

Aspectos generales del monitoreo del derecho a la alimentación

El contenido de este cuaderno de trabajo está basado en la guía “Métodos para monitorear el derecho a la alimentación adecuada (Vol. I y II)” de la FAO, elaborada por Maarten Immink, Wenche Barth Eide y Arne Oshaug, con aportaciones de otros miembros del *International Project on the Right to Food in Development* y del Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO.

La adaptación al formato “cuaderno de trabajo” ha sido realizada por José M^a Medina Rey y M^a Teresa de Febrer (PROSALUS, España).

El propósito de los tres cuadernos dedicados a MONITOREO es facilitar a los responsables del monitoreo del derecho a la alimentación las bases conceptuales, procedimentales y metodológicas para poder abordar desde un enfoque de derechos humanos los procesos de monitoreo o seguimiento de las políticas, programas y proyectos orientados al derecho a la alimentación.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Roma, 2013

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2013

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

RESUMEN DE CONTENIDOS



El glosario de la FAO sobre el derecho a la alimentación se puede encontrar en <http://www.fao.org/righttofood/centro-del-conocimiento/glosario/es>

1

MONITOREO CONVENCIONAL Y MONITOREO CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

1.1. ¿QUÉ ES EL MONITOREO?

El monitoreo es un tema amplio y extenso del que se pueden encontrar muchas definiciones en la literatura del desarrollo:

- Es un proceso paralelo a la ejecución de políticas, programas y proyectos que recoge, procesa y analiza información para verificar si éstas se están ejecutando dentro de los términos previstos (tiempo, costos, eficiencia...) y si están permitiendo lograr los resultados y objetivos previstos.
- Es una función dinámica y flexible para facilitar las adaptaciones y ajustes que sean necesarios para mejorar la orientación de las acciones al logro de los resultados y objetivos.

Se puede llevar a cabo en el ámbito nacional, local y comunitario, y puede realizarse sobre políticas, programas, proyectos y acciones.

DEFINICIÓN DE MONITOREO (BANCO MUNDIAL)

El monitoreo:

- Es una actividad continua que utiliza información sistemáticamente.
- Mide la realización de las metas y objetivos definidos dentro de un marco de tiempo específico.
- Suministra retroalimentación en los procesos de implementación y en los problemas de implementación.
- Hace seguimiento de la adquisición y asignación de recursos, de los gastos y de la producción y prestación de servicios.

Un proceso de monitoreo típico consta, generalmente, al menos de los cinco grupos de actividades siguientes:

- Organización de la información requerida (incluyendo el diseño de indicadores).
- Recolección de la información (datos) de las fuentes primarias y secundarias.
- Procesamiento y transformación/tabulación de la información.
- Análisis e interpretación de la información.
- Intercambio y difusión de la información (informes).

El monitoreo y la evaluación, frecuentemente, se mencionan juntos y algunas veces se utilizan indistintamente porque son percibidos como cercanos en sus funciones integradas y en el conjunto de sus actividades. Aunque es posible verlas como partes complementarias de un sistema integrado de producción y difusión de información, existen diferencias entre ambas, entre otras cosas porque la información se genera para diferentes usos.

Mientras que el monitoreo es un proceso continuo y permanente durante la implementación de la actividad (proyecto, programa, etc.), la evaluación se realiza en períodos establecidos, entre lapsos más largos. El monitoreo es un proceso continuo de análisis, observación y sugerencias de ajustes para asegurar que la acción está bien orientada para alcanzar su objetivo. La evaluación, por su parte, se realiza en un momento concreto con el objetivo de formular conclusiones acerca de lo que se observa a una escala mayor y generar aprendizajes para futuras acciones a partir de la experiencia obtenida.¹

1.2. MONITOREO DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

La aplicación del enfoque de derechos humanos al monitoreo puede considerarse desde dos perspectivas complementarias: el monitoreo centrado en los derechos (nos habla de **qué** se monitorea) y el monitoreo basado en los derechos (nos refiere a **cómo** se monitorea).

El **monitoreo centrado en los derechos** implica monitorear si se han aplicado los principios de derechos humanos en la formulación, financiamiento e implementación de políticas, programas, proyectos y actividades pertinentes y si se han tenido impactos significativos sobre la realización de los derechos. Por tanto, incluye:

1. Se puede consultar el Cuaderno 7 de esta colección, que trata sobre la evaluación del derecho a la alimentación.

- El monitoreo de los procesos de desarrollo e implementación de las medidas que se espera impacten sobre la realización de un derecho humano, en este caso, sobre el derecho a la alimentación adecuada.
- El monitoreo de los resultados conseguidos con esas medidas (que pueden ser políticas, programas, proyectos...) y su contribución a la realización progresiva de los derechos.
- El monitoreo de los impactos finales obtenidos en términos de incremento en el nivel de respeto, protección y garantía de los derechos, en concreto, del derecho a la alimentación.
- El monitoreo de las posibles regresiones que eventualmente se hayan podido producir en la realización del derecho a la alimentación y derechos relacionados.

El **monitoreo basado en los derechos** implica que el propio proceso de monitoreo se inspira y es coherente con los principios de los derechos humanos, es transparente y participativo, ayuda al empoderamiento de los titulares de derechos y fortalece las capacidades de los titulares de obligaciones, suministrando a ambos grupos información valiosa para una toma de decisiones orientada a la realización de los derechos. El monitoreo basado en los derechos debe incluir métodos y planteamientos basados en los derechos humanos y sus principios.

APORTACIONES Y REQUISITOS DEL MONITOREO DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

- Hace seguimiento de la forma en que las normas, estándares y principios establecidos por los tratados e instrumentos internacionales de los derechos humanos se integran dentro de las políticas nacionales y de los programas de desarrollo.
- Aborda las lagunas que se producen entre lo establecido en las normas y lo que se realiza en realidad.
- Identifica cómo las políticas públicas, los programas u otras actividades pueden impedir el disfrute de los derechos humanos.
- Aumenta la transparencia y rendición de cuentas por parte de los titulares de obligaciones.
- Fortalece el conocimiento y la capacidad de:
 - los titulares de derechos para reclamar y hacer valer sus derechos; y
 - de los titulares de obligaciones para cumplir con sus responsabilidades de cara a la realización de los derechos.
- Pone una especial atención en los grupos de población en situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad, así como en las causas subyacentes y estructurales de su situación.
- Presta atención a la aplicación del principio de no discriminación al hacer seguimiento de las decisiones, acciones y comportamientos de las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales de cara al reforzamiento de la igualdad social y de género.
- Promueve la participación de la población en la formulación de las políticas, programas y proyectos así como en el propio proceso de monitoreo de las mismas.

Monitorear el derecho a la alimentación dentro de un país implica la recolección periódica, el análisis, la interpretación y la difusión de información pertinente para evaluar el progreso en la realización del derecho a la alimentación adecuada entre todos los miembros de la sociedad, y si esto se está logrando de acuerdo con los principios y enfoques de los derechos humanos.

OBSERVACIÓN GENERAL 12 (COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES)

31. Los Estados Partes deberán preparar y mantener mecanismos para vigilar los progresos tendentes a la realización del derecho a una alimentación adecuada para todos, determinar los factores y dificultades que obstaculizan el cumplimiento de sus obligaciones y facilitar la adopción de medidas legislativas y administrativas de corrección, incluidas medidas para aplicar las obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y del artículo 23 del Pacto.

Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación pueden ser utilizadas para desarrollar un marco de monitoreo de este derecho.² Una de las directrices –en concreto la Directriz 17- habla específicamente sobre monitoreo (aunque utiliza el término vigilancia) y evaluación del derecho a la alimentación y de la situación de seguridad alimentaria.

DIRECTRIZ 17. VIGILANCIA, INDICADORES Y PUNTOS DE REFERENCIA

17.1 Los Estados tal vez deseen establecer mecanismos para vigilar y evaluar la aplicación de las presentes directrices con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de conformidad con su capacidad y aprovechando los sistemas de información existentes y tratando de subsanar la falta de información.

17.2 Los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de llevar a cabo “evaluaciones de los efectos en relación con el derecho a la alimentación” a fin de determinar las repercusiones de los proyectos, programas y políticas nacionales en la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada de la población en general y de los grupos vulnerables en particular, que sirvan como base para la adopción de las medidas correctivas necesarias.

17.3 Los Estados tal vez deseen asimismo elaborar un conjunto de indicadores de proceso, de los efectos y los resultados, aprovechando los indicadores ya en uso y mecanismos de vigilancia como los SICIAV, con miras a evaluar la marcha de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Los Estados tal vez deseen establecer puntos de referencia adecuados que se hayan de conseguir a corto, medio y largo plazo, directamente relacionados con la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza y el hambre como mínimo, así como de otros objetivos nacionales e internacionales, con inclusión de los establecidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en la Cumbre del Milenio.

17.4 En este proceso de evaluación, los indicadores de proceso podrían determinarse o diseñarse de manera que registren y reflejen explícitamente el uso de instrumentos de política específicos y la realización de intervenciones específicas, cuyos resultados sean compatibles con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Esos indicadores permitirían a los Estados aplicar medidas jurídicas, normativas y administrativas, detectar las prácticas y los resultados discriminatorios y determinar el grado de participación política y social en el proceso de realización de ese derecho.

17.5 Los Estados deberían, en particular, vigilar la situación con referencia a la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos, así como su situación nutricional, en particular la prevalencia de carencia de micronutrientes.

17.6 En este proceso de evaluación, los Estados deberían asegurarse de que la recopilación, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión de información se realicen con un enfoque participativo.

2. Ver al respecto el Cuaderno 5.

2

OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES DEL MONITOREO BASADO EN LOS DERECHOS

El desarrollo y la implementación de un proceso de monitoreo basado en derechos encontrará oportunidades que lo facilitarán y probablemente también dificultades, limitaciones o desafíos que deberán ser superados. Por ello es conveniente que, desde un principio, se realice una valoración de la situación en el ámbito concreto en el que se va a desarrollar el monitoreo con respecto a las oportunidades y dificultades específicas, de manera que se aprovechen las primeras de la mejor manera posible y se busque la forma de superar las segundas.

2.1. POSIBLES OPORTUNIDADES

Las oportunidades para implementar un monitoreo basado en los derechos están ligadas directamente a los compromisos de los países para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Donde existe un verdadero compromiso para la realización de estos derechos, se pondrá de manifiesto la necesidad de contar con la información del monitoreo.

Cuanto más profundo es el compromiso para la realización de estos derechos, más claramente se asume por las partes la necesidad de contar con la información del monitoreo.

POSIBLES OPORTUNIDADES PARA EL MONITOREO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

<p>Reflejo constitucional del derecho a la alimentación</p>	<p>Abre un espacio político en los países que lo han hecho que puede ser capitalizado para asegurar que las disposiciones constitucionales pertinentes se traduzcan en la legislación nacional, las políticas, las estrategias y los programas, lo que a su vez requiere de un monitoreo para verificar si está sucediendo realmente.</p>
<p>Procesos de democratización</p>	<p>Hacen posible una participación más efectiva de los titulares de derechos y de los titulares de deberes en los diálogos sobre las políticas y en la formulación y monitoreo de los programas, pudiendo plantear cada grupo sus necesidades de información.</p>
<p>Compromisos respecto a seguridad alimentaria</p>	<p>La vigilancia del derecho a la alimentación adecuada puede insertarse más fácilmente cuando el monitoreo de la seguridad alimentaria y de las metas y objetivos de disminución de la pobreza están previstos como parte de la implementación de las políticas o de las estrategias.</p>
<p>Esfuerzos de transversalización de género y derechos humanos</p>	<p>Aportan una rica experiencia y ofrecen oportunidades para el aprendizaje, ya que constituyen ejemplos pertinentes de los que se pueden extraer lecciones para promover el derecho a la alimentación adecuada y que refuerzan la necesidad de un monitoreo basado en derechos.</p>
<p>Trabajo de la sociedad civil a favor del derecho a la alimentación</p>	<p>Para convertir estos nuevos espacios sociales en áreas efectivas de acción de base se requiere, entre otras cosas, la información de un monitoreo producido en la misma base de la sociedad o a través de la participación popular en el seguimiento de los programas públicos y de los proyectos locales.</p>

2.2. POSIBLES DESAFÍOS

Las limitaciones o desafíos que nos podemos encontrar en una realidad determinada tendrán normalmente relación con la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, pero con implicaciones prácticas en cómo ese derecho será monitoreado. En otros casos nos encontraremos con limitaciones más específicas de la implementación de un monitoreo enfocado en los derechos. Lo importante será anticipar su impacto en el ámbito concreto y prepararse adecuadamente.

POSIBLES DESAFÍOS PARA EL MONITOREO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

<p>Entendimiento del concepto de derecho a la alimentación adecuada</p>	<p>Muchos funcionarios no entienden bien el verdadero significado y la importancia del “derecho a la alimentación adecuada” y de lo que se requiere para que sea una realidad. Además, puede existir una gran diferencia entre la manera en que las autoridades entienden el cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada y cómo la llevan a la práctica.</p>
<p>Limitaciones institucionales</p>	<p>La fragmentación de la responsabilidad institucional para la seguridad alimentaria a menudo conlleva responsabilidades fragmentadas para monitorear y actividades de monitoreo poco coordinadas. Existe también a menudo una fuerte tendencia a que las instituciones gubernamentales, las agencias donantes e incluso las entidades académicas se fragmenten por sectores, lo que interpone una barrera para desarrollar un marco de monitoreo integrado. Además, en muchos casos no se ha desarrollado una cultura institucional para llevar a cabo un monitoreo en relación con los derechos humanos.</p>
<p>Limitaciones derivadas de los compromisos políticos y las sensibilidades</p>	<p>Es frecuente que los compromisos políticos no vayan acompañados de la necesaria implementación. Puesto que el monitoreo puede revelar esta carencia de acción, puede producirse un cierto freno al mismo. También puede ser que las consideraciones políticas influyeran en la selección de los indicadores que se aplican en un monitoreo de manera que los criterios que son más pertinentes para el monitoreo basado en los derechos y en el derecho a la alimentación adecuada no sean incluidos debido a que cubren temas políticamente sensibles o a que pueden visibilizar la carencia de progreso.</p>
<p>Sistemas de información frágiles</p>	<p>Un monitoreo del derecho a la alimentación adecuada debería basarse en los sistemas de información existentes, pero estos pueden presentar lagunas en la cobertura geográfica, desagregación de datos, poca validez de los datos o retrasos en la disponibilidad de los mismos, incompatibilidad entre los diferentes grupos de datos o limitaciones en su alcance. Las limitaciones de recursos pueden poner en cuestión la sostenibilidad de los sistemas de información y de monitoreo a largo plazo.</p>
<p>Falta de capacidad técnica para monitorear el derecho a la alimentación adecuada</p>	<p>El monitoreo basado en derechos requiere conocimiento técnico, experiencia y destreza en el manejo de los principios y los planteamientos de los derechos humanos. En muchos países no existe dicha capacidad.</p>

2.3. ¿CÓMO ABORDAR ESTOS DESAFÍOS?

Algunos de los desafíos potenciales que hemos señalado no son exclusivos de la implementación del monitoreo enfocado en los derechos. En particular, las limitaciones institucionales y los sistemas de información frágiles afectan a la calidad de la supervisión de las políticas y de los programas socioeconómicos, incluyendo la seguridad alimentaria, la nutrición y las medidas para la disminución de la pobreza. Señalamos aquí algunas orientaciones para abordar los desafíos en la implementación de un monitoreo basado en derechos.

Crear un entorno político propicio que permita la realización del derecho a la alimentación adecuada

La incorporación del derecho a la alimentación adecuada debería unirse a los esfuerzos relacionados con la incorporación de los temas de seguridad alimentaria y nutrición, para cuya integración pueden contribuir significativamente el fortalecimiento de capacidades, la educación pública, la sensibilización y la promoción. Si los temas relacionados con el derecho a la alimentación adecuada se incluyen en la planificación de la seguridad alimentaria y nutricional y en los documentos políticos, se generará una demanda de información del monitoreo enfocado en los derechos dentro del contexto de estrategias y políticas.

Introducir el enfoque de derechos humanos en procesos de monitoreo en curso

El objetivo final de un monitoreo basado en el respeto de los derechos humanos es que su práctica se convierta en parte de las actividades rutinarias normales. El monitoreo enfocado en los derechos debería avanzar a partir de las actividades de monitoreo que ya estén en curso y debería agregar valor a estos procesos mediante la introducción de los enfoques basados en los derechos.

Fortalecer las capacidades institucionales

Los profesionales encargados o involucrados en el monitoreo de las medidas relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada necesitan tener la capacidad para poder asumir adecuadamente sus responsabilidades. Por capacidad se entiende:

- Estar motivado y entender claramente la pertinencia y la importancia de lo que se debe hacer.
- Tener un grado de autonomía de la autoridad delegada.

- Estar empoderado y tener un acceso adecuado a los recursos humanos, financieros y de organización.
- Poseer las habilidades necesarias para emprender las tareas de las que se es responsable, incluyendo conocimientos técnicos, habilidades de gestión, habilidades de comunicación, conocimiento apropiado e ideas acordes con los deberes que se deben llevar a cabo.

Creación de conciencia y educación pública

Crear conciencia entre los titulares de derechos y los titulares de deberes es esencial para hacer operativo el derecho a la alimentación adecuada en el ámbito nacional. Las personas solo pueden participar significativamente si tienen la información adecuada y fiable, y si son conscientes de los problemas que afectan su derecho a la alimentación adecuada. Esto también se extiende a la implementación del monitoreo basado en los derechos.

Los proveedores de información deberían entender claramente cómo incorporar los enfoques basados en los derechos en sus actividades de monitoreo. Los usuarios de la información final del monitoreo enfocado en los derechos deberían entender también cómo supervisar la información de tal manera que pueda ser utilizada e interpretada para ayudarles en su propio radio de acción y en sus respectivas responsabilidades.

Las instituciones nacionales para los derechos humanos y las redes de las organizaciones no gubernamentales para el derecho a la alimentación pueden emprender actividades de sensibilización dirigidas tanto a los titulares de derechos como a los titulares de deberes. En este tipo de actividades puede resultar interesante involucrar a “campeones” del derecho a la alimentación, es decir, personas de relevancia social que son conscientes y sienten un compromiso personal con la defensa del derecho a la alimentación.

Responsabilidad institucional en el monitoreo del derecho a la alimentación adecuada y alianzas entre el Gobierno y la sociedad civil

La responsabilidad institucional del monitoreo del derecho a la alimentación adecuada corresponde a las instituciones del Estado. Dado el carácter multisectorial de este derecho, se deberán definir con claridad las competencias y establecer los adecuados mecanismos de coordinación para evitar la fragmentación de esta responsabilidad institucional.

Será igualmente importante la continuidad en el tiempo del monitoreo del derecho a la alimentación, tanto en su contenido como en sus procedimientos, por encima de cambios políticos.

Los funcionarios públicos en los que recaiga esta responsabilidad institucional deberán estar conscientes de sus obligaciones y deberes en este sentido, desarrollando una cultura institucional de monitoreo basado y centrado en los derechos.

Las alianzas entre el Gobierno y la sociedad civil cada vez son más importantes en el desarrollo y la implementación de la seguridad alimentaria, la nutrición y los programas de disminución de la pobreza. Las organizaciones no gubernamentales y comunitarias que operan efectivamente en el ámbito regional y comunitario llegan con más facilidad a las personas más necesitadas que la mayoría de las entidades gubernamentales, y además desarrollan y aplican metodologías de evaluación y monitoreo participativas que se adaptan mejor para medir las causas de la inseguridad alimentaria y de la malnutrición en ámbitos locales.

Un monitoreo basado en los derechos debería aprovechar todas las ventajas de las alianzas gobierno-sociedad civil e incorporar adecuadamente metodologías pertinentes aplicadas por las organizaciones no gubernamentales. En algunos países, las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel significativo en el monitoreo de la realización del derecho a la alimentación adecuada.

3

AGENDA ANALÍTICA Y METODOLÓGICA PARA EL MONITOREO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El monitoreo basado en derechos introduce dimensiones analíticas y metodológicas adicionales al monitoreo convencional:

- La forma en que se analizan los resultados y los impactos de las políticas y de los programas.
- Identificación de quiénes se benefician y quiénes no.
- Definición clara de las razones por las cuales los grupos identificados padecen inseguridad alimentaria y/o son vulnerables a padecerla.
- Evaluación a lo largo del tiempo de los procesos de implementación de las medidas a favor del derecho a la alimentación y de la prestación de los servicios públicos para verificar que se ajustan a los principios de los derechos humanos.
- Desarrollo de indicadores basados en los derechos.
- Desarrollo y adaptación de metodologías de monitoreo que incorporen los principios de participación, inclusión y empoderamiento de los grupos de los titulares de derechos, aunque tengan poco conocimiento técnico o poca experiencia.

3.1. AGENDA ANALÍTICA

Las líneas de análisis que deben acompañar e impulsar un proceso de monitoreo basado en los derechos están en buena medida condicionadas por la importancia que, desde esta perspectiva, tiene la distribución de beneficios de las políticas y programas, la identificación de quiénes se benefician y quiénes no, la necesidad de identificación de los grupos más vulnerables y las razones de su vulnerabilidad. Desde el enfoque de derechos, la equidad exige que los más necesitados gocen de la más alta prioridad en la implementación de las políticas, programas y proyectos.

Análisis de la situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad

Este análisis integra a su vez varias dimensiones:

- Identificación y caracterización de los grupos de población vulnerables y con inseguridad alimentaria.
- Análisis de las causas que explican las razones por las cuales padecen inseguridad alimentaria.
- Establecimiento –a partir de la información suministrada por estos análisis- de objetivos y puntos de referencia para contrastar y monitorear el progreso a través del tiempo.

Inventario de políticas, programas y proyectos y análisis de sus respectivos impactos

Los procesos de formulación e implementación de las políticas y los programas así como el análisis de sus efectos distributivos, en particular sobre los grupos vulnerables y con inseguridad alimentaria, son parte del análisis basado en los derechos.

Estos análisis también deberían estar directamente ligados a la identificación de medidas correctivas apropiadas para:

- Mejorar las políticas y los programas dirigidos a los más necesitados.
- Reducir o aliviar los efectos negativos que pueda tener la implementación de las políticas y programas en la realización del derecho a la alimentación adecuada.
- Fortalecer los efectos positivos.
- Suministrar aportes para la formulación de nuevas políticas, programas y proyectos sobre los derechos humanos basándose en el impacto deseado.

Análisis de las asignaciones y de los gastos del presupuesto

Los compromisos políticos para el derecho a la alimentación adecuada también deberían reflejarse en los presupuestos públicos. Un alto nivel de compromiso debería traducirse en una proporción significativa de recursos públicos asignados y gastados en medidas que tengan como objetivo promover el derecho a la alimentación adecuada.

El análisis del presupuesto público³ puede ser una buena herramienta de monitoreo del grado en que los compromisos políticos en favor de la realización del derecho a

3. Se puede consultar el Cuaderno 8 de esta colección para profundizar en el análisis de presupuestos públicos.

la alimentación adecuada están siendo respaldados por las asignaciones de recursos públicos y los gastos reales. Este análisis puede permitir la generación de indicadores de proceso que sean útiles para:

- Evaluar la implementación de instrumentos políticos específicos.
- Detectar, en particular, los procedimientos de implementación discriminatorios.
- Analizar si las asignaciones y los gastos son consistentes con la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

3.2. AGENDA METODOLÓGICA

Podemos identificar al menos tres temas metodológicos transversales relacionados con el monitoreo basado en el respeto de los derechos: identificación de indicadores; identificación de usuarios y proveedores de información; metodologías con enfoque participativo.

Identificación y desarrollo de los indicadores para el monitoreo basado en los derechos

Muchas de las discusiones técnicas relacionadas con el monitoreo de los derechos económicos, sociales y culturales tienen que ver con los indicadores. Conjuntos de indicadores pertinentes para la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la pobreza pueden encontrarse en muchos países y deberían servir de base para el desarrollo de un monitoreo basado en los derechos cuando sea necesario. Pero conviene tener presente que tales indicadores a menudo se utilizan más para cubrir los impactos o resultados probables de las medidas del derecho a la alimentación adecuada que para identificar los procesos por los cuales tales medidas se implementan, es decir, suelen ser indicadores para la evaluación de impacto y no para el monitoreo de procesos.

Como primer paso, se debería partir de lo que ya existe, evaluando los indicadores disponibles y su utilización real, pero mirándolo a través de “la perspectiva de los derechos humanos”. Muchos indicadores de resultado generados por sistemas de monitoreo convencional sobre seguridad alimentaria se pueden adaptar para supervisar el progreso real de la realización del derecho a la alimentación adecuada. Lo que también importa en un monitoreo basado en los derechos es entender los procesos de implementación de las medidas políticas y de los programas.

Identificar y desarrollar los indicadores para monitorear el derecho a la alimentación adecuada requiere muchos aportes específicos:

- Un marco conceptual-analítico que especifique lo que se va a monitorear.
- Un conjunto de principios rectores de derechos humanos y de consideraciones metodológicas que ayuden en la selección de los indicadores.
- Un inventario de los posibles indicadores que ya se están considerando como parte de las actividades de procesos de monitoreo que estén en curso.
- Una evaluación de estos indicadores así como su relevancia en relación con el marco de monitoreo y la posibilidad de que sean elaborados y analizados consistentemente, de acuerdo con los principios de los derechos humanos.
- Otros principios normativos o estándares aceptados internacionalmente que sean pertinentes con lo que va a ser supervisado.
- Indicadores adicionales que necesitan ser identificados o elaborados para completar el marco del monitoreo.

La modificación de los indicadores ya en uso o en elaboración y el desarrollo de los indicadores adicionales debería hacerse gradualmente de manera que no sobrecargue las actividades del monitoreo en curso.

Un aspecto importante es que la identificación de los indicadores apropiados debería involucrar directamente a todas las partes interesadas, incluyendo a quienes manejan los programas, a los legisladores, así como a los representantes de los grupos vulnerables o con inseguridad alimentaria, de manera que los indicadores respondan a los interrogantes del monitoreo que se hacen los diferentes grupos de usuarios que participan en ese proceso.⁴

Identificación de los usuarios y de los usos de la información de un monitoreo basado en los derechos

En el monitoreo basado en derechos es necesario identificar:

- ¿Quiénes son los usuarios finales de la información de un monitoreo basado en los derechos?
- ¿Para qué fines necesitan esa información?
- ¿Quiénes son los proveedores de información para el monitoreo?
- ¿Qué se puede hacer para ayudar a los diferentes grupos de las partes interesadas a transformar la información resultante de un monitoreo en decisiones y acciones mejores y más efectivas?

4. Se puede encontrar una explicación más detallada sobre indicadores del derecho a la alimentación en el Cuaderno 5.

INFORMACIÓN PARA EL MONITOREO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

USUARIOS	PROVEEDORES
<p>Los principales grupos de usuarios de la información del monitoreo son los funcionarios del gobierno, los funcionarios públicos, los grupos de la sociedad civil que representan a los titulares de derechos y los actores del sector privado (por ejemplo, los productores y procesadores de alimentos). En cada caso deben conocerse y tenerse en cuenta los requerimientos específicos de información de estos grupos individuales de usuarios. Las necesidades de información deberían ser consideradas antes de recopilar la información, lo cual ayudaría a asegurar que la información final producida y difundida sea técnica y socialmente accesible y relevante para los diferentes grupos de usuarios.</p>	<p>El derecho a la alimentación adecuada es un derecho multifacético que está entrelazado con otros derechos económicos, sociales y culturales, así como con otros derechos políticos y civiles. Monitorear el derecho a la alimentación adecuada requiere información de diferentes fuentes a diferentes niveles, tales como bases de datos sectoriales, censos, encuestas nacionales, análisis de la pobreza y de la vulnerabilidad de los medios de sustento, análisis de las políticas, evaluaciones y valoraciones de programas, análisis sobre la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición, etc.</p>

MARCO INSTITUCIONAL DEL MONITOREO

Monitorear basándose en los derechos requiere también el establecimiento de un marco institucional que especifique:

- Aquellas instituciones y organizaciones que participarán en los principales componentes del proceso de monitoreo y cómo se reparten las responsabilidades de recolección y análisis de la información entre las entidades.
- Qué institución tendrá la responsabilidad principal de monitorear.
- De qué manera la información del monitoreo se intercambiará (horizontal y verticalmente) entre las instituciones y organizaciones nacionales y regionales.
- Cuáles son las capacidades institucionales existentes y cuáles las lagunas para emprender adecuadamente un monitoreo del derecho a la alimentación adecuada basándose en los derechos.
- Cómo asegurar que la información del monitoreo esté vinculada directamente con el seguimiento de la toma de decisiones y la acción.

Lo ideal sería que la implementación del marco institucional se produjera en estrecha relación entre el gobierno y la sociedad civil.

La promoción de un diálogo continuo y estructurado entre los usuarios y los proveedores de la información pueden contribuir a asegurar que la información de un monitoreo basado en los derechos sea:

- Oportuna.
- Pertinente para las responsabilidades de los titulares de deberes y para sus necesidades de información.
- Técnica y socialmente accesible a los usuarios de la información a los cuales está destinada.
- Difundida adecuadamente entre los diferentes grupos de usuarios.

Los titulares de derechos y sus representantes constituyen un grupo importante de usuarios de la información del monitoreo basado en derechos. El derecho a la información es esencial para reclamar los otros derechos ya que el acceso a la información capacita y da un significado real de participación permitiendo a los titulares de derechos:

- Reafirmar y reclamar sus derechos.
- Participar en los debates y consultas sobre políticas públicas.
- Participar en los mecanismos sociales de control que llevan a los titulares de deberes a la rendición de cuentas.
- Planificar acciones independientes para hacer frente a los problemas prioritarios.
- Desarrollar esfuerzos de movilización política y social.
- Adquirir una mayor conciencia y entendimiento de sus derechos humanos.

Un sistema de monitoreo es ajustado a los derechos cuando los resultados de la información se dirigen hacia los grupos específicos de los titulares de derechos y cuando el contenido y los métodos de difusión tienen completamente en cuenta las limitaciones de acceso a la información que esos grupos afrontan.

Enfoques participativos del monitoreo

A menudo, tanto la participación en el proceso de monitoreo como el acceso a la información están limitados a grupos técnicos reducidos. En el caso del monitoreo basado en derechos, el proceso debe ser participativo e inclusivo, utilizando para ello metodologías adaptadas por y para los propios implicados en el monitoreo.

La participación puede venir directamente de los titulares de derechos o indirectamente a través de las organizaciones que representan sus intereses, tales como las organizaciones de defensa y protección del consumidor y las organizaciones de base comunitaria.

El significado del concepto de participación puede abarcar desde las personas a las que se les pide información, hasta aquellas que son consultadas sobre ciertos temas, pasando por procesos de monitoreo iniciados y asumidos por la propia población directamente beneficiada de los resultados del monitoreo. En este último caso, las personas están empoderadas a través del aprendizaje, su capacidad de autodeterminación se respeta y su capacidad para reclamar sus derechos y exigir responsabilidad a los gobiernos aumenta.

Esta colección de CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ha sido realizada a partir de los contenidos de las publicaciones que forman parte de la Caja de Herramientas Metodológicas sobre el Derecho a la Alimentación, elaborada por el Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO.

Los CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN han sido elaborados en el marco del proyecto “Respuestas coherentes de seguridad alimentaria: incorporar el Derecho a la Alimentación en las iniciativas de seguridad alimentaria globales y regionales”, cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).



Para más información sobre la Caja de Herramientas Metodológicas sobre el Derecho a la Alimentación visite el sitio web: www.fao.org/righttofood/es o contáctenos: righttofood@fao.org

CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

1. El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones
2. Desarrollo de leyes específicas sobre el derecho a la alimentación
3. Revisión de la compatibilidad de leyes sectoriales con el derecho a la alimentación
4. Aspectos generales del monitoreo del derecho a la alimentación
5. Procedimiento para el monitoreo del derecho a la alimentación
6. Información para el monitoreo del derecho a la alimentación
7. Evaluación del derecho a la alimentación
8. Incidencia sobre el derecho a la alimentación a partir del análisis de presupuestos públicos
9. Quién es quién en el derecho a la alimentación
10. Formación sobre el derecho a la alimentación

La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) agradece al Gobierno de España por el apoyo financiero que ha hecho posible la publicación de este cuaderno.

