de Ecuador - DPE y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. (2015). *Respiramos inclusión en los espacios educativos Propuesta metodológica para educadores*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10267.pdf>
- Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana GIZ. (2020). *Conceptualización del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana: una aproximación en Ecuador*.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador y Cooperación Técnica Alemana GIZ. (2020). Plegable *Construyamos la ciudad donde queremos vivir. La sociedad civil en acción*.
- Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Cuadernos del CENDES, 27 (74), 51-80. <https://www.redalyc.org/pdf/403/40316176004.pdf>
- Güendel, Ludwig. (2002). Políticas públicas y derechos humanos. Revista de Ciencias Sociales, 3 (97), 105-125. https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_economicos_sociales_culturales_genero/politicas%20pbllicas%20y%20derechos%20humanos.pdf
- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo - INADI. (2011). *Somos iguales y diferentes, guía para niñas y niños de prevención de prácticas discriminatorias* (1ªed). <http://www.educatolerancia.com/wp-content/uploads/2016/12/EL003641.pdf>
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur. (2014). *Ganar derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos, Mercosur*. https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2020). *Agenda de Hábitat Sostenible del Ecuador 2036*. <http://habitatsostenible.miduvi.gob.ec/portfolio/habitat-2036/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos. (2017). *Guía para la incorporación de derechos humanos en políticas públicas*. Chile, 2017. https://minrel.gob.cl/minrel_old/site/artic/20171114/asocfile/20171110145451/Guia_para_la_incorporacion_del_enfoque_de_derechos_humanos_en_politicas_publicas.pdf

- Morales, Javier. (2018). *Los derechos de la naturaleza un análisis desde las Ciencias Biológicas*. [Artículo inédito]. Archivo personal del autor.
- Naciones Unidas. Acuerdo de París. (2015). https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
- Naciones Unidas, Asamblea General. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf,
- Naciones Unidas, Asamblea General. (2015a). Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos - Informe final del Comité asesor del Consejo de Derechos Humanos. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/174/91/PDF/G1517491.pdf?OpenElement>
- Nikken, P. (2010). La protección de los derechos humanos: Haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25563.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACDH. (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - ONU Habitat. (2017). Nueva Agenda Urbana. <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>
- Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. (2018). Agenda del Derecho a la Ciudad. Para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. Sao Paulo/Barcelona/Ciudad de México. http://www.righttothecityplatform.org.br/wp-content/uploads/agenda-del-derecho-a-la-ciudad_GPR2C-2018-1.p
- Praeger Westpor Bramezza, I. (1996). *The competitiveness of the European city and the role of urban management in improving the city's performance*. The Hague, CIP-Data Koninklijke Bibliotheek Sharma;
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-sectoriales.pdf>
- Secretaria Planifica Ecuador. (2019). Los enfoques de igualdad en la planificación local. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Documento-Enfoques-de-Igualdad-final.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - ONU Habitat. (2017). Human Rights in Cities Handbook Series Volume I. The human rights-based approach to housing and slim upgrading. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/InformalSettlements/UNHABITAT_HumanRights-BasedApproch.pdf
- Unión Europea. (2008). Libro Blanco sobre la Gobernanza. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>
- Zárate, Lorena. (2018). *Hacia la incorporación de un enfoque de derechos humanos y derecho a la ciudad para políticas urbanas inclusivas y sostenibles*. [Manuscrito inédito]. Archivo personal de autora.



ANEXOS

Anexo 1¹⁰

En el marco de la Constitución de Ecuador (2008), se establece la importancia de asumir cinco enfoques para la igualdad alineados a los Consejos Nacionales para la Igualdad (Art. 156). Estos enfoques se encuentran recogidos y fundamentados en las Agendas Nacionales para la Igualdad, que deben ser transversalizados en toda política pública que se construya e implemente. El enfoque de derechos humanos establece un marco común que integra y permite la efectiva aplicación de los enfoques de igualdad.

¹⁰ Elaborado por la consultora Aimee Marron en base a las Agendas Nacionales para la Igualdad.

Figura 2.
Enfoques de igualdad



Nota: Tomado de Vivo mis derechos, Manual de implementación para facilitadores y facilitadoras, Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2016.

A continuación, se incluyen orientaciones sobre estos cinco enfoques que son complementarios al enfoque de derechos humanos.

Enfoque de género

El enfoque de género está orientado a identificar las diferencias y discriminación que se dan por razones de sexo biológico, identidad de género, orientación sexual y expresión de género. Según el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG), el enfoque de género ayuda a que se tomen en cuenta “los significados, prácticas, símbolos, representaciones y normas que las sociedades establecen a partir de las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, dentro de una matriz heterosexual.” (CNIG, 2018.b, p. 69).

Adicionalmente, el enfoque de género considera las “diferencias étnicas, de clase, generacional, religiosa, geográfica, por orientación sexual” (CNIG, 2018.b, p. 69), origen nacional, discapacidad y situación socioeconómica, entre otras, las cuales condicionan las relaciones jerárquicas y desiguales dentro de la sociedad, colocando en una condición de vulnerabilidad y discriminación a mujeres y personas LGBTI.

En términos prácticos, aplicar un enfoque de género implica reducir las desigualdades y discriminaciones que también se experimentan en las áreas urbanas, lo que conlleva la implementación de acciones concretas como las siguientes:



- Generar medidas y mecanismos claros para la incorporación de las diferentes necesidades y demandas de las mujeres y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, travestis, transgénero e intersexuales (LGBTI) en el diseño presupuestario y su implementación, en la construcción e implementación de políticas, planes, programas y proyectos, con el fin de aportar a la reducción de la discriminación y de las brechas de desigualdad.
- Garantizar de manera equitativa la participación de mujeres y personas LGBTI en la gestión urbana, reconociendo y diseñando mecanismos de participación que tomen en cuenta las diferentes formas de exclusión, discriminación y vulnerabilidad que estos grupos también pueden experimentar por su origen cultural, condición socioeconómica, grupo etario, condición de discapacidad, nivel educativo, situación de movilidad humana, entre otras características.
- Promover y garantizar la ocupación de cargos públicos por parte de mujeres y personas LGBTI, en las funciones públicas en todos los planos de los gobiernos autónomos descentralizados, priorizando la incorporación de personas con las capacidades, experiencia y formación correspondientes para el desempeño de sus funciones.
- Fortalecer el rol y función de la Comisión Permanente de Igualdad y Género, instancia establecida por el Art. 327 de la COOTAD/2010, la cual tiene por objetivo “la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad”; así como fiscalizar que “la administración respectiva cumpla con ese objetivo a través de una instancia técnica que implementará las políticas públicas de igualdad en coordinación con los Consejos Nacionales de Igualdad de conformidad con la Constitución”.

Enfoque intergeneracional

El enfoque intergeneracional hace referencia a las relaciones de exclusión y discriminación que las personas enfrentan por la edad y etapa de la vida en la que se encuentran. En otras palabras, este enfoque ayuda a “visibilizar las diferencias y discriminación por razón de edad que se presentan a lo largo del ciclo de vida de las personas en las esferas culturales, sociales, económicas, etc.” (DPE, 2017, p. 9).

Para el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), lo generacional e intergeneracional deben constituir una temática transversal; lo que por un lado implica “el reconocimiento a la protección integral por parte del Estado de los derechos humanos de todas las personas a lo largo de su vida; y por otro, el reconocimiento y debida protección a los derechos específicos que son propios de las diferentes edades, para asegurar la protección integral y el ejercicio pleno” (CNII, 2018: 32).

Si consideramos este enfoque en el contexto urbano, podemos aproximarnos con los siguientes ejemplos:

- Al momento de diseñar espacios públicos como parques o plazas se debe fomentar una interacción intergeneracional (niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores).
- De acuerdo con la disponibilidad del espacio y los recursos, se debe realizar un proceso de diagnóstico que determine las prioridades y garantice que el acceso a estos espacios por parte de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores sea inclusivo y seguro. Por ejemplo, se puede pensar en incluir juegos para niños y niñas, máquinas de ejercicio, senderos accesibles, mesas de picnic, canchas deportivas para todas las edades, y donde además existan bancas y mesas de ajedrez. Adicionalmente, se puede crear una programación de actividades que busquen unir a diferentes generaciones como conciertos y presentaciones artísticas al aire libre, espacios de lectura o cuentacuentos, entre otras.

- En la gestión del transporte público se debe garantizar que su uso sea digno y accesible para personas de todas las edades y generaciones. En este sentido, se podrían establecer estándares mínimos que respondan a las necesidades diferenciadas de los niños, niñas y personas adultas mayores. En términos prácticos, esto podría implicar que coloquen pasamanos a alturas distintas para dar accesibilidad a los niños y niñas. Mientras que, para las personas adultas mayores, se implementen medidas de accesibilidad que aseguren que puedan subir y bajar a la unidad de transporte con facilidad, así como experimentar un viaje digno.

Enfoque intercultural

La Constitución establece que el Estado ecuatoriano, entre otros aspectos, es intercultural, esto significa que es un país de diversidad geográfica, cultural y lingüística, y de respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Cuando se habla de un enfoque intercultural, se hace referencia a la “diversidad étnico-cultural, donde no solo se reconoce la existencia de varias culturas conviviendo en un mismo territorio, sino que se evidencia las relaciones complejas de conflicto, subordinación y discriminación por razones de origen, identidad étnica y cultural” (DPE, 2017, p.10), que se presentan en la sociedad.

Lo intercultural propone ser una herramienta “más dialogante e incluyente en la temática de igualdad de derechos de nacionalidades indígenas y pueblos afroecuatoriano y montu[v]io” (Cooperación de Desarrollo AfroEcuatoriana - CODAE, 2013, p. 5), busca poner en evidencia las relaciones complejas de conflicto, subordinación y discriminación existentes y que se pueden dar hacia y dentro de las comunidades, pueblos y nacionalidades, y que son fundadas en el origen e identidad cultural.

Concretamente en el ámbito urbano, incorporar un enfoque intercultural, podría implicar algunas de las siguientes acciones:

- Asegurar que existan procesos y mecanismos de participación para fomentar la inclusión y respeto para las personas indígenas, afroecuatorianas y montuvias. Esto podría incidir en el espacio escogido para reuniones, los horarios, el idioma utilizado, la metodología empleada para la reunión, entre otros aspectos que respondan a las diferencias culturales y eliminen discriminaciones estructurales que experimentan estos grupos de forma cotidiana.
- Garantizar que dentro de los espacios municipales incluyan en sus equipos personas indígenas, afroecuatorianas y montuvias con la finalidad de reivindicar sus derechos y evitar que sean discriminadas por otras personas servidoras del municipio o visitantes debido al uso de vestimenta tradicional.

Enfoque de movilidad humana

El enfoque de movilidad humana “toma en cuenta la protección de los derechos en las diferentes dinámicas de la movilidad humana y en los procesos de salida, permanencia, tránsito y retorno que forma parte de estas dinámicas” (DPE, 2019, p. 7). La movilidad humana constituye un proceso social al que la humanidad se ha visto enfrentada desde sus orígenes. Al hablar en la actualidad de movilidad humana, es necesario referirse al concepto de nacionalidad, pues la pertenencia al grupo local es la que da lugar a las distintas formas de discriminación en contra de quienes no pertenecen a tal grupo.

La Agenda de Igualdad para la Movilidad Humana toma el concepto planteado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para definir la movilidad humana como

la movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación. Es un proceso complejo y motivado por diversas razones (voluntarias o forzadas), que se realiza con la intencionalidad de permanecer en el lugar de destino por períodos cortos o largos, o,



incluso, para desarrollar una movilidad circular. Este proceso implica el cruce de los límites de una división geográfica o política, dentro de un país o hacia el exterior. La movilidad es un concepto reciente, cuya utilidad es integrar en una sola idea a todas las formas de movimiento de personas, como el refugio, la migración internacional, la movilidad forzada por delitos transnacionales (trata de personas), la movilidad en el marco de sistemas de integración, entre otras. (OIM, 2012, p. 17).

El enfoque de movilidad humana pone en evidencia las vulneraciones a los derechos humanos tanto de las personas apátridas, es decir, que carecen del vínculo jurídico que otorga la nacionalidad como de quienes llegan a un territorio ajeno, lo que atenta contra su libertad, igualdad y dignidad. El enfoque de movilidad humana permite visibilizar a las personas bajo esta condición, en otras palabras “a las personas que han cambiado de residencia dentro o fuera de su país de origen, por cualquier motivo, sea de forma regular o irregular” (DPE, 2019, p. 60).

En la gestión urbana es importante considerar lo siguiente:

- Creación de espacios de intercambio cultural con la finalidad de que las personas en movilidad humana y las personas residentes del lugar de acogida puedan conocer sus diversas costumbres y comportamientos, incrementando la riqueza cultural de la sociedad.
- Generar mecanismos para garantizar los derechos humanos de las personas en movilidad humana en cuanto a vivienda digna, provisión de bienes y servicios de calidad, transporte público seguro y condiciones de acceso a trabajo y salud.

Enfoque de discapacidades

El enfoque de discapacidades permite visibilizar a las personas que “junto con sus capacidades, potencialidades y talentos, presentan una disminución temporal o permanente, de alguna de sus funciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales” (DPE, 2017, p. 11), que en ocasiones les significa enfrentar barreras de acceso, sean sociales, culturales, materiales o físicas que para las demás personas no representan una dificultad.

Tomar en consideración este enfoque significa entender las distintas formas de discriminación hacia las personas con discapacidad por la existencia de “barreras físicas (arquitectónicas y tecnológicas), sociales (falta de acceso a información, servicios y oportunidades) y culturales (concepto de minusvalía)” (DPE, 2017, p. 11). Cabe mencionar que esta situación de discriminación, “no solo afecta a las personas con discapacidad, sino a sus familias, a sus comunidades, a la sociedad en general” (DPE, 2017, p. 11), impidiendo ejercer una participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas y el resto de la sociedad.

Es necesario, a través del enfoque de discapacidades, reconocer que existe un entorno físico y social que ha limitado la accesibilidad de las personas con discapacidad a varios entornos, lo que ha provocado discriminación y desigualdad. En definitiva, este enfoque propone una nueva visión y comprensión de las personas con discapacidad como sujetas de derechos apuntando hacia nuevas interacciones sociales que generen inclusión e igualdad de las personas con discapacidad.

Anexo 2

A continuación, se relacionan una serie de instrumentos disponibles para apoyar la incorporación del enfoque de derechos humanos:

Guías para la incorporación de derechos humanos

- Guía Planes de Desarrollo Territorial con Enfoque Basado en Derechos Humanos (DNP, Ministerio del Interior, Consejería Presidencial de Derechos Humanos) <http://goo.gl/MxQXqu>
- Guía para la incorporación del enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo territoriales 2012-2015, con énfasis en los derechos a la vida, la libertad, la integridad, la seguridad, la igualdad y no discriminación, y la promoción de una cultura de derechos (Ministerio del Interior- Dirección Derechos Humanos). Solicitar documento a: yudy.torres@mininterior.gov.co
- Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos (2014-2034), artículo 123 Ley 1753 de 2015: <http://goo.gl/MxQXqu>
- Guía para la inclusión del enfoque basado en derechos en los procesos de rendición de cuentas.
- Guía Metodológica para la elaboración participativa de agendas de paz territorial. Solicitar documento a: yudy.torres@mininterior.gov.co
- Manual para formadores en derechos humanos: <http://goo.gl/QfLKjt>
- Planes Integrales de Prevención a violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Solicitar documento a: angela.garavito@mininterior.gov.co
- Yo elijo derechos. Candidatos a corporaciones públicas y ciudadanos comprometidos con los DDHH y la paz. <http://yoelijoderechos.com/>



