

GUÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN





GUÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El autor de esta Guía es Frank Mischler con la valiosa contribución de Uwe Kracht y Maarten Immink.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA
Roma, 2014

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.

ISBN 978-92-5-306164-8 (print)
E-ISBN 978-92-5-308359-6 (PDF)

© FAO, 2014

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, descargar e imprimir 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 apruebe 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.

Índice

<i>Prefacio</i>	v
<i>Agradecimientos</i>	vii
<i>Lista de siglas usadas en esta guía</i>	viii
1. INTRODUCCIÓN	1
¿Por qué una evaluación del derecho a la alimentación?	1
Acerca de esta guía de evaluación	4
Elaboración de una evaluación del derecho a una alimentación adecuada	5
Divulgación de los resultados, conclusiones y recomendaciones	6
2. UN ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	10
3. EVALUAR LAS TENDENCIAS Y LAS CAUSAS DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	14
Una visión general sobre la inseguridad alimentaria y la malnutrición	15
¿A quiénes no se les realiza el derecho a la alimentación?	18
Análisis de causalidad	23
4. EVALUAR EL ENTORNO PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	25
Marco legal	27
Marco político	34
Marco institucional y participación de las organizaciones de la sociedad civil	44
Análisis presupuestario	53
5. MÉTODOS ANALÍTICOS	62
Guía metodológica para llevar a cabo un análisis de causalidad	62
Análisis de las limitaciones	73
6. COMENTARIOS FINALES	77
REFERENCIAS	79
ANEXO 1. FUENTES DE INFORMACIÓN DE LA EVALUACIÓN	82

ANEXO 2. INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA	86
ANEXO 3. PERFIL DE LOS GRUPOS VULNERABLES	100
ANEXO 4. DATOS GENERALES SOBRE PROGRAMAS RELEVANTES Y OTRAS ACCIONES	103
ANEXO 5. EVALUAR LA MOTIVACIÓN, LA CAPACIDAD Y EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL	105

Prefacio

*Cada ser humano tiene derecho a una alimentación adecuada. Reafirmado por los Jefes de Estado y de Gobierno en las Cumbres Mundiales de la Alimentación en los años 1996 y 2002, el derecho a una alimentación adecuada también está amparado por varios instrumentos internacionales de los derechos humanos. Este derecho fue aceptado como una obligación vinculante por los 160 Estados que han ratificado el Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Durante algunas décadas, la divergencia y la incertidumbre reinaron con respecto a las medidas concretas que deberían adoptarse para hacer de este derecho una realidad para todos, hasta que en 2004 el Consejo de la FAO adoptó por unanimidad las “Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (en lo sucesivo, **Directrices sobre el Derecho a la Alimentación**).*

*Las **Directrices** representan el primer intento de los Gobiernos de interpretar un derecho económico, social y cultural. Las Directrices suministran una orientación práctica y recomendaciones a los Estados para el establecimiento de las prioridades y la implementación de las medidas para respetar, proteger, promover y cumplir el derecho a una alimentación adecuada en el ámbito nacional.*

*Las **Directrices sobre el Derecho a la Alimentación** se dirigen a todos los Estados, sean ricos o pobres, independientemente de su situación de seguridad alimentaria. Mientras que las Directrices constituyen un avance considerable en la promoción del derecho a la alimentación, la capacidad técnica para integrar el enfoque de los derechos humanos en las políticas de seguridad alimentaria tradicionales está aún pendiente de desarrollo. Esto es debido, principalmente, a la complejidad inherente al concepto del derecho a la alimentación que requiere una acción legal, política, económica, institucional y social en línea con los principios de derechos humanos de transparencia, rendición de cuentas, participación, no discriminación y Estado de derecho. Para apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos para implementar las **Directrices sobre el Derecho a la Alimentación**, el Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO ha desarrollado una serie de guías de referencia incluyendo la presente guía sobre **cómo llevar a cabo una evaluación del derecho a la alimentación**.*

Una evaluación profunda del marco jurídico, político e institucional es el punto de partida para que un país implemente el derecho a la alimentación. Tal evaluación comienza, normalmente, con la identificación de los grupos vulnerables y las razones de su privación. Un análisis de las leyes, las políticas y las instituciones de un país ayuda a entender si un gobierno está en camino para responder a las causas profundas del hambre y qué medidas necesitan ser tomadas para abordar posibles fallos. Un rasgo característico de la evaluación del derecho a la alimentación es su enfoque para valorar la rendición de cuentas de los titulares de las obligaciones para con los titulares de derechos.

La presente Guía pretende ser eminentemente práctica. No presenta recetas, sino que proporciona métodos y herramientas para emprender una evaluación del derecho a la alimentación adecuada. El material contenido en la Guía se basa en las lecciones aprendidas de los casos de estudio sobre el derecho a la alimentación adecuada de países apoyados por la FAO. Una versión preliminar se usó y validó en unos cuantos países. Estas experiencias enriquecieron también la presente Guía.

*Las **Directrices sobre el Derecho a la Alimentación** son todavía una herramienta práctica muy reciente y su implementación está solamente en sus etapas iniciales. Cuanto más se utilicen las Directrices y el material de soporte desarrollado por el Equipo del Derecho a la Alimentación, seremos más capaces de aprender y adaptar nuestro material como corresponde. Por lo tanto, invitamos a los lectores a compartir con nosotros sus experiencias con el uso de esta herramienta, así como los comentarios y sugerencias que nos permitan mejorar el contenido, la organización y la presentación de la Guía. Esperamos que pueda constituirse en una herramienta valiosa para los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y otros interesados en sus esfuerzos para realizar progresivamente el derecho a una alimentación adecuada.*

Agradecimientos

*El desarrollo y la preparación de este manual sobre cómo llevar a cabo una evaluación para el derecho a la alimentación consistió en un proceso participativo que involucró a un buen número de colaboradores, así como a usuarios potenciales de estos manuales. El proceso comenzó después de la aprobación de las **Directrices sobre el Derecho a la Alimentación** en noviembre de 2004. Su autor principal fue Frank Mischler. Una mención especial se extiende al Dr. Uwe Kracht, que supervisó la preparación de la Guía en su fase inicial y suministró contribuciones muy valiosas. Kerstin Mechlem redactó la sección sobre evaluación de un marco legal.*

Los miembros del Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO han hecho comentarios y proporcionado aportes importantes en la redacción: Maarten Immink, Barbara Ekwall, Margret Vidar, Mauricio Rosales, Isabella Rae, Dubravka Bojic Bultrini y Lidija Knuth. Otros colegas de la FAO también revisaron varios borradores e hicieron sugerencias para mejorarlos: Julian Thomas, Marco Knowles, Andreas von Brandt, Thomas Lindemann, Mark Smulders y Eve Crowley.

El Equipo del Derecho a la Alimentación decidió hacer público un primer borrador completo de la guía y animó a una audiencia amplia para utilizarlo. A través de su red global para el derecho a la alimentación, la FAO mantuvo un seguimiento del uso y de los usuarios de la guía. Además, el Equipo del Derecho a la Alimentación utilizó la guía en sus proyectos en países como Filipinas, Mozambique y Bután. La Unidad mantuvo una relación de trabajo cercana con la organización internacional no gubernamental Action Aid que ha realizado “evaluaciones rápidas del derecho a la alimentación” en más de 40 países. Su orientación hacia los grupos locales se basó en la Guía para la evaluación del Equipo del Derecho a la Alimentación. Los comentarios de Carmen Lahoz y de Enrique de Loma-Ossorio fueron muy apreciados.

Mauricio Rosales, Tomaso Lezzi, Daniela Verona y Gabriele Zanolli fueron responsables de la producción, incluyendo diseño, formato y presentación de la publicación. La versión en español fue realizada por Sandra Arce; José María Medina y M^a Teresa de Febrer hicieron la revisión y redacción final.

La traducción al Español de esta Guía fue posible gracias a la contribución de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Lista de siglas usadas en esta guía

AOD	Ayuda oficial al desarrollo
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CMA + 5	Cumbre Mundial de la Alimentación + 5
CMA	Cumbre Mundial de la Alimentación
CONSEA	Comité Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Brasil)
CRC	Convención sobre los Derechos del Niño
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Gran Bretaña)
DVA	Deficiencia de vitamina A
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FODA	Análisis de Fortalezas / Oportunidades / Debilidades / Amenazas
GIEWS	Información global y sistema de alerta temprana
IDM	Indicadores de desarrollo mundial
IDP	Persona desplazada
IGWG	Grupo de trabajo intergubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OG	Observación general
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA
OSC	Organización de la sociedad civil
PIB	Producto interior bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRSP	Estrategia para la reducción de la pobreza
SAN	Seguridad alimentaria y nutricional
SCN	Comité Permanente para la Nutrición
SICIAV	Sistema de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SLA	Enfoque de medios de vida sostenibles
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana



1. INTRODUCCIÓN

¿POR QUÉ UNA EVALUACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

Esta guía se ha escrito para ayudar a los países a emprender una evaluación del derecho a la alimentación adecuada como un primer paso en el proceso del desarrollo de una estrategia para el derecho a la alimentación y en la implementación de las medidas específicas que respondan a la obligación de realizar progresivamente este derecho humano.

La importancia de emprender inicialmente una evaluación del derecho a la alimentación se reconoce también en las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante, “Directrices sobre el Derecho a la Alimentación”), que proporcionan un marco para la realización del derecho a la alimentación adecuada en el ámbito nacional.

La Directriz 3.1 insta a los Estados a:

....considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia nacional general de desarrollo, incluidas estrategias de reducción de la pobreza, si las hubiere.

La Directriz 3.2 establece que:

La elaboración de estas estrategias debería comenzar con una evaluación cuidadosa de la legislación, las políticas y las medidas administrativas nacionales en vigor, los programas en curso de ejecución, la identificación sistemática de las limitaciones existentes y la disponibilidad de recursos.

La Directriz 3.2 determina que tal evaluación debería permitir a los Estados “formular las medidas necesarias para subsanar cualquier deficiencia y proponer un programa de cambio y los medios para aplicarlo y evaluarlo”.

Las Directrices incluyen recomendaciones importantes para la evaluación. Esta Guía las mencionará a lo largo del texto cuando sea necesario.

RECUADRO 1.1 Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO. 2004a)



Las **Directrices sobre el Derecho a la Alimentación** son la primera interpretación del derecho a la alimentación adecuada hecha por los gobiernos. Las Directrices proporcionan una guía práctica y clara de las diferentes áreas que deben ser consideradas en la implementación de un planteamiento de la seguridad alimentaria basado en los derechos. Las Directrices también tienen que ser lo suficientemente generales para responder a las diferentes realidades en el mundo. La implementación nacional debe tener en cuenta la situación nacional específica, la geografía, la cultura y los recursos de un país, al mismo tiempo que mantiene los principios universales de los derechos humanos.

La evaluación forma parte de un proceso completo de implementación del derecho a la alimentación en el ámbito nacional que abarca siete pasos:

Siete pasos para la implementación del derecho a la alimentación

- ✓ IDENTIFICAR A LOS HAMBRIENTOS Y A LOS POBRES.
- ✓ LLEVAR A CABO UNA EVALUACIÓN MINUCIOSA DEL MARCO JURÍDICO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL.
- ✓ ELABORAR UNA ESTRATEGIA SÓLIDA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.
- ✓ FORTALECER EL MARCO JURÍDICO.
- ✓ ASIGNAR LAS OBLIGACIONES Y LAS RESPONSABILIDADES.
- ✓ SUPERVISAR LA REALIZACIÓN PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.
- ✓ ESTABLECER LOS MECANISMOS DE RECURSO.

La evaluación detallada, tal como se estipuló en las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, se concentra en los dos primeros pasos del proceso de implementación. Este tipo de evaluación se resume en los siguientes elementos básicos:

- Identificar y caracterizar los grupos vulnerables, marginados y con inseguridad alimentaria que no disfrutan del derecho a una alimentación adecuada (y, probablemente, de otros derechos económicos, sociales y culturales).
- Entender las razones subyacentes por las que cada grupo es marginado, vulnerable y/o sufre inseguridad alimentaria.
- Comprender el entorno legal e institucional dentro del cual las medidas políticas y los programas necesitan ser implementados y los riesgos potenciales que ponen en peligro la promoción del derecho a la alimentación adecuada.
- Comprender los procesos de implementación y los impactos de las actuales (o potenciales) políticas y programas y las necesidades de rediseñarlas para facilitar la realización del derecho a la alimentación adecuada.

La identificación de los grupos vulnerables y excluidos que padecen inseguridad alimentaria es importante para medir la magnitud con que esos grupos se ven afectados por las políticas y los programas. Los individuos pueden ser vulnerables a la inseguridad alimentaria por razones fisiológicas (por ejemplo, las madres lactantes), económicas (por ejemplo, quienes no tienen acceso a los recursos naturales) o políticas (por ejemplo, discriminación contra ciertos grupos étnicos). Es necesario identificar esos grupos, sus características demográficas, socio-económicas y sus medios de sustento para entender por qué padecen hambre y malnutrición. Esto permite diseñar las políticas y programas enfocadas a abordar eficazmente las causas subyacentes del hambre y la malnutrición.

El análisis de las causas subyacentes y fundamentales de la malnutrición servirá para establecer las mejores formas de abordar la implementación y la realización del derecho a la alimentación adecuada. Un posible hallazgo podría ser que el marco jurídico es inapropiado, no permite la realización de los derechos y, por tanto, tiene que ser modificado. También podría ser que las políticas, estrategias y programas en un lugar determinado no están suficientemente enfocadas hacia la población con mayores necesidades. Otros ejemplos de deficiencias podrían ser la falta de capacidad de las entidades responsables de prestar los servicios públicos o la coordinación inadecuada de las partes interesadas para desarrollar e implementar medidas y así lograr que todas las personas disfruten del derecho a una alimentación adecuada.

Por consiguiente, es importante establecer una estrecha relación entre el análisis de las causas del hambre y la evaluación de la situación general en un país. El análisis del marco jurídico, por ejemplo, no puede separarse de las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables. Por lo tanto, dado que la evaluación de

las leyes y la constitución de un país es un ejercicio útil e interesante, no debería llevarse a cabo aisladamente. La evaluación debería revelar los impactos de la constitución y de las leyes sobre las vidas de las personas con inseguridad alimentaria y sugerir cambios.

No sólo son importantes los resultados y los impactos de las políticas y de los programas, sino también los procesos por los cuales se implementan. Dichos procesos tienen que basarse en los derechos, o sea, deben ser transparentes, participativos y equitativos, y capacitar a los titulares de derechos para que puedan exigir la rendición de cuentas a los titulares de deberes. Tanto los impactos como los procesos de implementación de las políticas y los programas están condicionados por la situación jurídica, legislativa e institucional en la que han sido gestionados. Todo ello necesita ser analizado para determinar si conduce a resultados coherentes con los principios de los derechos humanos.

La evaluación del derecho a la alimentación no sólo es pertinente para los países con serios problemas de inseguridad alimentaria; las condiciones determinantes de una alimentación adecuada, tales como los estilos de vida poco sanos que podrían conducir a la obesidad y aspectos relacionados con la comercialización (por ejemplo, el etiquetado) también afectan a los países desarrollados.

ACERCA DE ESTA GUÍA DE EVALUACIÓN

Esta guía describe los métodos y las herramientas con las cuales emprender una evaluación del derecho a una alimentación adecuada. No presenta recetas. La guía trata de ser práctica y suministrar la información operativa y metodológica más relevante. El material contenido en la guía se basa en las lecciones aprendidas de los casos de estudio sobre el derecho a la alimentación adecuada de países apoyados por la FAO, que fueron elaborados como parte de la documentación destinada al Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTI) (FAO, 2006a). Una versión preliminar ya fue utilizada en varios países. Los aprendizajes de estos trabajos también enriquecieron esta guía. La forma de aplicación de la guía depende de la situación del país y del objetivo específico de la evaluación.

En el capítulo que sigue a esta introducción se plantea el valor añadido de un planteamiento basado en el enfoque de derechos para la seguridad alimentaria y la nutrición y se aclara cómo distinguir los dos conceptos. Basándose en estos argumentos, en el capítulo se indica por qué una evaluación del derecho a la alimentación adecuada es un primer paso importante para la implementación de las medidas necesarias para promover el derecho a una alimentación adecuada en el ámbito nacional. Estos primeros capítulos podrán ser de mayor interés para quienes toman las decisiones de explorar el derecho a la alimentación y solicitar que se realice una evaluación de la situación actual.

Del tercer al último capítulo están dirigidos a los técnicos que van a llevar a cabo una evaluación real. La Guía para la evaluación intenta ser práctica y proporciona

la información operativa y metodológica más relevante para emprender dicha evaluación. Se requiere flexibilidad en la selección de los métodos aplicables para adaptarse a las diferentes realidades existentes en el mundo y a las diferentes peticiones para evaluar la situación del derecho a una alimentación adecuada.

Esta guía va dirigida a los funcionarios del gobierno que tengan que realizar una evaluación para tomar decisiones tendentes a promover el derecho a una alimentación adecuada como parte de sus responsabilidades. Se podría incluir a representantes de la institución nacional para los derechos humanos, la alianza o el Consejo para la Seguridad Alimentaria o personal ministerial. Asimismo, una organización no gubernamental o una agencia de la ONU pueden iniciar una evaluación para fomentar un debate acerca de cómo implementar acciones para el derecho a la alimentación, o para complementar las acciones gubernamentales dirigidas a la puesta en práctica del derecho a una alimentación adecuada.

La evaluación del derecho a la alimentación, como se indica en la Directriz 3.2, puede estar íntimamente relacionada con la formulación de una estrategia de seguridad alimentaria y nutricional basada en los derechos humanos. La evaluación es una parte fundamental del trabajo de preparación para formular dicha estrategia. Otra aplicación de la evaluación del derecho a la alimentación es apoyar la preparación de un informe nacional sobre el estado del derecho a la alimentación adecuada dirigido a los organismos internacionales que hacen seguimiento de los derechos humanos, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). Los gobiernos también pueden emprender una auditoría para tener una idea clara de cómo cumplir con sus compromisos con los derechos humanos. La evaluación podrá diseñar la implementación del derecho a la alimentación, proponer las áreas prioritarias e indicar las actividades más importantes que se tienen que llevar a cabo.

Cabe destacar que el derecho a la alimentación y la evaluación del derecho a la alimentación no sólo deben realizarse en países en vías de desarrollo. Todos los Estados, sean ricos o pobres, tienen la obligación de realizar progresivamente este derecho. A pesar de que los países ricos y pobres tienen niveles de desarrollo diferentes y problemas distintos, la necesidad de evaluar la situación del derecho a la alimentación y de identificar los caminos para avanzar en la realización de este derecho los involucran a ambos.

ELABORACIÓN DE UNA EVALUACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

En general, son los gobiernos los que inician la evaluación del derecho a la alimentación adecuada, lo cual no significa que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) no puedan emprender una evaluación por su propia iniciativa. Sin embargo, es recomendable que la evaluación se lleve a cabo en colaboración con el gobierno, ya que incrementará la probabilidad de que las conclusiones y

las acciones de seguimiento recomendadas como parte de la evaluación puedan ponerse en práctica. En este caso, en consecuencia, muchas partes interesadas se apropian de los resultados de la evaluación. Este planteamiento se refiere al enfoque de “sentido común”, el cual pone más énfasis en un entendimiento común que en una precisión académica. En este sentido, los titulares de derechos deben ser consultados durante la preparación de la evaluación e incluidos en las actividades posteriores. La evaluación debe redactarse de manera comprensible y accesible y ser compartida ampliamente con todas las partes interesadas.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su *Manual sobre los planes de acción nacional para los derechos humanos* (ONU CDH, 2002) recomienda establecer un comité de coordinación dirigido por un funcionario gubernamental de alto rango. Se podría establecer un planteamiento similar para la evaluación del derecho a la alimentación. El comité estaría encargado de coordinar la evaluación y la elaboración del informe de dicha evaluación, con el apoyo de una secretaría. Podría también coordinar la implementación de las acciones de seguimiento. La secretaría realizaría el trabajo técnico para llevar a cabo la evaluación. Cualquiera que sea el planteamiento, es importante asegurar consultas y una interacción adecuada con las partes interesadas en los diferentes niveles. En el proceso de consulta debe entregarse un borrador del informe de la evaluación a todas las partes interesadas, con suficiente anticipación para que puedan preparar sus comentarios y observaciones. Se debe organizar un taller de consulta final para que las partes interesadas puedan compartir cara a cara sus opiniones.

Se recomienda especialmente que el equipo evaluador, o la secretaría del comité, incluyan personal de diferentes ámbitos. Se pueden incluir un especialista en seguridad alimentaria y nutricional, un economista del desarrollo, un analista del presupuesto público, un analista de la política social y un abogado de derechos humanos. Dada la complejidad para evaluar el marco institucional, debería considerarse la inclusión de un experto en este campo. Se supone que los miembros del equipo evaluador son expertos en sus respectivos ámbitos, pero podrían tener conocimientos limitados del derecho de los seres humanos a una alimentación adecuada. Por consiguiente, el trabajo de evaluación necesita un experto en derecho a la alimentación que guíe e informe continuamente al equipo sobre los diversos ámbitos de ese derecho. El grupo debería trabajar unido en la evaluación, en lugar de presentar reportes individuales, lo que asegura que se preste la debida atención a la naturaleza holística de la evaluación.

DIVULGACIÓN DE LOS RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los resultados de la evaluación del derecho a la alimentación deberían ser compartidos ampliamente. Es aconsejable preparar un informe relativamente corto que describa los elementos claves del componente analítico del informe general.

Las partes descriptivas más extensas sobre los diversos pasos descritos en este manual pueden publicarse como documentos de referencia o como anexos. De acuerdo con los grupos de usuarios, los resultados deberían publicarse en diferentes formatos. Por ejemplo, podría ser necesario añadir un resumen de dos a tres páginas con los principales resultados para quienes toman las decisiones y una presentación más general de los contenidos y de las conclusiones principales para los no expertos.

El informe de la evaluación debe ser integral, conciso y diseñado sobre la base de los estudios y la información existente.¹ El informe básico debe tener de 30 a 40 páginas, complementadas por los anexos, para facilitar su distribución y alentar su consulta a una amplia audiencia. La distribución y el acceso al informe de la evaluación puede hacerse de diferentes formas. Publicar el informe en sitios web apropiados (descargable en formato pdf) o mediante la distribución en CD-ROM, son formas menos costosas, pero pueden reducir el acceso de los titulares de obligaciones y de derechos, especialmente en países o áreas donde el acceso a equipos informáticos y la disponibilidad de programas adecuados son aún limitados.

Un periodo de dos a tres meses es razonable para la preparación del borrador del informe de evaluación, añadiendo dos meses más para los comentarios y la finalización del informe. Este periodo de tiempo sugerido así como la extensión del estudio es sólo indicativo; el tiempo real necesario depende en gran medida del nivel de complejidad de la evaluación y del tamaño del país en cuestión. Una vez realizado el informe central de la evaluación, puede ser útil producir otros materiales informativos derivados. Se podrían incluir folletos o artículos cortos impresos o en formato electrónico, que enfoquen de forma escueta un tema específico o un conjunto de temas dirigidos a un público determinado.

Los puntos más sobresalientes relacionados con la evaluación del derecho a una alimentación adecuada abordados en este capítulo introductorio se encuentran en el recuadro 1.2.

¹ En el último capítulo se ofrece alguna orientación acerca de los métodos de recogida de información.

RECUADRO 1.2 Breve resumen de una evaluación del derecho a la alimentación

Objetivo de esta Guía de evaluación

- *Suministrar una orientación práctica y metodológica para llevar a cabo evaluaciones en un país.*
- *Contribuir al fortalecimiento de capacidades de funcionarios gubernamentales y actores no gubernamentales con responsabilidades relacionadas con la realización del derecho a la alimentación adecuada (por ejemplo, la institución nacional de los derechos humanos, un consejo de seguridad alimentaria y nutricional, ministerios específicos, una alianza nacional contra el hambre, o una alianza de ONG para el derecho a la alimentación).*

Objetivo de la evaluación

- *Identificar qué personas y grupos sufren inseguridad alimentaria y nutricional, dónde están localizados y cuáles son las causas de su situación.*
- *Suministrar la información necesaria a las partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales para decidir qué medidas directas se necesitan para fomentar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, y qué medidas indirectas son necesarias para crear un entorno propicio de carácter jurídico, legislativo, político e institucional.*
- *Contribuir al entendimiento y al diálogo continuo entre el gobierno y las partes interesadas sobre cuál es la situación actual y sobre las necesidades futuras de acción para conseguir el disfrute del derecho a una alimentación adecuada para todas las personas.*

Resultados esperados de la evaluación

- *Conocimiento de la situación del derecho a una alimentación adecuada en un determinado país.*
- *Suministrar información que represente el fundamento de una agenda para el cambio.*
- *El informe debe ser completo, conciso y de fácil acceso para todas las partes interesadas.*

¿Quiénes inician y llevan a cabo una evaluación?

- *Para reforzar la probabilidad de que se apliquen las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación, conviene que sea el gobierno quien la inicie, preferiblemente en asociación con organizaciones de la sociedad civil.*



RECUADRO 1.2 Breve resumen de una evaluación del derecho a la alimentación (cont.)

- *Los resultados finales, las conclusiones y las recomendaciones de una evaluación deben ser consecuencia de un proceso altamente consultivo, basado en la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil.*
- *La evaluación debe ser emprendida por un equipo multidisciplinario.*
- *Un comité de coordinación sobre el derecho a la alimentación liderado por el gobierno podrá guiar el proceso de implementación de este derecho, incluyendo la evaluación.*

¿Cuándo emprender una evaluación?

- *Una evaluación del derecho a la alimentación puede estar motivada por propósitos muy diferentes. Una evaluación podría suministrar buenos aportes para una estrategia de seguridad alimentaria; para la presentación de los informes que un país debe presentar al Comité DESC; para un programa específico de protección social, etc.*
- *La evaluación debe ir acompañada por actividades de incidencia y esfuerzos de educación pública para crear conciencia y conocimiento sobre el derecho a una alimentación adecuada y sus implicaciones en la práctica por parte de los titulares de deberes y de derechos.*

2. UN ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

El derecho humano a la alimentación está firmemente establecido en el derecho internacional, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)² y la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC).³ Al ratificar estos instrumentos jurídicos, los Estados han reconocido la obligación de hacer efectivo el derecho a la alimentación y otros derechos contenidos en ellos. Llevar esta obligación a la práctica sigue siendo muy difícil.

El objetivo final del derecho a la alimentación es crear un entorno propicio que permita a todas las personas alimentarse por sí mismas, ya sea produciendo sus alimentos o teniendo acceso económico a los mismos. Cuando las personas son incapaces de valerse por sí mismas (ya sea a causa de la edad, una enfermedad o en tiempo de crisis), los Estados deben apoyarles directamente. El concepto se basa en la rica experiencia de las estrategias y programas de seguridad alimentaria en desarrollo. En los países que han ratificado el PIDESC, el derecho a la alimentación añade una dimensión legal a las estrategias económicas convencionales para la seguridad alimentaria. La 'voluntad política' se sustituye por las 'obligaciones del Estado para hacer frente a la inseguridad alimentaria, el hambre y la pobreza. Los Estados, al ser los principales titulares de obligaciones para realizar los derechos humanos, tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación (CESCR, 1999).

En el marco del derecho a la alimentación, los que sufren las consecuencias de políticas inapropiadas son titulares de derechos o quienes los reivindican. Ellos están legitimados para pedir responsabilidades a sus gobiernos por las violaciones de los derechos y, en su caso, obtener reparaciones y exigir a los

2 Artículos 2 y 11 del PIDESC.

3 Artículos 24.2c y 27 (CRC).

titulares de obligaciones que actúen de manera positiva. Así, la sociedad civil tiene influencia en las decisiones que afectan directamente su capacidad para satisfacer su derecho humano a la alimentación. Este hecho supone un cambio en las relaciones de poder haciéndolas más igualitarias.

Un enfoque basado en los derechos humanos sitúa los resultados y los procesos al mismo nivel de importancia. No sólo es importante el resultado final, por ejemplo la seguridad alimentaria de los individuos, sino también la manera en la que se ha conseguido. El enfoque de derechos humanos asegura que no se utilizarán prácticas discriminatorias para conseguir la seguridad alimentaria. Estos principios exigen transparencia, participación de las personas e inclusión social.

Los principios que conforman los acuerdos internacionales sobre los derechos humanos derivan de una perspectiva moral: todo ser humano tiene derecho a la alimentación, y nadie debería sufrir hambre.⁴ Sin embargo, para la mayoría de los países en vías de desarrollo, poner en práctica estos principios sigue siendo un inmenso desafío. Hasta la fecha, 161 gobiernos⁵ en el mundo han ratificado el PIDESC, en el cual se consagra el derecho a una alimentación adecuada. De esta forma, los Estados están obligados a actuar en la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada como lo expone a grandes rasgos el artículo 11 del PIDESC. Además de la importancia moral y la obligación legal, hay una serie de argumentos convincentes para hacer frente al problema del hambre.

Desde un punto de vista económico, la realización del derecho a la alimentación adecuada es una buena inversión. Los individuos con seguridad alimentaria son más productivos, enferman con menor frecuencia y tienden a invertir más en el futuro. La FAO ha estimado que, a escala mundial, si persisten los niveles actuales de muertes y discapacidades causadas por el hambre, les costará a los países en vías de desarrollo más de 500 mil millones de dólares en pérdida de futura productividad. Cada niño cuyo desarrollo físico y mental se ve afectado por el hambre y la desnutrición puede perder entre el 5 % y el 10 % de la productividad a lo largo de su vida.⁶

Un planteamiento basado en el enfoque de derechos capacita a las comunidades locales para participar en la toma de decisiones. De la misma manera, facilita los esfuerzos de las personas para asumir la responsabilidad directa de sí mismas y reduce su dependencia de la ayuda del Estado. De esta forma, se convierten en parte de la solución y no del problema.

4 La Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMS) en 1996 fue un instrumento que puso en marcha un proceso “para clarificar el contenido del derecho a la alimentación adecuada y el derecho fundamental de todas las personas a no padecer hambre”.

5 Número de Estados Parte en enero de 2014. Para consultar el estado actual de ratificaciones, visite: <https://treaties.un.org>

6 FAO. 2004b. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo en el año 2004*, págs. 10-12.

La realización efectiva del derecho a una alimentación adecuada no puede conseguirse de manera gratuita ni inmediata sino de forma progresiva y paulatinamente. Dependiendo de las actividades concretas y del ritmo con el que el gobierno quiera llevarlas a cabo, los costos varían. Sin embargo, la FAO ha demostrado que una reducción del hambre puede considerarse una inversión en la economía nacional. Las transferencias directas o indirectas dirigidas hacia los grupos de población vulnerable estimulan la economía y contribuyen a lograr la equidad.

Los aspectos principales de un enfoque basado en los derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional están resumidos en el recuadro 2.1.⁷

RECUADRO 2.1 Un breve resumen de un enfoque sobre los derechos humanos para la seguridad alimentaria

- *Reconoce que el acceso adecuado y sostenible a una alimentación nutritiva y culturalmente aceptada es un derecho humano.*
- *Reconoce que todos los individuos son titulares de derechos y no simples beneficiarios.*
- *Hace de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada una obligación del Estado y no una opción.*
- *Introduce los mecanismos de recursos e indemnizaciones para hacer frente a las presuntas violaciones del derecho a una alimentación adecuada.*
- *Asegura que los titulares de obligaciones tienen que responder por sus acciones y omisiones.*
- *Hace que los Estados sean conscientes de sus responsabilidades y les ayuda a cumplirlas.*
- *Ayuda a evitar políticas y acciones que resulten o contribuyan a violaciones del disfrute del derecho a una alimentación adecuada.*
- *Da prioridad a la lucha contra el hambre en el ámbito nacional.*



7 FAO. 2006b. *El Derecho a la Alimentación – Llevarlo a la Práctica*. Informe No. 1 “Introducción a las Directrices Voluntarias”, Roma.

RECUADRO 2.1 Un breve resumen de un enfoque sobre los derechos humanos para la seguridad alimentaria (cont.)

- *Aplica los siguientes principios de los derechos humanos a las políticas, normas y leyes, y a las acciones en favor de la seguridad alimentaria en todos los niveles (también conocidos como **PANTHER** por sus siglas en inglés – acrónimo y sigla mnemotécnica establecida por la FAO):*

Participación.

Rendición de cuentas.

No discriminación.

Transparencia.

Dignidad humana.

Empoderamiento.

Estado de derecho.

- *Reconoce que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados, lo que significa que el derecho a una alimentación adecuada está directamente relacionado con todos los derechos y no se puede considerar aislado de éstos.*

3.

EVALUAR LAS TENDENCIAS Y LAS CAUSAS DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La situación de inseguridad alimentaria y nutricional de una población es una consecuencia de la no realización del derecho a una alimentación adecuada. La situación y las tendencias de la inseguridad alimentaria pueden utilizarse como indicadores del grado de realización del derecho a la alimentación. El análisis de vulnerabilidad y de seguridad alimentaria incluye la identificación y la caracterización de los grupos vulnerables de la población. Proporciona información de referencia que permite a los encargados de la planificación y a quienes toman las decisiones establecer metas y puntos de referencia para controlar el progreso. La experiencia demuestra que una evaluación sólida de la naturaleza, el alcance y las causas de la inseguridad alimentaria en un país es fundamental para realizar el derecho a la alimentación. Sin un entendimiento válido y sólido de las causas fundamentales del hambre, no se pueden establecer leyes, políticas y normas institucionales orientadas a la realización del derecho. En otras palabras, sin un consenso razonable sobre la causalidad es improbable que haya un consenso en las soluciones.

Tres preguntas básicas para guiar la evaluación de una situación de seguridad alimentaria y nutricional

- ¿QUIÉNES SON LAS PERSONAS CUYO DERECHO A LA ALIMENTACIÓN NO ESTÁ REALIZADO O ES VIOLADO? ¿QUIÉN PADECE INSEGURIDAD ALIMENTARIA O RIESGO NUTRICIONAL?
- ¿DÓNDE ESTÁN LOCALIZADAS LAS POBLACIONES CON INSEGURIDAD ALIMENTARIA?
- ¿POR QUÉ ESAS PERSONAS SON PRIVADAS DE SU DERECHO Y CUÁLES SON LAS DINÁMICAS DE ESA PRIVACIÓN?

Las respuestas a estas preguntas podrán guiar la formulación de políticas y leyes adecuadas la definición de las obligaciones de los titulares de deberes y priorizar los diferentes puntos de partida para la implementación de las medidas que promuevan el derecho a la alimentación adecuada, especialmente entre las personas cuyo derecho no es respetado, protegido y/o garantizado.

Esta parte de la evaluación está estructurada de acuerdo con los siguientes planteamientos básicos:

- La gravedad y la magnitud de la no realización del derecho a la alimentación se mide utilizando los indicadores alimentarios y nutricionales tradicionales.
- Los grupos vulnerables y con inseguridad alimentaria se identifican y describen brevemente en términos socio-económicos o de subsistencia y se localizan geográficamente.
- Se analizarán las causas para la no realización del derecho a la alimentación de los diferentes grupos vulnerables y con inseguridad alimentaria. Para ello, se utilizarán los conceptos de causas inmediatas, subyacentes y fundamentales de la desnutrición.

Los dos principales enfoques analíticos son: (i) el perfil del grupo vulnerable y (ii) el análisis de la causalidad. El primer enfoque involucra la identificación y la descripción de los grupos con inseguridad alimentaria y de los grupos que son vulnerables a padecer inseguridad alimentaria y malnutrición, en un intento de encontrar las respuestas a las dos primeras preguntas citadas más arriba. El segundo enfoque, el análisis de causalidad, trata de explicar por qué los grupos específicos padecen inseguridad alimentaria, son vulnerables y/o malnutridos. En el capítulo 4 se presentan los elementos más importantes implicados en la evaluación. El capítulo 5 se refiere a la elaboración de las técnicas y enfoques analíticos involucrados en la evaluación de una situación alimentaria y nutricional, y ayuda a identificar quiénes no están disfrutando del derecho a una alimentación adecuada.

UNA VISIÓN GENERAL SOBRE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA MALNUTRICIÓN

Como primer paso, y antes de buscar los grupos específicamente vulnerables, es muy adecuado obtener una visión general de la situación alimentaria y nutricional del país y de las tendencias en la prevalencia del hambre y la malnutrición. Se recomienda examinar el consumo inadecuado de energía (por ejemplo, en el caso de subnutrición) y la deficiencia de micronutrientes (a menudo conocida como “hambre oculta”). Este tipo de visión general podrá preparar el terreno y describir la gravedad del problema. De todas maneras, esto es solamente un resultado previo de la evaluación misma y no se debería dedicar mucho tiempo ni esfuerzo a ello. En la mayoría de los países, tal análisis ya existe y pueden remitirse a él.

Indicadores de la malnutrición, como los utilizados por FAO, son fáciles de obtener y existen en la mayoría de los países. El número de personas desnutridas y la proporción de personas desnutridas sobre el total de la población (en términos porcentuales) son indicadores de la malnutrición. Los datos agregados por país pueden obtenerse de la publicación anual de FAO denominada “*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*”. Los datos desglosados por regiones o unidades geográficas, demarcaciones administrativas y/o según características socioeconómicas y de género son los más adecuados, y, a menudo, hay que obtenerlos de las fuentes de datos nacionales. El estado nutricional de los individuos es comúnmente evaluado a través del uso de medidas antropométricas que reflejan tanto los factores alimenticios como los no alimenticios que afectan a dicho estado.⁸ La malnutrición en los niños (que causa retraso en el crecimiento, raquitismo y bajo peso) y en adolescentes y adultos con bajo índice de masa corporal (IMC) son algunas de las mayores consecuencias de las deficiencias proteicoenergéticas. El consumo excesivo de energía conduce al sobrepeso u obesidad, que también se asocia con niveles más altos de morbilidad. El problema de la obesidad coexiste cada vez más con el retraso en el crecimiento de los niños, especialmente en las poblaciones urbanas más pobres (SCN, 2005).

CUADRO 1. Indicadores nutricionales

Estado nutricional (*)	RETRASO DEL CRECIMIENTO		DESNUTRICIÓN AGUDA		DESNUTRICIÓN GLOBAL		SOBREPESO		OBESIDAD		
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
< 12 meses											
12-24 meses											
25-60 meses											
Edad escolar											
Jóvenes (10-19 años)											
Individuos económicamente activos											
> 60 años											

(*) Estado fisiológico de un individuo que resulta de la relación entre el consumo de los nutrientes y sus requerimientos y la habilidad de su organismo de digerir, absorber y utilizar estos nutrientes.

8 Consultar, por ejemplo, en *Inwent*. 2005. o en Eide, W.B. y Kracht, U. 2005, Capítulo 5.

Un cuadro, tal como el del ejemplo, puede utilizarse para resumir los datos del estado nutricional y se puede adaptar de acuerdo a las necesidades. Se presentan grupos por edades y sexo y estadísticas para los diferentes indicadores del estado nutricional. Para que este resumen tenga sentido es necesario que:

- El estado para cada indicador sea:
 - i. Retraso del crecimiento: talla para la edad.
 - ii. Desnutrición aguda: peso para la talla.
 - iii. Desnutrición global: peso para la edad (en niños); IMC <18.5 (en adultos).
- Especificar qué criterio se usa para cada indicador al clasificar a alguien con retraso del crecimiento, con bajo peso, etc.
- Comunicar el número de personas que se encuentran dentro del criterio en proporción o porcentaje; por ejemplo, el porcentaje de niños con retraso en el crecimiento en el grupo de edad de 25-60 meses es igual al número de niños con retraso en el crecimiento, dividido por el número total de niños en este grupo de edad que se midieron.

Además del consumo adecuado de energía, también se debe evaluar la calidad nutricional de los alimentos que se consumen. Hay un consenso creciente en que, desde el punto de vista nutricional, la calidad nutricional del alimento es tan importante, si no más, que la cantidad de alimento. Las deficiencias nutricionales más comunes son las carencias de hierro, vitamina A y yodo. Los resultados de las deficiencias de los micronutrientes incluyen “alteraciones en el crecimiento y desarrollo cognitivo, porcentajes bajos de natalidad, anemia, cretinismo y ceguera”.⁹ Las definiciones de la deficiencia de vitamina A, el desorden por la deficiencia de yodo y la anemia nutricional se muestran en el anexo 2.

El cuadro 2 es solamente ilustrativo. Las deficiencias de otros micronutrientes se pueden sumar dependiendo de las condiciones locales y de la disponibilidad de datos sobre la ingestión de micronutrientes o el estado nutricional.

9 Eide, W.B. y Kracht, U. 2005. pág. 123.

CUADRO 2. Deficiencia micronutricional

Deficiencia micronutricional (*)	ANEMIA		YODO		VITAMINA A		OTRAS		OTRAS	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
< 12 meses										
12-24 meses										
25-60 meses										
Edad escolar										
Jóvenes (10-19 años)										
Individuos económicamente activos										
> 60 años										

(*) Deficiencia de vitaminas, minerales y otras sustancias que son requeridas por el cuerpo en pequeñas cantidades. Se miden en miligramos o microgramos.

Los datos pueden presentarse como prevalencias en un momento determinado o como tendencias constantes, si se dispone de datos comparables referidos a diferentes momentos. Si los datos lo permiten, también se recomienda el desglose por características demográficas y socioeconómicas. El progreso alcanzado desde 1992 (periodo de referencia de los objetivos establecidos en la Cumbre Mundial de la Alimentación),¹⁰ y el hecho de que un país esté en vía de lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio número 1 son fundamentos importantes que pueden usarse al evaluar el compromiso de un gobierno para abordar el hambre seriamente. Desde luego, estos logros no dependen solamente del funcionamiento de un gobierno y, por lo tanto, se requiere un análisis más completo para entender lo que ha contribuido a los logros actuales o a las carencias.

¿A QUIÉNES NO SE LES REALIZA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

En la Directriz del derecho a la alimentación 13.2 se invita a los Estados a:

...realizar sistemáticamente análisis desglosados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de distintos grupos de la sociedad, prestando particular atención a la medición de cualquier tipo de discriminación

10 En la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, los Jefes de Estado fijaron la meta de reducir a la mitad del número de personas desnutridas para el año 2015.

que pueda manifestarse en forma de una mayor inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a ella, o en una mayor prevalencia de la malnutrición entre grupos específicos de la población, o ambas cosas, con vistas a eliminar o prevenir dichas causas de inseguridad alimentaria o de malnutrición.

Realizar perfiles de los grupos vulnerables es un método que puede usarse para determinar a quiénes no se les realiza el derecho a la alimentación. Esto conlleva la identificación y la descripción de las personas que padecen inseguridad alimentaria y vulnerabilidad, agrupadas por sus características particulares de sustento, y a determinar las razones por las cuales estos grupos sufren hambre y malnutrición. La realización del perfil se dirige hacia los grupos que no disfrutaban del derecho a la alimentación adecuada o, a menudo, de otros derechos económicos, sociales y culturales (DESC). A lo largo de toda la evaluación se hace referencia a los grupos vulnerables identificados en esta sección. La adecuación del marco legal y político, por ejemplo, puede analizarse desde el punto de vista de los grupos de población más marginados de una sociedad. El entorno de los derechos humanos debe ser evaluado para entender qué elementos entorpecen o apoyan el logro del derecho a una alimentación adecuada y de otros derechos (DESC) entre los grupos vulnerables y con inseguridad alimentaria, y qué acciones y cambios se requieren para acelerar la realización de los derechos humanos. Identificar y describir cuidadosamente esos grupos es, por lo tanto, sumamente importante para el resto de la evaluación.

Se puede obtener una lista común de los grupos con inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a partir de la publicación de la FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 1999*, que puede servir como punto de partida en la identificación de estos grupos. Algunos grupos vulnerables – tales como poblaciones indígenas, minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, personas con discapacidades, portadores de VIH, enfermos de sida, refugiados y desplazados dentro de sus propios países – a menudo se mencionan en el campo de los derechos humanos. Las mujeres y los niños también son siempre grupos que requieren una atención específica. La población pobre del medio urbano, la población rural sin tierra y los pequeños agricultores pueden ser grupos vulnerables definidos por sus medios de vida y sustento. Además, algunos de estos grupos pueden subdividirse, por ejemplo, en trabajadores eventuales de la zona urbana, vendedores ambulantes, trabajadores estacionales de la zona rural, agricultores que subsisten con menos de 1 hectárea en áreas montañosas, etc.

Las partes interesadas bien informadas (ministerios, organismos de las Naciones Unidas, agencias bilaterales de desarrollo, etc.) con conocimientos sobre la situación de la seguridad alimentaria en un país, pueden identificar fácilmente cinco o seis grupos de los más afectados y a quiénes no se les realiza el derecho a la alimentación. Las mismas partes interesadas, sin embargo, pueden no tener la suficiente información para describir correctamente por qué estos grupos están en tal estado de pobreza extrema.

En uno de los casos de estudio preparados para las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*, las evaluaciones participativas de la pobreza llevaron a la identificación de varias categorías de grupos vulnerables en términos de pobreza y, por ende, con riesgo de padecer inseguridad alimentaria y nutricional, y en condiciones de necesitar asistencia especial. Las tres categorías principales que emergieron de estas evaluaciones han sido clasificadas y relacionadas con (i) las situaciones de conflicto armado (ii) los criterios demográficos, incluyendo las familias afectadas por el VIH/SIDA, personas discapacitadas y minorías étnicas, y (iii) situaciones de pobreza específica (véase cuadro 3).

CUADRO 3. Grupos vulnerables en Uganda

RELACIONADOS CON CONFLICTOS	CATEGORÍAS DEMOGRÁFICAS	RELACIONADOS CON LA POBREZA
<ul style="list-style-type: none"> • Refugiados • Personas desplazadas dentro del país • Huérfanos de la guerra • Secuestrados • Civiles con traumas • Hogares que viven cerca o en zonas de conflicto 	<ul style="list-style-type: none"> • Viudas y viudos sin recursos • Niños huérfanos y abandonados • Mujeres cabeza de familia • Niños cabeza de familia • Personas discapacitadas • Enfermos crónicos • Personas que sufren de HIV/SIDA y quienes los cuidan • Víctimas de abusos domésticos • Grupos étnicos minoritarios • Niños de la calle • Ancianos 	<p>EN ZONA URBANA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personas desempleadas • Trabajadores con bajos ingresos • Trabajadores del sector informal • Mendigos • Ocupantes ilegales <p>EN ZONA RURAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personas sin tierra • Agricultores de cultivos comerciales • Pastores • Trabajadores de plantaciones

Fuente: FAO. 2006a.

Cada grupo debe ser descrito dentro de los mismos patrones; se pueden crear subgrupos si las categorías iniciales son demasiado amplias. Un ejemplo de estructura que podría usarse para esta tarea se muestra en el anexo 3. Esto es sólo con fines ilustrativos y se debe adaptar a las necesidades locales. Sin embargo, el perfil debe incluir una descripción (información general sobre el grupo) y una parte analítica (que señale las causas de su carencia).

El análisis comienza con el listado de los factores determinantes de un grupo, tales como el tamaño, las raíces étnicas, la edad, las características comunes, etc. Debe calcularse el **número de desnutridos** por grupo, que son las personas que están por debajo de un mínimo determinado de consumo de nutrientes y de energía per cápita, y **las personas vulnerables**, que son las que están expuestas a factores de alto riesgo y, por consiguiente, son susceptibles de padecer inseguridad alimentaria (FAO, 2004c; FAO, 2004d). Durante el mismo ejercicio se caracterizará el **tipo de inseguridad alimentaria** que cada grupo vulnerable está afrontando: desnutrición crónica, transitoria o aguda. El grado de malnutrición también podría calificarse como: severo, moderado, leve, marginal o de riesgo. Todo ello determinará la clase de intervención necesaria para apoyar a estos grupos.

Para entender completamente las condiciones de vida de los individuos y de los grupos, deberá determinarse el **contexto de vulnerabilidad** y los **medios de subsistencia**. El contexto de vulnerabilidad se refiere a los eventos impredecibles que pueden minar los medios de sustento y llevar a los hogares a la situación de pobreza (o los hogares pobres a una mayor pobreza). Es importante distinguir entre los impactos que se originan fuera de la comunidad, que afectan a todas las personas de una misma localidad, y los impactos que afectan sólo a algunos hogares individualmente (FAO, 2003). Algunos ejemplos son:

- **Impactos relacionados con el estado del tiempo y las calamidades naturales:** sequías, terremotos, huracanes, maremotos, inundaciones, fuertes nevadas, heladas tempranas, calor extremo u oleadas de frío.
- **Plagas y enfermedades epidémicas:** ataques de insectos, de depredadores y de enfermedades que afectan tanto a los animales domésticos como a las personas.
- **Impactos económicos:** cambios drásticos en la economía local o nacional y su inserción en la economía mundial, que afectan los precios de los productos, los mercados, el empleo y el poder adquisitivo.
- **Conflictos civiles:** guerras, conflictos armados, desplazamientos, destrucción de vidas y de la propiedad.
- **Estrés estacional:** hambre estacional (inseguridad alimentaria).
- **Estrés medioambiental:** degradación de la tierra, erosión de los suelos, incendios forestales y contaminación.

- **Impactos individuales:** enfermedades o muertes en la familia, pérdida del empleo o robos de la propiedad personal.

Los estilos de vida se refieren al recurso básico de la comunidad y a las diferentes categorías de hogares. La técnica para crear el perfil del grupo vulnerable, que se presenta a continuación, se basa específicamente en el enfoque participativo que analiza los medios de vida sostenibles (enfoque SLA), desarrollado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID). Un rasgo característico del marco sobre los medios de vida es un análisis de los cinco diferentes tipos de bienes sobre los cuales las unidades familiares individuales construyen sus medios de sustento y soportan las repercusiones de los impactos. Estos cinco tipos de activos son capitales naturales, sociales, humanos, físicos y financieros (Ashley y Carney 1999). El enfoque SLA proporciona una visión con la que se puede analizar cómo las personas mantienen un nivel de vida y, a su vez, cómo combinan los diferentes bienes a los cuales tienen acceso con el fin de realizar las actividades necesarias para alcanzar un nivel de vida satisfactorio, dentro del contexto político y de vulnerabilidad en el cual están inmersas:

- **El capital natural:** recursos naturales disponibles, útiles para la subsistencia (por ejemplo la tierra, el agua, la fauna, la biodiversidad, los recursos ambientales).
- **El capital social:** los recursos sociales (redes, participación en grupos, relaciones de confianza, acceso a instituciones más amplias de la sociedad) a los cuales las personas recurren en busca de sus medios de sustento.
- **El capital humano:** las habilidades, el conocimiento, la capacidad de trabajo y la salud necesarias para continuar con las diferentes estrategias que permitan conseguir los medios de sustento.
- **El capital físico:** la infraestructura básica (transporte, vivienda, agua, energía y comunicaciones) y los medios de producción y equipos que permiten a las personas conseguir sus medios de sustento.
- **El capital financiero:** los recursos financieros disponibles para las personas (tales como ahorros, suministro de créditos, envíos regulares de dinero o pensiones), los cuales les suministran diferentes opciones de subsistencia.

Conocer más sobre los recursos de los individuos vulnerables es importante en la identificación de las medidas apropiadas que mejoren su situación. En muchos casos, es necesario apoyar los cinco tipos de capitales. Un ejemplo puede ilustrar esto:

La fuente de ingresos de la mayoría de los hogares más pobres en las áreas rurales es la agricultura. Su calidad de vida y la probabilidad de realizar el derecho a la alimentación depende de la disponibilidad de tierra y de agua (capital natural). Debido a la ausencia o a las debilidades de las instituciones gubernamentales, los individuos en las áreas rurales dependen en gran medida de la existencia de redes

sociales e informales. La dependencia de esas redes es siempre mayor en los tiempos de crisis. Fortaleciendo su capital social se podrá facilitar la realización de su derecho a la alimentación. El desarrollo progresivo y una forma más sostenible para salir del estado de inseguridad alimentaria hacia una situación estable donde las necesidades básicas alimenticias se satisfacen dependen de la existencia de oportunidades. Cuando las personas están mejor capacitadas y cuentan con suficiente información (capital humano) pueden identificar las alternativas o mejorar su estilo de vida. Mejores infraestructuras (puestos de salud, escuelas, etc.) fomentan directamente la realización del derecho a la alimentación, y son necesarias para salir de la pobreza sobre una base sostenible (capital físico). El acceso a los recursos financieros (capital financiero) permite a los individuos cubrir sus necesidades básicas (subsidios, programas de protección social) o invertir en factores productivos (créditos).

El SLA es un enfoque multisectorial que tiene en cuenta los múltiples factores que determinan la seguridad alimentaria. Proporciona una vía de observación en las relaciones a niveles macro, medio y micro, por lo tanto, explica cómo la seguridad alimentaria en los hogares está determinada por factores existentes en ese nivel, tales como la producción alimentaria doméstica, pero también por factores macro, como la inflación, la devaluación, los cambios en el mercado mundial, etc. De esta manera, permite la identificación del tipo apropiado y del nivel más adecuado en las intervenciones para mejorar la seguridad alimentaria. El principio de participación subyacente en el SLA significa que, a través de su aplicación, las perspectivas de las diferentes partes interesadas, incluyendo aquellas cuya seguridad alimentaria se está analizando, se incluyen en el análisis. Esto contribuye a incrementar la apropiación y la precisión de las conclusiones y el éxito de las intervenciones posteriores.

ANÁLISIS DE CAUSALIDAD

El análisis de causalidad es el factor más importante de una evaluación del derecho a la alimentación y completa las tendencias y las causas de la evaluación de la inseguridad alimentaria. Únicamente cuando se conocen los factores que dificultan a los individuos realizar su derecho a la alimentación, se puede llevar a cabo una estrategia para lograr tal realización. Las razones de inseguridad alimentaria y de la vulnerabilidad deben ser entendidas claramente por quienes estén formulando las estrategias del derecho a la alimentación, las políticas a favor de los pobres o la implementación de programas específicos. Los marcos legales, políticos e institucionales deben responder a las causas de la malnutrición desde un enfoque basado en los derechos para la seguridad alimentaria.

La estructura propuesta para tal análisis está basada en el marco conceptual de la UNICEF (UNICEF, 1990) que distingue tres tipos de causas:

- Las causas inmediatas de malnutrición son aquellas que están directamente relacionadas con el consumo de alimentos y con la posibilidad del cuerpo para utilizar adecuadamente estos recursos alimenticios.
- Las causas subyacentes analizan qué determina o condiciona el consumo de alimentos y las funciones corporales, es decir, ¿hasta qué punto el medio en el cual el individuo está funcionando apoya o impide su consumo nutricional adecuado?
- Las causas fundamentales o de raíz se orientan al nivel macro y evalúan el sistema que afecta el potencial de un individuo para realizar el derecho a la alimentación a nivel regional, nacional e internacional.

El análisis de causalidad es una herramienta típica utilizada en la mayoría de los enfoques de desarrollo. Podrá revelar hasta qué punto –y por qué– el derecho a la alimentación *está siendo violado o está en riesgo de serlo*, junto con las causas principales de esas violaciones y los actores claves involucrados (Jonson, 2004). El análisis de causalidad busca ajustar las decisiones gubernamentales de acuerdo al resultado nutricional final de los individuos. Observados separada y gradualmente, los tres tipos de posibles causas deberían verse como un marco conceptual. Durante la evaluación, se podrían omitir algunos pasos. El resultado esperado del análisis de causalidad es una comprensión clara de los obstáculos principales que encuentran los grupos vulnerables para realizar su derecho a la alimentación. Es de suponer que esos factores podrán encontrarse bajo las causas fundamentales de la malnutrición y también se tomarán en consideración cuando se evalúe el marco legal, político e institucional de un país.

En algunos casos se identificarán muchos grupos vulnerables diferentes en un mismo país. Puede suceder que no se pueda realizar un análisis de causalidad para todos. En estas circunstancias, se deben elegir cuatro o cinco grupos que representen de la forma más adecuada toda la gama de las personas marginadas.

4. EVALUAR EL ENTORNO PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

La evaluación del entorno para el derecho a la alimentación adecuada sigue las indicaciones contenidas en la Directriz 3.2, la cual establece que, antes de desarrollar una estrategia y un plan de acción nacional para el derecho a la alimentación, se deben evaluar las medidas administrativas, políticas y legislativas, los programas en marcha y la disponibilidad de los recursos existentes. También requiere la identificación de las limitaciones existentes en la implementación. Se recomienda que las descripciones generales de los cuatro temas amplios se limiten a pocas páginas; una síntesis de las conclusiones es suficiente. No son necesarias descripciones extensas de las políticas públicas y las leyes. La información detallada, si se necesita, puede presentarse en un anexo y referir a él en el texto.

Esta parte de la evaluación contiene:

- MARCO LEGAL.
- ENTORNO POLÍTICO.
- DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y MEDIDAS ADMINISTRATIVAS.
- ANÁLISIS PRESUPUESTARIO.

Los tres primeros temas tienen en común una pregunta central, a la que hay que responder cuando la evaluación se pone en marcha. **¿Cómo se puede identificar el marco legal, las políticas, los acuerdos institucionales y las medidas administrativas pertinentes que deben ser incluidas en la evaluación?**

Evidentemente, para que la evaluación sea realizable en un período de tiempo razonable, y para que los resultados y las conclusiones sean más pertinentes para el derecho a una alimentación adecuada, se necesita definir por adelantado el ámbito de la evaluación. Específicamente, cuando el tiempo es escaso y los recursos para la evaluación son limitados, se deberán establecer prioridades, centrándose en los aspectos más pertinentes e importantes.

En el recuadro 4.1 se presentan algunas ideas acerca de cómo el equipo evaluador puede empezar a recopilar un inventario de leyes, regulaciones, políticas e instituciones. Estos puntos de partida pueden agruparse dependiendo de la situación específica del país. Lo importante es encontrar una forma para definir qué debe incluirse en la evaluación y qué quedará fuera. Un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) puede ayudar a tener una primera perspectiva general de los posibles temas de una estrategia de implementación del derecho a la alimentación (ver en capítulo 5, análisis de las limitaciones).

RECUADRO 4.1 Opciones para definir el ámbito de la evaluación: inventario de las leyes, regulaciones, políticas y ámbitos institucionales más relevantes

- *Consultar los resultados del análisis causal: seleccionar las leyes, las regulaciones y las políticas más directamente relacionadas con las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad y las instituciones responsables de ellas.*
- *Comenzar con una política y/o estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional, si la hubiera, y examinar los vínculos con las políticas sectoriales, las leyes específicas y las regulaciones, y con las instituciones responsables de la implementación de esa política y/o estrategia.*
- *Comenzar con las leyes y las políticas que se relacionan más directamente con el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada: disponibilidad de los alimentos, acceso físico y económico a los alimentos, alimentación suficiente y adecuada, y utilización de los alimentos.*
- *Llevar a cabo una o más sesiones de lluvia de ideas con informantes clave de los principales ministerios, de instituciones de derechos humanos, de la oficina del defensor del pueblo o el relator nacional, para redactar un inventario inicial o para validar un inventario existente de las leyes, regulaciones, políticas y de las instituciones responsables de éstas.*
- *Examinar evaluaciones similares que se hayan llevado a cabo en otros países, y adaptar los procesos y resultados al contexto del propio país.*

MARCO LEGAL

El objetivo de un análisis del marco legal del derecho a la alimentación es determinar si el entorno legal es desfavorable para la realización progresiva del derecho a la alimentación. El entorno jurídico consta de diferentes componentes interrelacionados:

- Las obligaciones internacionales del Estado.
- La legislación nacional.
- Las instituciones para la protección de los derechos.

La evaluación del derecho a la alimentación podrá servir para precisar si los cambios en el marco legal son un tema prioritario en un país determinado. En los casos en que sea necesario el cambio, se podrá también identificar aquellas áreas que necesiten estudios más detallados para desarrollar propuestas concretas de cambios legislativos, judiciales o reformas institucionales generales de los derechos humanos.¹¹

Obligaciones Internacionales y su incorporación a la legislación nacional

Un punto de partida utilizado para el análisis del marco legal de un Estado son sus obligaciones internacionales respecto a los derechos humanos. Debido a las complejidades que determinan el derecho consuetudinario internacional, el análisis debería limitarse a las obligaciones derivadas de los tratados, es decir, las obligaciones que un Estado haya asumido al ratificar los tratados de los derechos humanos, los cuales crean obligaciones para los Estados, así como derechos subjetivos individuales. Por lo tanto, las obligaciones asumidas pueden jugar un papel importante en el ámbito nacional, por ejemplo, en los procedimientos ante los tribunales nacionales.

Para una evaluación del derecho a la alimentación, es suficiente presentar una breve reseña de los tratados regionales y globales referidos a los derechos humanos que un Estado ha ratificado, o al menos firmado, incluyendo la información sobre las reservas hechas con respecto a los artículos que protegen de manera explícita o implícita el derecho a la alimentación en su totalidad o parcialmente. La protección, en parte, se refiere tanto a la protección de los componentes del derecho a la alimentación como a los elementos de otros derechos tales como el derecho a la salud y a la nutrición, y a la restricción de la protección de grupos específicos tales como las mujeres y los niños. Además, también debería incluirse información sobre la ratificación (cuando corresponda) de los protocolos pertinentes, tales como los protocolos que les permiten a las personas apelar a los mecanismos internacionales (por ejemplo, el Protocolo

¹¹ Para una exposición detallada sobre la legislación para el derecho a la alimentación, véase FAO. 2010. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*.

Facultativo de la CEDAW o el Protocolo Facultativo del PIDESC) por presuntas violaciones, o aquellos que protegen grupos específicos (como por ejemplo, el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de la mujer en Africa).

Los instrumentos internacionales que deben tenerse en cuenta en esta sección son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCP), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC), el protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Protocolo de San Salvador sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Tratado Social Europeo.

También se debería examinar aquel organismo de derechos humanos que se haya ocupado del derecho a la alimentación en el país evaluado, si lo hubiera.

Es más, se debe cuestionar cómo tienen que enfocarse las obligaciones de los tratados internacionales que son validadas en la ley nacional. Algunas preguntas claves son:

- ¿Son los tratados internacionales aplicables directamente en el ámbito nacional?
- ¿Están incorporados los tratados internacionales en el sistema jurídico nacional como legislación nacional, o ha sido reformada la legislación nacional para cumplir las obligaciones internacionales (sin utilizar necesariamente el mismo lenguaje del tratado internacional)?
- Si se trata del último caso, ¿existen diferencias entre el alcance de las obligaciones internacionales y la legislación nacional (por ejemplo, la legislación nacional garantiza solamente un mínimo para la supervivencia)?
- ¿Qué rango jerárquico tienen los tratados internacionales o los instrumentos que incorporan estos tratados dentro de la legislación nacional?
- ¿Se acepta el derecho a la alimentación como un derecho individual, como está contenido en el artículo 11 del PIDESC, o un país (y sus tribunales) son de la opinión de que el derecho a la alimentación es una obligación de carácter pragmático que no concede a un individuo la facultad de hacerlo valer ante un tribunal?

La manera en que el derecho a la alimentación, consagrado en los tratados internacionales, está protegido en el ámbito nacional tiene importantes implicaciones en la forma en que los individuos pueden reclamar esos derechos. La naturaleza de estas preguntas subraya la necesidad de tener un abogado experto en derechos humanos como miembro del equipo evaluador.

El marco jurídico nacional

La prueba de fuego de las obligaciones internacionales es su adopción en la legislación nacional, así como un marco jurídico nacional adecuado es un prerequisite crucial para la realización de un derecho (véase Directriz 7 del derecho a la alimentación). Una amplia gama de leyes sirve para la realización del derecho a la alimentación, con temas que van desde la seguridad alimentaria hasta las leyes que regulan el acceso a los recursos naturales (tierra, agua, bosques, pesquerías, etc.), áreas del derecho privado -como el derecho a la herencia-, la legislación laboral y, finalmente, la legislación del bienestar y de la seguridad social. Una evaluación del derecho a la alimentación no puede tratar exhaustivamente todos los temas referidos a ese derecho, pero podría dar una visión general y luego centrarse en las áreas más pertinentes y en aquellos ámbitos en los que se pueden detectar deficiencias.

a) Derechos constitucionales

Un primer paso se refiere a una evaluación de las disposiciones de la constitución, para examinar si:

- El derecho a la alimentación está amparado explícitamente como un derecho constitucional.
- Los aspectos del derecho a la alimentación están amparados por otros derechos constitucionales (como la salud, la nutrición, la asistencia social, la vida y la dignidad humana, el trabajo).
- El derecho a la alimentación o aspectos del mismo están amparados solamente para ciertos grupos (por ejemplo, los derechos nutricionales de los niños).
- La constitución contiene principios o directrices estatales relevantes para el derecho a la alimentación.

Si el derecho a la alimentación adecuada está reconocido como un derecho individual, ¿se puede reclamar también ante un tribunal? Si una constitución contiene solamente directivas estatales o principios ¿qué papel juegan? ¿Sirven de guía para los que elaboran las políticas o también sirven (como en India o Bangladesh) para interpretar el alcance de otros derechos, como el derecho a la vida?

b) Legislación nacional

Mientras que el reconocimiento del derecho a la alimentación se lleva a cabo en el ámbito constitucional, su protección efectiva necesita ser garantizada legalmente, es decir, en el sector legislativo que se ocupa de temas tales como la seguridad alimentaria, la legislación de la seguridad social, el acceso a los recursos naturales

o las leyes sobre el trabajo (véanse Directrices 8, 9, 13 y 14 del derecho a la alimentación). Para no hacer un listado inútil de leyes y regulaciones vigentes que se relacionan con el derecho a la alimentación adecuada, el equipo evaluador puede retomar algunos de los procedimientos resumidos en el recuadro 4.1 que establecen claramente los criterios para incluir una legislación específica en la evaluación.

La existencia de una ley marco para el derecho a la alimentación o para la alimentación y la nutrición debería tenerse en cuenta, junto con un análisis de cómo se promueve la realización del derecho a la alimentación.

c) Derecho consuetudinario

En muchos países, el derecho consuetudinario interactúa con el derecho establecido en las leyes en aquellos campos relevantes para el derecho a la alimentación. En particular, el acceso a recursos tales como la tierra y el agua pueden ser regulados, en gran medida, por el derecho consuetudinario. El alcance del papel que juega el derecho consuetudinario debería ser analizado, así como la manera en que se relaciona con la regulación legal. A ser posible, se deberían identificar las tensiones entre el derecho consuetudinario y las leyes, y entre el derecho consuetudinario y los principios de los derechos humanos (frecuentemente, la discriminación puede ser un tema del derecho consuetudinario). Si bien es probable que la evaluación no pueda ocuparse del contenido del derecho consuetudinario, que se caracteriza por ser oral y diverso, debe tratar de identificar si los problemas del derecho a la alimentación se originan a partir del contenido del derecho consuetudinario o de su relación con las disposiciones legales, y si estos problemas merecen un análisis de seguimiento más detallado.

d) Implementación de las leyes y regulaciones

Una evaluación basada en los principios de los derechos humanos no incluye solamente un examen y un análisis de los resultados y de los impactos, sino también de los procesos por los cuales ciertas medidas se elaboran y se ponen en práctica para evaluar si se ajustan a los principios de los derechos humanos y a sus enfoques. De esta manera, la evaluación se extendería hasta el grado de implementación y el alcance de facto de las partes más importantes de la legislación.

Algunos ejemplos de preguntas relevantes para ello son:

- ¿Hasta qué punto se aplican efectivamente las leyes relevantes para el derecho a la alimentación, que abarcan temas como la asistencia social, el acceso a la tierra y al agua, etc.?
- ¿Dónde y bajo qué condiciones se aplican?

- ¿La aplicación alcanza a las áreas rurales y cubre las poblaciones rurales o los grupos vulnerables y con inseguridad alimentaria?
- ¿Los procesos administrativos previstos en la legislación excluyen de facto a ciertos grupos del acceso a los beneficios (sin tener en cuenta lo que dice la ley)?

La evaluación debería centrarse en los contenidos de las leyes y en las prácticas y procedimientos de la aplicación real, para examinar si los contenidos conducen a promover el derecho a la alimentación y si los procesos de aplicación se ajustan a los principios de los derechos humanos de no discriminación, igualdad, participación, protección de la dignidad humana, transparencia, etc.

Evaluar la aplicación es más difícil que analizar de manera abstracta los instrumentos jurídicos. Una evaluación del derecho a la alimentación podría únicamente dar una explicación superficial e incompleta (posiblemente basada en información limitada) de las prácticas reales de aplicación. A menudo pueden estar involucradas cuestiones complejas que presuponen cierta familiaridad y conocimiento de las prácticas administrativas (por ejemplo, ¿cuántas solicitudes de asistencia social se hacen y no se aceptan y según qué fundamentos legales/ilegales?). Sin embargo, examinar la aplicación es crucial: una aplicación inadecuada puede minar la mejor ley marco. Por lo tanto, se puede llegar a deducir que el problema no se encuentra en el ámbito administrativo, sino en leyes demasiado ambiciosas/complicadas y, por consiguiente, inadecuadas para el contexto nacional.

Mecanismos de recurso

Cuando se violan los derechos, se deberían establecer medidas correctivas para subsanar los perjuicios causados (véase la Directriz 7.2 del derecho a la alimentación). Consecuentemente, la evaluación del derecho a la alimentación debería describir qué mecanismos de recurso cuasi judiciales y/o judiciales existen para la violación de los derechos legales y constitucionales, quiénes pueden acceder a ellos (individuos, grupos, ONG, etc.) y cómo pueden utilizarse. Algunos países han establecido comisiones para formular observaciones sobre presuntas violaciones y dirigir las a los titulares de deberes designados. Esto implica que tales interlocutores saben qué constituye una violación del derecho a la alimentación.

Las preguntas pertinentes son:

- ¿Están disponibles los mecanismos de recurso generales (revisados) para las decisiones administrativas?
- ¿El acceso a los tribunales está abierto a todos los sectores de la sociedad y se facilita a los pobres a través de un sistema de ayuda legal?

- ¿Existen mecanismos efectivos, tales como los pleitos de interés público o las acciones colectivas, a través de los cuales los intereses de los pobres pueden estar mejor representados que a través de casos individuales?
- ¿Existe una institución responsable de recibir las denuncias?

Jurisprudencia

La jurisprudencia da un significado a las disposiciones abstractas de una constitución o de una ley. Muestra lo que los individuos pueden reclamar realmente y cómo están protegidos sus derechos en la práctica. La sección sobre la jurisprudencia en la evaluación debería considerar los siguientes temas:

- ¿Hasta qué punto se utiliza el acceso existente a los mecanismos de recurso?
- ¿Qué tipo de jurisprudencia existe con respecto a los derechos socioeconómicos en general y respecto al derecho a la alimentación en particular (por ejemplo, una demanda civil de la Fiscalía General del Estado brasileño de Alagoas contra el gobierno municipal de la ciudad de Maceió)?¹²
- ¿Los derechos constitucionales, las disposiciones sobre igualdad y no discriminación o, directamente, las disposiciones del derecho internacional han constituido los fundamentos para la presentación de reclamaciones?
- ¿Han sido utilizados el PIDESC (u otros tratados pertinentes de derechos humanos) o las Observaciones Generales del PIDESC en la jurisprudencia nacional y, si es así, de qué manera (como fundamentos de una reclamación, como herramientas de interpretación, etc.)?
- ¿Es el derecho a la alimentación un derecho justiciable, es decir, es un derecho que un individuo puede reclamar ante un tribunal por las presuntas violaciones sufridas?

Lo que aquí importa no es tanto si hay o no un caso específico del derecho a la alimentación. En muchos países, la jurisprudencia sobre el derecho a la alimentación no existe. Sin embargo, es importante determinar la actitud del poder judicial hacia los derechos socioeconómicos para saber si se consideran derechos individuales que pueden ser reclamados ante un tribunal.

Un caso relativo al derecho a la vivienda o a la salud puede darnos una idea sobre la posibilidad para futuros casos referidos al derecho a la alimentación. El análisis de la jurisprudencia debería limitarse a los casos en los que los derechos socioeconómicos constituyen las bases concretas de la reclamación. Por lo tanto, los casos que se ocupan de cuestiones tales como verificar que se cumplan los prerrequisitos específicos para la ayuda alimentaria, establecidos en la legislación nacional, deberían omitirse, ya que este tipo de análisis podría ir más allá de la

12 Estado de Alagoas Proc. No. 4.830/07.

finalidad de la evaluación del derecho a la alimentación. Si hay jurisprudencia al respecto, debería establecer qué clase de reparaciones se establecieron en casos de violaciones de los derechos socioeconómicos (garantía de que no se repitan los daños, compensación, restitución, recursos constitucionales tales como la declaración de nulidad o invalidez de una ley, etc.).

Instituciones de los derechos humanos

Las instituciones de derechos humanos juegan un papel importante en el apoyo de la realización de los derechos humanos (véase Directriz 18 del derecho a la alimentación). Por lo tanto, es útil descubrir qué clase de instituciones de derechos humanos existen (defensorías del pueblo, comisiones de derechos humanos, etc.), si sus mandatos incluyen el derecho a la alimentación y qué atribuciones y competencias tienen. Este último aspecto podría expresarse en diferentes formas:

- Presentación de informes de *amicus curiae* en los procedimientos de los tribunales de justicia.
- Capacidad para recibir las quejas individuales.
- Poder para llevar un caso ante el tribunal de justicia.
- Supervisar la realización del derecho a la alimentación.

Si existe una institución para los derechos humanos con un mandato que incluye el derecho a la alimentación ¿ha actuado de acuerdo con este mandato y ha emprendido actividades relativas al derecho a la alimentación?

Si existe una comisión para los derechos humanos, ¿satisface los requerimientos de los Principios de París¹³ de independencia, pluralismo y competencia?

Igual que en el análisis de la jurisprudencia, es importante la actitud de los titulares de deberes al considerar las recomendaciones hechas por las instituciones de derechos humanos. ¿Se ignoran los informes sobre las presuntas violaciones o se toman en cuenta seriamente?

13 Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, aprobadas por la Asamblea General en su Resolución. A/RES/48/134 del 20 de diciembre de 1993. Para una lista detallada de responsabilidades, consultar el texto original en <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>

MARCO POLÍTICO

La finalidad de evaluar el marco político de un país es revelar en qué medida las políticas, los programas y las estrategias son favorables para la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada y si ese marco político responde a las causas subyacentes y fundamentales de la no realización de este derecho para ciertos grupos. Específicamente, la evaluación debería centrarse en los impactos y los efectos distributivos de esos impactos, especialmente en la inseguridad alimentaria y los grupos vulnerables. La evaluación también debería ampliarse e incluir los procesos por los cuales las políticas y los programas se formulan y ponen en práctica.

Para ser capaz de llevar a cabo tal evaluación, se debe tener muy claro cuál es el significado de una política basada en los derechos humanos. Tales políticas deben cumplir con los siguientes tres criterios que pueden utilizarse como punto de referencia general para la evaluación.

¿Qué define a una política o un programa basado en los derechos humanos?

- LA POLÍTICA O PROGRAMA DEBE CONTRIBUIR A LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.
- LOS PRINCIPIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS (PARTICIPACIÓN, RESPONSABILIDAD, NO DISCRIMINACIÓN, TRANSPARENCIA, DIGNIDAD HUMANA, IGUALDAD Y ESTADO DE DERECHO) DEBEN ORIENTAR TODAS LAS FASES DEL PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y DE APLICACIÓN.
- LAS POLÍTICAS Y LOS PROGRAMAS BASADOS EN LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN CONTRIBUIR AL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE LOS TITULARES DE DERECHOS PARA RECLAMAR SUS DERECHOS Y DE LOS TITULARES DE OBLIGACIONES PARA CONOCER SUS OBLIGACIONES Y ASUMIR SUS RESPONSABILIDADES.

En el caso específico del derecho a la alimentación adecuada, el marco político debe contribuir a crear un entorno propicio que permita que todas las personas tengan acceso a los alimentos por sí mismas. Las políticas directas sobre la alimentación deben tener definiciones claras y prácticas de los objetivos políticos que permitan la realización progresiva del derecho a la alimentación. Las políticas indirectas sobre la alimentación deben, al menos, respetar y proteger el derecho a la alimentación adecuada. Deben definirse los estándares mínimos que los titulares de deberes tienen que cumplir y proporcionarse los mecanismos necesarios para evaluar el progreso. Todas las políticas deben ser sólidas, coherentes y apropiadas, e incorporar los principios de los derechos humanos.

Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación incluyen todas las áreas políticas que pueden ser consideradas en la implementación del derecho a la alimentación. El equipo evaluador puede usar las Directrices para corroborar si el marco político de su país está completo. Las Directrices 8 (acceso a los recursos y

bienes), 9 (inocuidad de los alimentos y protección del consumidor), 10 (nutrición), 11 (educación), 13 (apoyo a los grupos vulnerables) y 14 (redes de seguridad) son adecuadas para esta sección. Obviamente el análisis de las lagunas tiene sus limitaciones. Podremos saber si un área específica ha sido abordada, pero sabremos poco acerca de la calidad de la política, por lo que se requerirá un análisis más profundo de las políticas más pertinentes.

Una visión global

Se debe evaluar el marco político completo antes de mirar las políticas específicas en detalle. Los resultados del análisis de causalidad deben indicar en qué medida y en qué casos el marco político o las políticas individuales entorpecen o afectan negativamente la realización del derecho a la alimentación adecuada. En general, hay dos posibilidades en las que el marco político global no contribuye a crear un entorno propicio para la realización del derecho a una alimentación adecuada: (i) cuando no existen las políticas adecuadas enfocadas hacia la población en situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad (vacíos en la política), o (ii) cuando las políticas existentes repercuten desfavorablemente en ella.

El análisis de las lagunas políticas se refiere, dentro de un marco de los derechos humanos, a la omisión del Estado de sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir. Debe establecer claramente qué tipo de políticas están fallando para responder adecuadamente a las conclusiones del análisis de causalidad y a las recomendaciones de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación. Desde esta visión macro, las Directrices 2 (políticas de desarrollo económico), 3 (estrategias) y 4 (sistemas de mercado) parecen ser las más pertinentes.

La segunda parte de la evaluación del marco político se refiere al conjunto de políticas vigentes y analiza si éstas son sólidas, formuladas e implementadas de acuerdo con los principios de los derechos humanos, si abordan las causas de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, si apuntan hacia los más necesitados y tienen un impacto positivo en la realización del derecho a la alimentación adecuada entre los grupos de población prioritarios.

RECUADRO 4.2 Consulta a las partes interesadas para saber hasta qué punto el marco político está orientado hacia los derechos

Una consulta a las partes interesadas podría ser un excelente punto de partida para evaluar el marco político en su conjunto. Podrá incluir aspectos como las estrategias importantes de desarrollo de un país (por ejemplo, el documento estratégico para la reducción de la pobreza), la filosofía del tipo de desarrollo y la coherencia de las políticas.

Preguntas guía: ¿Cumple la aplicación real con las intenciones y las metas del gobierno? ¿Las políticas tienen suficiente financiación? ¿Las políticas compiten entre sí y tienen objetivos y metas contradictorios? ¿Hay lagunas importantes y deficiencias que violan los principios de los derechos humanos?

Los criterios para la evaluación de un marco político son:

Criterios generales

- *Que las políticas incluyan “objetivos, metas, puntos de referencia y plazos de tiempo” (véase Directriz 3.3).*
- *Que los objetivos políticos no sean conflictivos ni contradictorios.*
- *Que las actividades, las informaciones producidas y los objetivos de las políticas individuales sean coherentes y que los recursos financieros sean adecuados.*
- *Que las políticas sean supervisadas y evaluadas regularmente.*

Principios de los derechos humanos

- *Que las conclusiones del análisis de causalidad¹⁴ se tengan en cuenta en las políticas.*
- *Que las políticas cumplan con los principios de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, igualdad y estado de derecho.*
- *Que se identifique claramente a los titulares de deberes y sus responsabilidades.*
- *Que se establezcan los mecanismos para la rendición de cuentas, sean accesibles y conocidos por los titulares de deberes y de derechos.*
- *Que todas las políticas reconozcan explícitamente los derechos humanos y se esfuercen por su realización (es decir, conforme al artículo 11 del PIDESC).*

¹⁴ “Deben, particularmente, dirigirse a las necesidades de los grupos vulnerables y desfavorecidos” (Directriz 3.3).

Para una evaluación significativa es necesaria una cierta familiaridad con los procesos de diseño e implementación de las políticas pertinentes. Los debates de las partes interesadas con los expertos en política general y otros expertos pueden ser bastante productivos en esta parte de la evaluación (para los criterios de la evaluación, consultar recuadro 4.3).

Impacto de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional sobre el derecho a una alimentación adecuada

Las políticas y programas que apuntan hacia la seguridad alimentaria y nutricional pueden, por definición, abordar las causas inmediatas y subyacentes de la inseguridad alimentaria. Asimismo, pueden abordar tanto las necesidades nutricionales inmediatas (por ejemplo, la ayuda alimentaria de emergencia, redes de protección, alimentos enriquecidos con micronutrientes, almuerzos escolares, alimentos por trabajo, etc.) como la mejora a largo plazo del acceso sostenible a los alimentos (por ejemplo, invirtiendo en mercados e infraestructura rural, facilitando la creación de empresas rurales no agrícolas, agua potable e instalaciones sanitarias, etc.).

La inclusión de políticas públicas específicas, estrategias y programas en la evaluación está determinada por el resultado del análisis de causalidad. Sin embargo, las estrategias principales para el desarrollo de un país, tales como la estrategia para la reducción de la pobreza, la estrategia de desarrollo rural y la estrategia para la seguridad alimentaria y nutricional, deben ser, claramente, parte del trabajo. El proceso de selección en un país podrá ser una cuestión controvertida y dependerá, probablemente, de factores tales como:

- La dimensión y orientación de la pobreza y los impactos sociales.
- La importancia del tema en la agenda política del gobierno.
- El momento y la urgencia de la política o reforma subyacente.
- El nivel del debate nacional en torno a la reforma.

Cuando el análisis de causalidad, combinado con las consultas de las partes interesadas, muestre que algunas políticas o programas tienen un impacto significativo y directo sobre la capacidad de los grupos vulnerables para realizar su derecho a la alimentación adecuada, estos deberán analizarse con mayor profundidad. Se incluyen las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, así como las políticas macroeconómicas (véase próxima sección). La mayoría de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación se adecuan a esta parte de la evaluación. Se debe prestar una particular atención a las Directrices 8 (acceso a los recursos y bienes), 13 (apoyo a los grupos vulnerables), y 14 (redes de seguridad).

Tres aspectos principales que debe cubrir la evaluación:

- ✓ QUE LOS PROGRAMAS SE CENTREN EN LOS GRUPOS VULNERABLES Y RESPONDAN A LAS CAUSAS DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA.
- ✓ QUE LOS PRINCIPIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS SEAN APLICADOS EN EL DISEÑO, LA IMPLEMENTACIÓN Y LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.
- ✓ QUE LAS OBLIGACIONES DE LOS TITULARES DE DEBERES SEAN CONOCIDAS, QUE RINDAN CUENTAS Y EXISTA MECANISMO DE RECURSO.

Un inventario de las políticas y programas relacionados con la seguridad alimentaria, incluyendo el público objetivo, podrá revelar si el marco político actual enfoca las causas fundamentales y subyacentes del hambre (por ejemplo, aquellas causas identificadas por el análisis de causalidad) y si existen programas para los individuos más vulnerables y marginados. La información se puede reunir en un cuadro que presente el programa, el principal objetivo y los beneficiarios (ejemplo en el cuadro 4):

CUADRO 4. Inventario del marco político

Programa	Objetivo principal	Beneficiarios a los cuales se dirige	Debilidades
Programa de alimentación escolar.	Suministrar una alimentación alta en nutrientes a los niños en edad escolar. Incrementar la asistencia escolar.	Todos los niños en edad escolar.	La cobertura del programa está por debajo del 100 % porque las regiones más alejadas no están incluidas. Así, se excluye a la mayoría de los niños más necesitados.
Semillas repartidas a los agricultores pobres.	Apoyar el suministro a los agricultores pobres.	Agricultores minifundistas propietarios de terrenos agrícolas menores de 2 ha.	Garantía de los títulos de propiedad de las tierras y apoyo adicional (por ejemplo, la irrigación) no se conceden.

Este inventario podrá clarificar si el marco político de la seguridad alimentaria tiene en consideración a los grupos más vulnerables y enfoca las razones de sus privaciones resaltando las lagunas que se presentan. Sin embargo, el inventario no podrá arrojar luz sobre la calidad y la sostenibilidad de la implementación del programa: esto depende de varios factores, tales como la capacidad de gestión de la persona/institución responsable; la capacidad de los titulares de derecho para obtener beneficios de este programa; los vínculos de una política específica con otras políticas públicas (hasta qué punto avanzan o entorpecen el programa en cuestión), etc. Esta parte de la evaluación puede ser complementada con las consultas de las partes interesadas y las entrevistas con los grupos vulnerables.

Los titulares de derechos tienen que ser conscientes de sus derechos (por ejemplo, ciertos títulos, prestaciones de servicios, etc.). Las responsabilidades de los titulares de deberes deben ser transparentes y claras para todas las partes. En caso de que los titulares de deberes no cumplan con su obligación, o si se produce cualquier otra violación relacionada con el programa, deberán ponerse en marcha los mecanismos de reclamación. Cuando estos mecanismos existen, aunque sea de manera rudimentaria o informal, es importante garantizar que las reclamaciones se tomen seriamente y sean canalizadas a las entidades responsables. El anexo 4 propone una matriz para recolectar datos sobre los programas pertinentes.

RECUADRO 4.3 Criterios de evaluación para el marco político

DISEÑO

- **Enfoque sobre los grupos vulnerables:** *¿En qué medida las políticas consideran los resultados de los análisis del estado de inseguridad alimentaria y nutricional y los recursos disponibles? ¿Están identificados y priorizados claramente los grupos vulnerables?*
- **Identificación de los titulares de deberes:** *¿Están identificadas claramente las entidades responsables (instituciones, titulares de deberes) y rinden cuentas? ¿Son adecuados los puntos de referencia acordados y se monitorean regularmente?*
- **Participación:** *¿Fueron consultados los grupos vulnerables o sus representantes durante el diseño del programa?*
- **Enfoque holístico:** *¿Los planes de seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación logran llegar a los departamentos gubernamentales, incluidos el de finanzas y el de justicia? ¿Se considera la naturaleza transversal de la seguridad alimentaria? Basado en los principios de indivisibilidad e interrelación de los derechos humanos, el derecho a la alimentación se relaciona con otros derechos* ▼

RECUADRO 4.3 Criterios de evaluación para el marco político (cont.)

humanos, tales como el derecho al agua, a la salud, al trabajo, a la vivienda, y otros derechos económicos, sociales y culturales. También se relaciona con otros derechos civiles y políticos, tales como la libertad de información y la libertad de reunión y asociación.

- **Sostenibilidad:** *¿Qué medidas se toman para asegurar la sostenibilidad? ¿Hay una estrategia de salida en el diseño del programa?*

IMPLEMENTACIÓN

- **Desempeño de los titulares de deberes:** *¿Está la institución encargada prestando los servicios de acuerdo al plan y a su capacidad?*
- **Capacidad de absorción de los beneficiarios:** *¿Son los beneficiarios capaces de tomar ventaja de los servicios proporcionados? ¿Son tomadas en consideración las debilidades potenciales que podrían entorpecer el impacto del programa?*
- **Participación:** *¿Fueron consultados los grupos vulnerables y sus representantes durante la implementación y la supervisión del programa?*
- **No discriminación:** *¿Se excluye a algunos grupos o individuos (intencionadamente o no) debido a discriminaciones raciales o de otro tipo?*
- **Transparencia:** *¿Son claros para los beneficiarios los objetivos, los resultados y las actividades? ¿Es transparente la forma cómo se toman las decisiones? (“estas estrategias deberían ser transparentes, generales y amplias, referirse al conjunto de las políticas nacionales, los programas y los proyectos nacionales, tener en cuenta las necesidades especiales de las niñas y de las mujeres, combinar los objetivos a corto y a largo plazo, y prepararse y aplicarse de forma participativa y con la obligación de rendir cuentas”, véase Directriz 3.9).*
- **Igualdad:** *¿Se considera la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades a quienes son tradicionalmente desfavorecidos y entre mujeres y hombres (Directriz 3.5)?*

Impacto de las políticas macroeconómicas en el derecho a una alimentación adecuada

En la sección anterior se puso el énfasis en las políticas específicas para la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, políticas más amplias – tales como políticas fiscales, monetarias o de desarrollo general – probablemente también tienen un impacto directo o indirecto. Dichas políticas pueden condicionar, por ejemplo, tanto la implementación como los resultados de las políticas

alimentarias y nutricionales y, así, influenciar las limitaciones y los incentivos que los individuos afrontan cuando tratan de satisfacer sus necesidades alimenticias.

El entorno macroeconómico está determinado por ciertos parámetros y reglas esenciales, a menudo establecidos por el gobierno, que afectan a las relaciones comerciales de las naciones y a las condiciones para el crecimiento económico a largo plazo. Estos parámetros pueden clasificarse en tres grandes áreas (FAO, 1998):

- Aquellas que afectan a los flujos internacionales de recursos, tales como las regulaciones del tipo de cambio.
- Aquellas que tienen que ver con el régimen monetario, tales como la tasa de interés.
- Aquellas que establecen los gobiernos para financiar su propio funcionamiento tales como los impuestos y los niveles del gasto público.

Estos parámetros y opciones políticas pueden tener igual o más efecto que políticas de seguridad alimentaria que apuntan hacia los sectores agrícolas y alimentarios: “A pesar de que las políticas de crecimiento económico y las políticas de desarrollo a favor de los pobres puedan ser complementarias, bajo ciertas circunstancias, las políticas de crecimiento económico pueden poner en peligro la realización del derecho a la alimentación para algunos” (FAO, 2004b).

Debe existir un entendimiento claro de cómo la política macroeconómica afecta a aquellos que sufren inseguridad alimentaria, basado en un buen análisis de los vínculos políticos en un país determinado.

El análisis de los impactos de las políticas macroeconómicas en la seguridad alimentaria puede seguir dos pasos consecutivos:

- Análisis de los impactos de las diversas políticas a nivel macro hasta los factores que determinan la seguridad alimentaria a nivel micro.
- Examen (basado en los resultados del análisis de causalidad) de cómo estas políticas afectan especialmente a aquellos grupos de la población que son vulnerables a la inseguridad alimentaria.

El documento de evaluación política de la FAO “Implicaciones de la política económica en la seguridad alimentaria” (FAO, 1998) puede ser útil aquí. Se refiere a cinco factores claves:

- Grado de monetización de la economía.
- Naturaleza de los mercados internacionales para los productos alimentarios básicos producidos en la economía nacional.
- Grado de urbanización.

- Capacidad de administración del Estado.
- Filosofía global del gobierno (por ejemplo, la importancia que da a su propio papel como proveedor de bienes y servicios).

Este manual reconoce que, aunque todas esas áreas políticas son importantes para la seguridad alimentaria, una evaluación tan amplia requiere pericia, tiempo y recursos que quizá no estén a nuestro alcance. No obstante, los vínculos entre las principales políticas macroeconómicas y la realización del derecho a la alimentación adecuada deberían ser esbozados y analizados en la mayor medida posible. Por lo menos, debería hacerse una declaración general sobre la estabilidad de la economía nacional.

Cada cambio en la política crea ganadores y perdedores. Desde una perspectiva del derecho a la alimentación, debe asegurarse que el hambre y la indigencia no se vean afectadas negativamente por dichos cambios. Esto implica que, al escoger una determinada estrategia, el enfoque debería favorecer a los más vulnerables. Como mínimo, deben compensarse los efectos negativos que supongan una amenaza para la realización del derecho a la alimentación.

Existe una técnica que consiste en identificar los vínculos negativos entre las políticas macroeconómicas y la situación del derecho a la alimentación de grupos específicos de la población. El impacto de los cambios principales en las políticas puede expresarse como tendencias aproximadas (los perdedores se identifican con un signo menos [-]; los ganadores con un signo más [+]; un signo interrogativo [?] indica duda).¹⁵ El cuadro 5 ilustra un ejemplo hipotético de este ejercicio. La columna izquierda muestra los grupos más importantes de la población, con los grupos vulnerables identificados y algunos grupos de comparación. La fila superior muestra los cambios en determinadas políticas.¹⁶

15 Múltiples signos de más o de menos podrían usarse también para destacar la intensidad con que son afectados los grupos.

16 Para la selección de los cambios políticos y la explicación de los vínculos de impacto entre esas políticas y la seguridad alimentaria, consultar FAO, 1998.

CUADRO 5. Identificación del impacto de las políticas en la seguridad alimentaria

Áreas políticas (ejemplos) Grupos de población (ejemplos)	Política de la tasa de cambio (por ejemplo, devaluación)	Política fiscal (por ejemplo, incremento del precio del servicio público)	Política monetaria (por ejemplo, ajuste de las tasas de interés)	Política comercial (por ejemplo, eliminación de la cuota de importación)
No calificados sin tierra				
Agricultores minifundistas				
Agricultores de cultivo comercial				
Sector informal (áreas urbanas)				
Empleados del sector público				
Mujeres cabeza de familia				
Hombres cabeza de familia				

En la evaluación se debe hacer una lista de los impactos positivos y negativos por cada área política, indicando:

- La probabilidad de un impacto positivo o negativo.
- La gravedad de un impacto negativo y la importancia de un impacto positivo.
- La duración (ganancia o pérdida a corto plazo/largo plazo).
- El período de incubación (¿de efecto inmediato o en un lapso de tiempo? Efecto inmediato o progresivo).
- Las dinámicas de cambio (¿Cómo podrán cambiar los impactos a través del tiempo, teniendo en cuenta procesos probables de ajuste?).

Es importante reconocer que puede ser difícil identificar claramente los impactos positivos y negativos para cada área política, considerando los cambios en el comportamiento de los diferentes actores. Un cambio en las tasas de interés, por ejemplo, puede tener un impacto amplio. Sin embargo, en muchos casos los cambios podrán ser menores e inadvertidos por la mayoría.

MARCO INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La implementación de la política y de los marcos legales del derecho a la alimentación requiere de instituciones efectivas en todos los niveles. La experiencia en muchos países muestra que la realización del derecho a la alimentación depende del funcionamiento de los titulares de deberes en la implementación de sus respectivas obligaciones y responsabilidades. Algunas veces, si bien las leyes, las políticas y las instituciones son apropiadas, no funcionan adecuadamente a la hora de proporcionar los servicios específicos exigidos.¹⁷ Como parte de la evaluación, es importante seguir el contenido normativo en la Directriz 5.1 del derecho a la alimentación para evaluar “el mandato y el funcionamiento de las instituciones públicas correspondientes”. Debería prestarse una atención particular a los comités para la seguridad alimentaria y nutricional que juegan un papel especial en la coordinación y la supervisión de las políticas y acciones para la seguridad alimentaria.

La naturaleza intersectorial del derecho a la alimentación requiere la coordinación entre distintos ministerios y oficinas gubernamentales nacionales, regionales y locales. Clarificar la asignación de las funciones y responsabilidades entre los sectores y niveles del gobierno puede conducir a un incremento en la rendición de cuentas y una acción más efectiva. Se puede encontrar información adicional en el anexo 5 “Evaluar la motivación, la capacidad y el desempeño institucional”. Esta herramienta es demasiado amplia para esta evaluación pero ayuda a aclarar las diferentes dimensiones de la evaluación del marco institucional; algunos fragmentos se incluyen en este manual.

Una institución puede ser considerada como un agente que desarrolla una función específica prevista en una política pública, estrategia o programa, o que ejecuta una ley o un reglamento. De ese modo, funciona como titular de deberes para este punto en particular. En este aspecto, podría ser un ministerio o un departamento ministerial, una organización o una oficina contratada por el gobierno, un comité o una secretaría, etc. Normalmente, el término ‘institución’ se toma en un sentido más amplio.

17 Para más detalles acerca del papel de los titulares de deberes y derechos, véase Jonsson. 2004.

En la FAO (2003), por ejemplo, tanto la participación en las organizaciones como las “reglas de juego” no visibles se incluyen bajo el término institución.¹⁸

Aunque se reconoce que todas esas entidades influyen en la forma en que el derecho a la alimentación es o puede ser realizado, es un tema demasiado amplio para una evaluación rápida. Por lo tanto, se usa únicamente una interpretación limitada a las instituciones públicas.

Identificación de las principales instituciones

Un factor que contribuye a la no realización del derecho a la alimentación adecuada puede ser el desempeño institucional inadecuado e inefectivo, o la falta de respuesta institucional debido a la ausencia de la institución apropiada. La falta de capacidad para prestar los servicios necesarios puede ser una causa del mal funcionamiento institucional. De este modo, un primer paso en la evaluación debe ser la identificación y selección de las instituciones responsables de asegurar el derecho a la alimentación, lo cual proporcionará una visión general de las instituciones que deben ser examinadas durante la evaluación y destacará las lagunas que pueden existir dentro del entorno institucional.

Dado el vasto número de instituciones, ¿cuáles deberían ser incluidas en la evaluación? En un principio, todas aquellas instituciones que influyen en la implementación del derecho a la alimentación pero, probablemente, aparezcan muchas. Las siguientes instituciones pueden ser de particular interés:

- Instituciones con programas encargados de la protección social (programas de alimentación escolar, bonos para los alimentos, transferencias de efectivo, ayuda alimentaria, alimento por trabajo, etc.).
- Comisiones de carácter general o comités responsables de la coordinación de la seguridad alimentaria/derecho a la alimentación en diferentes ámbitos.
- En países donde el hambre es un problema predominantemente rural, las instituciones para el desarrollo agrario y la administración de la tierra pueden influir en la realización del derecho a la alimentación.
- Instituciones encargadas de la salud, nutrición, educación, agricultura, vivienda o de funciones similares altamente relacionadas con la realización del derecho a la alimentación.

¹⁸ Se incluyen (a) miembros de organizaciones formales (cooperativas, y grupos cívicos registrados); (b) organizaciones informales (grupos de intercambio de trabajo, grupos de ahorros rotativos); (c) Instituciones políticas (parlamento, orden público); (d) instituciones económicas (compañías privadas, de derechos de la tierra o de sistema de impuestos); y (e) instituciones socio-culturales (de parentesco, matrimonio, herencia, religión).

Esta lista es solamente indicativa. En un país específico el análisis de causalidad podrá determinar las instituciones más importantes que son cruciales para la realización del derecho a la alimentación. Una lista con un máximo de diez instituciones sería suficiente para analizar la capacidad del marco institucional, poder responder a las causas reales del hambre y proseguir con un enfoque basado en los derechos.

Las siguientes secciones sugieren cómo debería llevarse a cabo una evaluación rápida de cada una de las instituciones identificadas.

Capacidad institucional para alcanzar el derecho a una alimentación adecuada

Cinco casos de estudio de países realizados por la FAO mostraron que la coordinación de las instituciones a través de los ministerios y oficinas en el ámbito nacional, regional y local es importante para avanzar de manera significativa en el derecho a la alimentación. Jonson (2004) sugiere observar cuatro áreas amplias cuando se están evaluando las instituciones:

- **Responsabilidad:** ¿Tiene la institución la autoridad para actuar? ¿Cuáles son sus términos de referencia?
- **Autoridad:** ¿Puede la institución hablar con autoridad sobre un tema específico? ¿Cuál es la posición de la institución?
- **Acceso y control de los recursos:** ¿Tiene suficientes recursos para cumplir con su mandato?
- **Capacidad:** ¿Tiene la institución la capacidad técnica para cumplir sus funciones?

La asignación de funciones y responsabilidades entre los diferentes sectores y niveles del gobierno deben ser claros con el fin de asegurar la transparencia y la rendición de cuentas. Con respecto a las instituciones seleccionadas para la evaluación, ¿cuál es su mandato con respecto a la realización del derecho a la alimentación adecuada? ¿Hay claridad legal en cuanto a las disposiciones institucionales? ¿Hasta qué punto los mandatos de las instituciones claves tienen como objetivo a los grupos con inseguridad alimentaria y vulnerables? ¿Qué ajustes son necesarios en los mandatos institucionales?

Sería deseable que se articularan los términos de referencia de las instituciones con respecto a un aspecto específico del derecho a la alimentación. A menudo éste no es el caso y resulta que los titulares de deberes no son conscientes de su papel y, consecuentemente, no emprenden las acciones concretas para enfrentar un problema específico. Desde luego, hay también muchos casos donde las instituciones conocen sus deberes pero no están comprometidas ni motivadas para cumplirlos o afrontan otras limitaciones. Por lo tanto, evaluar las reglas informales que rigen el comportamiento real en los procesos de toma de decisiones es difícil y delicado.

En estos casos, deben explicarse las razones que impiden a las instituciones el comprometerse plenamente con el derecho a la alimentación, lo cual podría derivarse de varios motivos, tales como carencia de fondos, falta de liderazgo, personal no motivado, malos incentivos, agendas imprecisas, etc. Podría darse también que la institución de hecho tuviera el mandato para desarrollar cierta función pero careciera de la autoridad necesaria para hacerlo. Esto puede deberse a que otras instituciones o individuos sean considerados más apropiados para una determinada tarea. En tal caso las actividades no se pueden llevar a cabo ni ser absorbidas por otra institución.

El Banco Mundial (Banco Mundial, 2003) elaboró un método para identificar prácticas y normas utilizadas en las organizaciones pertinentes llamado mapeo de procesos. Esta técnica involucra el seguimiento de los flujos de los recursos críticos, la autoridad para la toma de decisiones y la información en el sistema actual. Esto ayuda a crear un entendimiento de las normas e incentivos que afectan el comportamiento interno y el grado en que las organizaciones persiguen objetivos de desarrollo. El mapeo de procesos puede ayudar a identificar las limitaciones en la implementación efectiva de una política.

Un análisis preliminar de casos de países que han llevado a cabo una evaluación del derecho a la alimentación sugiere que debería tenerse en cuenta una particular atención al evaluar la efectividad de los organismos de coordinación. Dada la complejidad y la naturaleza transversal del concepto del derecho a la alimentación, se considera necesario asignar a una institución una función de coordinación, como por ejemplo un comité o una cámara interministerial para la seguridad alimentaria. Algunos indicadores pueden ayudar a evaluar si la efectividad de este organismo es satisfactoria:

- ¿Cuál es el mandato del comité?
- ¿Qué autoridad tiene? ¿Presenta solamente sugerencias o sus recomendaciones son vinculantes?
- ¿Quién es el destinatario (por ejemplo, el parlamentario, el ministro, el presidente) de las recomendaciones y qué se supone que debe hacer con ellas (por ejemplo, reacción obligatoria dentro de un determinado periodo de tiempo)?
- ¿Quién preside el comité (gubernamental o no gubernamental)? ¿Dónde está localizado el comité institucionalmente?
- ¿Quién decide los miembros? Si las organizaciones de la sociedad civil están involucradas, ¿cómo son seleccionados los representantes?
- ¿Cuáles son los incentivos para que los miembros del comité contribuyan a los debates?

Ser conscientes del papel como titulares de deberes y tener la autorización para desarrollar ciertas funciones equivale sólo a la mitad de la evaluación institucional. Con el fin de que las instituciones asuman sus responsabilidades, se debe disponer de recursos suficientes y la capacidad para cumplir su papel. El acceso de una institución a los recursos humanos, financieros y operacionales es primordial para poder ejecutar su mandato.

La evaluación debería también examinar la capacidad del personal para desarrollar sus funciones. Aún cuando un individuo acepte que juega un cierto papel y que tiene la autoridad para hacerlo, puede carecer todavía del conocimiento sobre las particularidades de un enfoque sobre los derechos humanos y/o del asunto en cuestión. Las preguntas claves pueden ser:

- ¿Son capaces los titulares de deberes de desarrollar sus funciones de manera eficaz, eficiente y sostenible?
- ¿Están formados adecuadamente?
- ¿Son conscientes de la importancia de su trabajo?
- ¿Cuál es su percepción sobre el problema real de la seguridad alimentaria en el país?
- Como titulares de deberes, ¿cómo entienden e interiorizan la noción de cumplir una tarea específica para la realización de un derecho humano?

La evaluación de las instituciones claves en las últimas dos secciones debería concluir con las recomendaciones para el cambio. Dados los defectos habituales, ¿cuáles son las medidas prioritarias para mejorar el marco institucional? El cuadro 6 muestra una estructura simple para evaluar las instituciones identificadas:

CUADRO 6. Marco para evaluar instituciones

Institución: NOMBRE		
ÁREA	PREGUNTA GUÍA	EVALUACIÓN
Responsabilidad (mandato)	¿Cuál es el papel que desempeña la institución en la implementación del derecho a la alimentación?	
	¿Los mandatos de estas instituciones están definidos de una manera clara y transparente?	
	¿Las instituciones y su personal son conscientes de sus tareas y del papel que desempeñan como titulares de deberes?	
	¿Las instituciones están dispuestas a llevar a cabo las tareas previstas?	

ÁREA	PREGUNTA GUÍA	EVALUACIÓN
Autoridad	¿Tiene la institución la autoridad necesaria para desempeñar las funciones previstas?	
	¿Si la institución carece de autoridad para llevar a cabo (parcialmente) sus tareas, quién está llenando el vacío?	
Acceso y control de los recursos	¿Tiene la institución recursos suficientes para desempeñar sus funciones?	
	¿Es suficiente el personal contratado para llevar a cabo las tareas?	
	¿Está equipada la institución con una oficina, equipos informáticos, teléfono, vehículo, etc.?	
	¿La institución interactúa y se coordina con otras instituciones?	
Capacidad	¿Están capacitados las instituciones y su personal para llevar a cabo estas tareas?	
	¿Está formado el personal adecuadamente en su tema y sobre el derecho a la alimentación?	
	¿Son los métodos y las herramientas utilizados adecuados para un enfoque basado en derechos?	
	¿Qué otros factores limitantes impiden a la institución el cumplimiento de su mandato?	

Participación de las partes interesadas

Las partes interesadas en la realización del derecho a la alimentación adecuada no se limitan al sector público. Los estudios de caso llevados a cabo por la FAO en diferentes países (2006av) mostraron que la sociedad civil puede jugar un papel vital con su participación en las instituciones públicas y en los procesos de toma de decisiones, además de ejercer presión en todas las esferas del gobierno. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) también son primordiales para el empoderamiento de los grupos vulnerables para reclamar por sus derechos y mejorar el acceso a la alimentación, a la utilización de los alimentos y a los mecanismos de recurso. Existen muchos ejemplos positivos de la participación de la sociedad civil en la preparación, implementación y supervisión de las políticas. Países tales como Brasil e India también muestran que la sociedad civil puede ser la fuerza principal que impulsa los programas sociales y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación plantean el papel de las numerosas partes interesadas en el proceso para la implementación del derecho a la alimentación. Los Estados son “animados a aplicar un enfoque basado en la existencia de numerosas partes interesadas en la seguridad alimentaria nacional para identificar las funciones y fomentar la participación de todos los interesados directos, comprendidos la sociedad civil y el sector privado, a fin de aprovechar sus capacidades especializadas con vistas a facilitar el uso eficiente de los recursos” (Directriz 6). Es más, “se invita a los Estados a alentar los esfuerzos que realizan las instituciones nacionales para establecer lazos de colaboración e incrementar la cooperación con la sociedad civil” (Directriz 18.2).

Un primer paso es analizar la capacidad actual de una organización de la sociedad civil (OSC) con respecto a la promoción del derecho a la alimentación. La siguiente lista de verificación puede orientar esta tarea:

- ¿Cuántas OSC/ONG trabajan actualmente de manera explícita en la seguridad alimentaria y en el derecho a la alimentación?
- ¿Qué alianzas o redes existen para promover la realización del derecho a la alimentación? ¿Qué se puede decir sobre la calidad de esas alianzas?
- ¿Han puesto en marcha las OSC con medidas institucionales explícitas para realizar el derecho a la alimentación (por ejemplo, establecer un relator para el derecho a la alimentación)?
- ¿Las OSC y las ONG básicamente proporcionan “caridad” a los beneficiarios o sus actividades están basadas en los derechos humanos? En el último caso, ¿cómo está constituido el enfoque basado en los derechos?
- ¿Conocen las OSC los conceptos del derecho a la alimentación y los compromisos que su gobierno ha asumido (por ejemplo, la ratificación del PIDESC)?

Si el tiempo lo permite, preguntar a una OSC qué es lo que constituye una violación de los derechos humanos puede proporcionar información interesante: las respuestas explican claramente hasta qué punto el concepto ha sido entendido plenamente.

Después de esta explicación sobre las OSC y su compromiso con el derecho a la alimentación, se debe examinar su capacidad para influenciar las decisiones políticas. El primer paso para el éxito de la sociedad civil implica conocer y promover el derecho a la alimentación y estar bien organizada. El segundo paso es su capacidad de participación (es decir, el espacio político).

La evaluación debe observar cómo participan las OSC en el diseño, implementación y supervisión de las políticas y valorar la calidad de su compromiso. En algunos países el compromiso de las OSC está institucionalizado. Por ejemplo, algunos comités de seguridad alimentaria que tienen el mandato de recomendar

medidas específicas para mejorar los programas de seguridad alimentaria tienen una fuerte participación de las OSC (por ejemplo, el CONSEA de Brasil con dos tercios de sus miembros provenientes de las OSC). Otros países consultan a las OSC de forma regular o durante la elaboración de estrategias de desarrollo importantes. Esto, por ejemplo, es obligatorio para los planes estratégicos para la reducción de la pobreza (PERP).

Para que la participación de la sociedad civil sea significativa deben cumplirse ciertas condiciones, tales como:

- Las OSC necesitan tener una oportunidad razonable de expresar sus opiniones en los debates.
- Tienen que ser capaces de obtener toda la información necesaria sobre el tema a tratar.
- Su contribución tiene que manifestarse en el momento oportuno, es decir, cuando el asunto en cuestión está todavía abierto a la discusión y se pueden introducir cambios sustanciales.
- Las organizaciones pueden seleccionar sus propios portavoces y ser representadas en la forma en que ellas mismas decidan.

Algunas preguntas guía: ¿cómo está organizada la sociedad civil en su esfuerzo para la realización del derecho a la alimentación (alianzas, redes...)? ¿Hasta qué punto está ya institucionalizada la inclusión social? ¿Cuál es la capacidad de la sociedad civil para jugar un papel activo en el progreso del derecho a la alimentación adecuada? ¿Las OSC tienen suficientes conocimientos? ¿Tienen los recursos humanos, materiales y financieros para hacer una contribución significativa?

Conciencia del derecho a la alimentación adecuada entre los titulares de derechos

Para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, los titulares de derechos (o sus representantes) tienen que ser conscientes de este derecho, entender su contenido y saber cómo reclamarlo. Un elemento importante es que los titulares de derechos tengan acceso a información completa, actualizada e imparcial, al menos en los temas que afectan directamente sus medios de sustento y al disfrute del derecho. Necesitan saber a quiénes pedir cuentas en caso de violaciones del derecho humano a la alimentación y a quién deben dirigir las quejas. También deben saber en qué medida ellos mismos también son responsables en el cumplimiento de su derecho a una alimentación adecuada.

RECUADRO 4.4 **Cómo medir “la conciencia de los derechos” entre los titulares de derechos**

Pueden ser necesarios grupos de discusión a nivel comunitario y entrevistas a nivel individual para evaluar en qué medida los titulares de derechos están informados sobre el derecho a una alimentación adecuada. La pregunta es: ¿cuándo se considera que una persona está informada adecuadamente sobre el derecho? Algunos principios básicos pueden ayudar en la evaluación:

Las personas...

- *saben que la alimentación es un derecho humano;*
- *entienden los papeles que desempeñan los titulares de deberes y los titulares de derechos;*
- *son conscientes de su propia responsabilidad;*
- *conocen sus derechos;*
- *entienden lo que constituye una violación del derecho a la alimentación;*
- *están informadas sobre los mecanismos de recursos y quejas (si los hay), y sobre los procedimientos que se requieren para presentar una reclamación.*

Además, los grupos de la sociedad civil como representantes de los titulares de derechos...

- *están bien organizados;*
- *son transparentes y rinden cuentas a su base social;*
- *adoptan un enfoque de derechos humanos;*
- *saben cómo reclamar el derecho;*
- *promueven la realización del derecho a una alimentación adecuada.*

Esta parte de la evaluación debería suponer mayor conocimiento de en qué medida se comprende el concepto del derecho a la alimentación por parte de los titulares de derechos (particularmente por aquellos que son más vulnerables). Una respuesta concreta sólo es posible una vez que el estudio se ha llevado a cabo y muchos titulares de derechos han sido entrevistados. Esto va más allá de la evaluación rápida prevista en este manual.

Es razonable asumir que la mayoría de los titulares de derechos no están familiarizados con el concepto. En todos los países la FAO trabaja sólo con un reducido grupo de expertos – en su mayoría, funcionarios del gobierno, líderes de ONG y personal de la agencia de las Naciones Unidas – que conocen lo que significa e implica el derecho a la alimentación. La evaluación debería

informar sobre los casos positivos en lugar de confirmar lo evidente. Mientras que las personas pobres frecuentemente están bien informadas sobre los programas gubernamentales que existen o de los que se podrían beneficiar directamente, no saben a dónde acudir cuando el acceso a estos programas se les niega o los servicios prometidos no se cumplen. También sucede amenudo que no están familiarizados con la noción de ser titular de derechos humanos.

Son de gran interés los ejemplos específicos de la sociedad civil que persigue los derechos humanos o que utiliza los principios basados en los derechos. Se podrían examinar las relaciones entre los grupos comunitarios (por ejemplo, un grupo de mantenimiento de riego) y los representantes del gobierno a nivel subnacional. ¿Cómo se ejerce el derecho a la alimentación? ¿Se habla de derechos en lugar de beneficencia? ¿Cómo son seleccionados los beneficiarios para un servicio específico? ¿Existen canales para reclamar? ¿Son claras para todos las responsabilidades de los actores involucrados?

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO¹⁹

El presupuesto es el instrumento de política económica más importante para cualquier gobierno. La formulación del presupuesto requiere decisiones concretas sobre cómo el dinero debe ser recaudado y cómo debe gastarse. El análisis presupuestario constituye una parte importante de la evaluación de las políticas y de los programas de un país. Las asignaciones y los gastos presupuestarios, cuando se analizan adecuadamente, reflejan la implementación (o la carencia) de los compromisos políticos hacia las metas y los objetivos políticos, incluyendo aquellos que se relacionan con la realización del derecho a una alimentación adecuada.

El análisis presupuestario desde la perspectiva de los derechos humanos está basado, entre otras cosas, en el artículo 2.1 del PIDESC, el cual obliga a los Estados Partes a “adoptar medidas (...) hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena realización de los derechos aquí reconocidos”. Este artículo implica que los Estados no deben retroceder a los niveles del cumplimiento conseguidos previamente, y que el gobierno, como primer titular de deberes, tendría que dar prioridad a la asignación de los recursos para los servicios públicos necesarios. La evaluación debería concentrarse en estos dos temas.

Lo ideal es que el análisis presupuestario pueda revelar qué recursos están disponibles, cómo se utilizan y cuáles son las prioridades dentro de las políticas del gobierno. Las conclusiones tienen que ser analizadas en conjunto con los resultados de las secciones precedentes. Por ejemplo, el dinero asignado para los programas de lucha contra la pobreza o la seguridad alimentaria nunca podrá

¹⁹ Para una discusión detallada sobre el análisis presupuestario, véase FAO. 2014. *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*.

llegar a los titulares de derecho previstos debido a la debilidad en el gasto y en la gestión del programa y a la carencia de poder político por parte de los pobres para reclamar los recursos. Es necesario analizar las estrategias y los programas del gobierno, las instituciones y las estructuras de poder de la sociedad. Comparando estos datos con las asignaciones de fondos y los gastos se puede tener una visión total.

RECUADRO 4.5 ¿Cuándo un presupuesto público avanza hacia el derecho a una alimentación adecuada?

- *La lucha contra el hambre está reflejada en el presupuesto como una prioridad del gobierno.*
- *Una proporción creciente del presupuesto está dirigido a las poblaciones con inseguridad alimentaria, vulnerables y marginadas con recursos asignados para mejorar su calidad de vida.*
- *Las asignaciones del presupuesto y los gastos son equitativos y no discriminatorios, y promueven la inclusión social y económica.*
- *La información detallada del presupuesto es totalmente accesible en todas las etapas del proceso presupuestario (las fases de formulación, de legislación, de implementación y de auditoría).*
- *Los cortes presupuestarios no son desproporcionados a expensas de las políticas sociales.*
- *En caso de signos de retroceso de los niveles ya conseguidos del derecho a la alimentación adecuada, se incluyen en el presupuesto medidas compensatorias.*

Se debería indicar en primer lugar que un análisis presupuestario realizado en su totalidad es un esfuerzo enorme y puede no ser factible dentro del alcance limitado de la evaluación. Además, hay una serie de factores limitantes que deben tenerse en cuenta:

- Debido a la naturaleza multisectorial de las medidas del derecho a la alimentación, es difícil determinar claramente qué partidas del presupuesto corresponden a este derecho.
- La discrepancia entre las asignaciones y el gasto real puede ser significativa.
- Cuando se comparan los presupuestos de diferentes años para evaluar las tendencias en las asignaciones y en los gastos, deberían utilizarse datos ajustados por inflación.

- En algunos países, la diferencia entre cómo se aprueba el presupuesto y cómo se implementa puede ser significativa.
- Intervalo de tiempo: el gasto real es conocido solamente después de un tiempo considerable después del final del ejercicio presupuestario anual.
- Debe ponerse atención a los diferentes presupuestos, tales como el presupuesto operativo, para los programas ordinarios del gobierno, el presupuesto de capital que contabiliza los gastos a largo plazo para infraestructuras, y los gastos fuera del presupuesto que mantiene algunos programas fuera de los procesos presupuestarios normales.
- El gasto real no da mucha información acerca de si los fondos han sido gastados eficaz y eficientemente y si los recursos asignados han alcanzado el propósito deseado.
- Es posible medir lo que se ha asignado y lo que se ha gastado, pero no lo que se debería haber gastado. Por tanto, es necesario referirse a los compromisos asumidos con los derechos humanos que deberían guiar las prioridades de las políticas y los programas.
- Es probable que no se tenga una idea clara de si los pobres son el objetivo, realmente. Es esencial complementar el análisis con las evaluaciones y las observaciones en el terreno.
- Los analistas del presupuesto pueden no tener acceso a la información detallada y relacionada con las áreas específicas de los derechos económicos, sociales y culturales.

Debido a su complejidad, el análisis presupuestario tiene que ser llevado a cabo por un experto que esté familiarizado tanto con los presupuestos como con el derecho a la alimentación. El análisis presupuestario es un ejercicio continuo que requiere la comparación de los datos en diferentes períodos. La observación de un presupuesto anual suministra solamente una información limitada.

Ingresos gubernamentales

Para calcular los niveles de ingreso, así como su estabilidad o las tendencias en el tiempo, se pueden hacer las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las fuentes de ingresos gubernamentales? (Las principales fuentes de ingreso son los impuestos, el endeudamiento del sector público, y las donaciones y los préstamos externos.)²⁰

²⁰ Véase OCED: <http://www.oecd.org/dataoecd/19/52/34352584.pdf> o la base de datos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 8, Target 8.D').

- ¿Qué parte de esos fondos ya están comprometidos (reembolso de las deudas,²¹ costos del personal, pensiones, finalización de proyectos de años anteriores, mantenimiento de instalaciones públicas, etc.)?
- ¿Qué proporción de los ingresos puede ser asignada de acuerdo con las prioridades actuales del gobierno?

El cuadro 7 puede ser utilizado para resumir información relacionada con la situación financiera de un país:

CUADRO 7. Tendencias presupuestarias

	← TENDENCIA →			
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
Ingreso total				
Ingresos fiscales				
Préstamos gubernamentales				
Ayuda exterior				
Otros ²²				
Datos macroeconómicos				
Crecimiento del PIB				
Inflación				
Tasas de interés				
Déficit / superávit comercial				

21 WDI: <http://data.worldbank.org/indicator/DT.TDS.DECT.EX.ZS> (necesita ser seguido).

22 Renta de la propiedad, gastos administrativos, ventas ocasionales, reembolso del capital, etc.

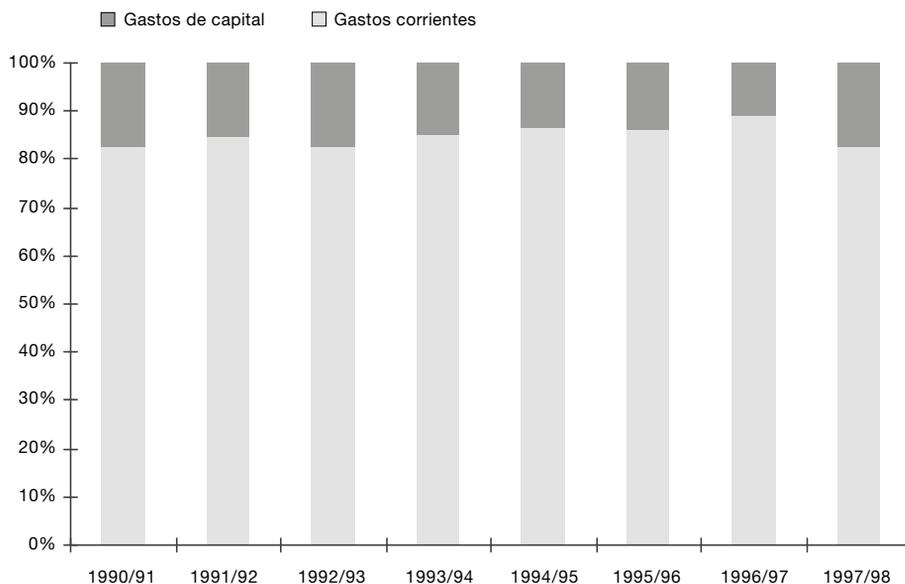
Identificar la principal fuente de ingresos puede dar alguna indicación sobre la estabilidad de los fondos. Si, por ejemplo, un país depende principalmente de los ingresos de las exportaciones de materias primas, la fluctuación de los precios del mercado mundial puede alterar seriamente los ingresos proyectados. Otros países son altamente dependientes de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), como Mozambique con una AOD que representa el 58 % del producto interior bruto. Un cambio en las prioridades del país donante podría conducir a una enorme reducción de los fondos. Los riesgos de alta fluctuación y la inflexión de ingresos inestables deberían ser documentados.

Gastos públicos

El segundo paso del análisis presupuestario es evaluar el gasto público. Se deberían indicar las principales prioridades. En su momento, podrán ser de ayuda los gastos públicos de la última década más o menos, ajustados por inflación.

Otro parámetro importante del presupuesto son las proporciones de los gastos de capital y los gastos ordinarios. La gráfica a continuación muestra un ejemplo del Gobierno de Namibia en los inicios de los años 90.²³ Como norma general, el gasto del capital no debería ser menor del 10 % del gasto total.²⁴

FIGURA 1. Comparación entre el gasto del capital y el gasto corriente



23 Instituto Nacional Democrático para los Asuntos Internacionales (1998). *Entendiendo el presupuesto*, NDI, Namibia, disponible en http://www.ndi.org/files/2253_na_guide_budget_arabic_010408.pdf

24 *Ibidem*.

La proporción de los ingresos utilizada para la realización del derecho a la alimentación es el objetivo principal. El problema es que la mayoría de los presupuestos no tienen una línea presupuestaria específica para la seguridad alimentaria, ni mucho menos para el derecho a la alimentación. Algunos países, como Sierra Leona, incluyen la seguridad alimentaria como un tema intersectorial del presupuesto, pero aún está en fase de prueba. En la mayoría de los casos, el gasto para fomentar la seguridad alimentaria podrá estar “oculto” en varias líneas y sectores presupuestarios.

Incluso si el presupuesto para la seguridad alimentaria no puede ser identificado, es intuitivo comparar las principales líneas de gasto (salud, educación, desarrollo económico, defensa, etc.) y evaluar las fluctuaciones a través del tiempo. Esto es fundamental para revelar las prioridades del gobierno.

1. Total de los gastos del gobierno (desglosados por sección dependiendo de la estructura del presupuesto de un país):
 - i. Seguridad alimentaria (si es posible).
 - ii. Defensa.
 - iii. Educación.
 - iv. Salud.
 - v. Finanzas.
 - vi. Seguridad (policía).
 - vii. Infraestructura.
2. Prioridades del presupuesto (del período del que se informa)
 - i. Prioridades sociales (educación, salud, inversiones en seguridad alimentaria) – especificar tipo de gasto y cantidad.
 - ii. Infraestructura y crecimiento económico.
 - iii. Paz y seguridad.

Sin embargo, es tema de debate lo que se debe incluir en la línea presupuestaria sobre la seguridad alimentaria y lo que se debe dejar fuera. Como el tema va más allá de la evaluación del derecho a la alimentación, el uso de los siguientes ocho indicadores puede ser un buen enfoque:

1. **Acciones contra el hambre:** porcentaje de las inversiones presupuestarias en acciones contra el hambre. Este indicador podrá registrar el compromiso del gobierno para promover las acciones contra la erradicación del hambre, por ejemplo, dentro de una estrategia más amplia para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las actividades pueden incluir programas,

tales como la alimentación escolar, bonos para alimentos y apoyo directo a la mayoría de personas que padecen hambre (apoyado por la obligación del Estado de suministrar).

2. **Institucionalización para combatir el hambre:** otro indicador para garantizar el peso otorgado a la seguridad alimentaria son los fondos asignados a la principal institución encargada de los intereses de la seguridad alimentaria. En muchos países esta institución (algunas veces un secretariado, un comité o consejo para la seguridad alimentaria) sufre escasez de fondos, carece de recursos humanos y de equipos (obligación del Estado: facilitar). La evaluación general de la situación de esta institución proporciona una buena idea de la importancia dada a la seguridad alimentaria. La evaluación de los fondos apropiados para semejante organismo de coordinación para la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación tiene que ser comparada con la de instituciones similares encargadas de otros objetivos (salud, educación, organización para el desarrollo económico, etc.).
3. **Inversión en la agricultura:** porcentaje del gasto en recursos para los campesinos pobres comparado con el porcentaje de los gastos en la agricultura a gran escala. Como la mayoría de las personas con inseguridad alimentaria vive en las zonas rurales y depende de la agricultura, la inversión a pequeña escala es una parte fundamental de una estrategia contra el hambre.
4. **Empleo:** porcentaje de los recursos ejecutados para estimular la creación de empleo y la generación de ingresos como una prioridad para la erradicación del hambre.
5. **Servicios de salud básicos:** inversión en servicios de salud básicos sobre el presupuesto nacional.
6. **Mitigación de las emergencias:** porcentaje del presupuesto ejecutado destinado a las situaciones de emergencia. Este indicador evalúa la atención del gobierno para proteger a las personas en situaciones de emergencia y si el gobierno tiene programas para ayudarlas.
7. **Participación:** la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones es un principio crucial en la promoción del derecho humano. En este sentido, es necesario identificar si existen mecanismos de participación en los procesos presupuestarios y si son efectivos (obligaciones del Estado: respetar y facilitar).
8. **Deuda pública:** pagos de la deuda como porcentaje del presupuesto nacional. Este indicador podrá verificar la cantidad del presupuesto destinado al pago de la deuda pública. Dependiendo de esta cantidad, el gobierno compromete en su conjunto la ejecución presupuestaria. Esto establece contingencias, especialmente en las áreas sociales, y otros ajustes fiscales que podrían hacer la ejecución del presupuesto difícil o imposible de realizar.

Los presupuestos deberían estar determinados por la política y representar las prioridades políticas de la agencia encargada del gasto. El análisis debería intentar evaluar si la asignación de los recursos (financieros, humanos, etc.), implícita en el presupuesto, refleja y promueve los objetivos políticos trazados. ¿Son suficientes los fondos asignados para conseguir los objetivos?

En la mayoría de los casos sólo hay acceso a los gastos proyectados o planificados. Sin embargo, lo que de verdad cuenta es el gasto real que algunas veces, por diversas razones, puede variar significativamente respecto de las asignaciones. El mejor resultado posible sería obtener el gasto real de varios ministerios y luego compararlo con lo que había sido presupuestado. De esta forma, se puede detectar si se gasta sistemáticamente por encima o por debajo de lo presupuestado. Esto permite un conocimiento de las fuerzas ocultas e informales que influyen los patrones del gasto. Los fondos que no se gastan podrían ser síntomas de un cuello de botella en la capacidad de gestión o de un mal manejo financiero.

El máximo de los recursos disponibles

Los dos pasos anteriores podrán mostrar si un gobierno está o no utilizando el “máximo de los recursos disponibles para realizar progresivamente” el derecho a la alimentación como se estipula en el artículo 2 del PIDESC. Hasta la fecha, no existen indicadores objetivos que puedan medir el funcionamiento de un gobierno con respecto al presupuesto. Las conclusiones en este punto son solamente indicativas.

Para la evaluación presupuestaria relativa al logro de la seguridad alimentaria se debe tener en cuenta la gravedad del problema (la prevalencia de la malnutrición), los programas e instituciones así como todos los recursos humanos y financieros asignados. Esto no puede hacerse aisladamente sino teniendo en cuenta la situación global de un país y la actitud del gobierno en la realización de las otras áreas políticas. Esencialmente, esta es una evaluación dirigida a analizar las prioridades del gobierno y hasta qué punto las palabras concuerdan con los hechos.

Como se vio anteriormente, una evaluación del presupuesto total nacional en su conformidad con su obligación para los derechos humanos es un gran reto. En casos específicos, sin embargo, el análisis presupuestario es manejable y podría ser una vía excelente para verificar si un gobierno cumple con sus obligaciones a nivel micro.

En la guía de evaluación se sugirió el análisis de los programas de gobierno que se ponen en marcha para la realización del derecho a la alimentación de un grupo específico. A menudo, estos programas no funcionan como se tenía previsto. Las razones pueden ser múltiples: el mandato de la institución encargada no es claro; los recursos humanos no están bien dirigidos o la institución tiene poco

personal o no está motivado o sigue una agenda diferente, o los programas tienen escasos de fondos. Algunas de estas razones tienen una dimensión presupuestaria; otras no. Si la evaluación confirmó las primeras, el análisis presupuestario puede ser una herramienta útil.

El manual de análisis presupuestario de la FAO suministra una guía detallada de cómo utilizar las diferentes técnicas del análisis presupuestario. Los lectores interesados deben consultar esta publicación. Resumiendo, el análisis presupuestario se vuelve pertinente si un cambio en el presupuesto – sea en los ingresos, las asignaciones, los gastos o los impactos de los gastos – pudiera tener como resultado una mejoría significativa en un problema específico del derecho a la alimentación.

Algunas preguntas guía pueden ayudar a identificar si la reparación de la violación del derecho a la alimentación está vinculada con el presupuesto nacional:

- ¿Cuál es el papel específico que tiene el presupuesto gubernamental?
- ¿Qué error en la manera en que el presupuesto ha sido planteado, asignado o gastado ha causado el problema?
- ¿En qué punto o puntos del proceso del presupuesto (formulación, interpretación, gasto, auditoría) surge el problema?
- ¿En qué nivel de la estructura del presupuesto del gobierno (nacional, estatal, provincial o local) surge el problema?
- ¿Qué necesitaría hacer el gobierno con respecto al presupuesto para ayudar a solucionar el problema?

5. MÉTODOS ANALÍTICOS

A lo largo del texto, se hace referencia a las herramientas analíticas que podrían ser útiles en el curso de la evaluación. En este capítulo se describen las técnicas con más detalle. El usuario de este manual no necesita utilizar de manera exacta las herramientas descritas; puede haber otros métodos más adecuados dependiendo de la situación.

El primer apartado explica con más detalle cómo llevar a cabo un análisis de causalidad. Se tiene en cuenta la identificación de las causas inmediatas, subyacentes y profundas, y sugiere métodos para vincular el análisis de causalidad con el entorno macro, es decir, las políticas, las instituciones y las leyes.

El siguiente apartado se centra en la evaluación de las instituciones, incluyendo las reglas informales que determinan el desempeño de una institución.

La última técnica que aquí se sugiere es un análisis de las limitaciones (o análisis FODA), que podría ser útil cuando se escriben las conclusiones. El objetivo de esta herramienta es revisar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas e identificar las áreas prioritarias de acción.

GUÍA METODOLÓGICA PARA LLEVAR A CABO UN ANÁLISIS DE CAUSALIDAD

El análisis de causalidad es parte de la evaluación de las tendencias y las causas de la inseguridad alimentaria y nutricional en un país. El capítulo 3 explica por qué este tipo de análisis es necesario y los pasos que se necesitan. En esta sección se ofrece orientación más detallada sobre cómo llevar a cabo un análisis de este tipo.

Las causas inmediatas de la malnutrición

Desde el punto de vista conceptual, el análisis de las causas inmediatas y subyacentes tiene algunas ventajas. Ayuda a entender la situación alimentaria y nutricional de las personas que sufren privaciones y facilita la identificación de las causas estructurales o fundamentales del hambre. Las causas estructurales son las más interesantes y guían el camino hacia la formulación de nuevas leyes y políticas, ayudando a identificar las principales áreas de interés. El análisis de las causas inmediatas y subyacentes se hace desde un punto de vista analítico. Los resultados no necesariamente tienen que estar reflejados en el informe final.

RECUADRO 5.1 Resumen de las causas inmediatas de la malnutrición

Las causas **inmediatas** de la malnutrición pueden ser:

- **La ingestión inadecuada de calorías y de nutrientes** (Kcal. / día / persona),²⁵ y /o
- **La utilización inadecuada de los alimentos debido a la prolongada prevalencia de una enfermedad.**²⁶

En la mayoría de los casos, la malnutrición es el resultado de la combinación de ambas causas. Se debe explicar por qué estos grupos sufren de inseguridad alimentaria al considerar lo siguiente:

- **El consumo de alimentos** (recogida, preparación y consumo de alimentos, la calidad de la dieta)²⁷
- **El estado de salud** de las personas.

El concepto ‘adecuado’ es particularmente significativo en relación con el derecho a la alimentación, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que deben tenerse en cuenta para determinar si el acceso a determinados alimentos o dietas accesibles puede ser considerado como el más apropiado en determinadas circunstancias. No sólo el resultado final (en este caso, la ingestión de calorías y nutrientes) es importante, sino también el proceso por el cual los alimentos se eligen y cómo y dónde se consumen. Una persona mendigando comida o un

25 FAO: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es>

26 Las enfermedades, especialmente las infecciones, afectan el consumo dietético diario y la utilización de nutrientes.

27 Indicador de la diversidad dietética nacional, el cual estima el porcentaje energético procedente de otros alimentos diversos de los alimentos de primera necesidad, fuente, FAO: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es>

individuo que busca comida en un basurero pueden recibir alimentación suficiente desde el punto de vista energético, pero esta situación está en marcado contraste con la dignidad humana, y no refleja los principios de derechos humanos.

Existen fuertes relaciones sinérgicas entre **la salud** y el estado **nutricional**. Una persona enferma es probable que pierda su apetito, que ingiera una dieta pobre, que digiera poco sus alimentos y que use algunos de los nutrientes para combatir las infecciones. Una persona malnutrida tiene un sistema inmune debilitado y es más propensa a las infecciones. Las infecciones, a su vez, aumentan el potencial y la gravedad de la malnutrición. Los indicadores que miden el estado de salud de un individuo y la prevalencia de enfermedades pueden ser utilizados como una señal de infecciones debilitantes.

Los indicadores comunes de salud, tal como se usan en la base de datos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio,²⁸ podrían ser útiles para medir la capacidad de las personas para utilizar adecuadamente los alimentos. Estos indicadores comprenden: las tasas de mortalidad, los avances en materia de inmunización, la prevalencia de las enfermedades y el uso de anticonceptivos.

Además, UNICEF²⁹ recomienda fijarse en los datos de los recién nacidos con un peso inferior a 2,5 kg. (en porcentaje), la probabilidad de morir antes de llegar al quinto año de vida por cada 1.000 niños nacidos vivos (en porcentaje), y la esperanza de vida al nacer (en años).

Las causas subyacentes de la malnutrición

Cuatro amplias áreas de causas subyacentes explican las razones por las cuales las personas no consumen suficientes alimentos o están demasiado enfermas para comer y utilizar los alimentos:

1. No se dispone de alimentos debido a las condiciones climáticas, los fallos del mercado o la destrucción violenta.
2. No se tiene acceso económico o físico a las reservas de alimentos existentes.
3. El individuo carece de conocimientos para recoger, almacenar, preparar y comer los alimentos.
4. Las condiciones de salud y sanitarias son desfavorables y pueden conllevar enfermedades.

En términos generales, el desafío de esta parte de la evaluación es analizar las condiciones de vida que determinan el consumo de alimentos y su utilización inadecuada.

28 <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>

29 UNICEF: http://www.unicef.org/infobycountry/stats_popup1.html

Dependiendo de los grupos vulnerables identificados, no todas las secciones de esta parte de la evaluación serán aplicables. Teniendo en cuenta las enormes diferencias entre países y grupos, los ejemplos sólo son indicativos.

Las causas inmediatas de la malnutrición pueden ser determinadas por una larga lista de causas subyacentes. Será suficiente restringir la evaluación a los factores más críticos.

Lo que se espera es una presentación breve de cada grupo vulnerable, respaldada por datos sólidos y las referencias a las fuentes de información. En caso de que los datos desagregados no estén disponibles, las referencias a algunos de los indicadores claves se encuentran en las notas a pie de página.

Disponibilidad de alimentos

La desnutrición puede determinarse por la ausencia de suficientes alimentos debida a razones climáticas (sequías, inundaciones, ciclones, etc.), la destrucción de las cosechas, de la maquinaria o de las herramientas agrícolas y los fallos del mercado (insuficientes importaciones o transferencias de otras regiones). Después de un progreso considerable en la producción agrícola, la disponibilidad de alimentos ya no es la principal causa de la inseguridad alimentaria. Las mejoras en la infraestructura y el transporte han creado oportunidades para la entrega de alimentos en las zonas donde hay escasez. Aunque el impacto relativo de los problemas de disponibilidad está disminuyendo, no se debería excluir una evaluación seria de estos.

Los temas de disponibilidad de alimentos son importantes para los grupos vulnerables, que dependen en gran medida de la agricultura de subsistencia. También lo son para las personas que viven en zonas de riesgo climático (sequías, inundaciones, huracanes, etc.). El desalojo forzoso de las tierras agrícolas y la destrucción de las cosechas, los recursos y los bienes también conllevan una falta de alimentos. El factor común en estos tres ejemplos es que la disponibilidad de alimentos tiene una incidencia estacional o transitoria.

Los datos de la agricultura, el uso del suelo y el riego³⁰ en combinación con los datos climáticos³¹ podrían proporcionar alguna información sobre el riesgo de falta de disponibilidad de alimentos. La calidad de los recursos (erosión del suelo, degradación de la tierra, la contaminación del agua) puede dar algunas ideas sobre una potencial actividad agrícola.

30 FAO: <http://faostat.external.fao.org/faostat/collections?version=ext&hasbulk=0&subset=agriculture>

31 FEWS-NET (<http://www.fews.net>), FAO GIEWS (<http://www.fao.org/giews/english/index.htm>) o los sistemas nacionales de alarmas tempranas podrían brindar los datos.

Acceso a los alimentos

La posibilidad de acceder a los alimentos comprende la accesibilidad tanto económica como física. En la mayoría de los casos, las personas no pueden tener acceso a cantidades suficientes de alimentos por razones económicas (muy poco o ningún ingreso, precios de los alimentos demasiado altos, etc.). Un análisis de la pobreza y de los indicadores económicos puede ser útil en esta parte de la evaluación. Algunos indicadores útiles son: el porcentaje de población con un consumo diario por debajo de un dólar,³² el porcentaje de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza³³ y la participación del quintil más pobre en el consumo nacional.³⁴ Los datos sobre la pobreza y los de la inseguridad alimentaria se deben comparar para clarificar cuántas personas pobres también se enfrentan a la inseguridad alimentaria.

Se sabe que las personas pobres gastan una proporción relativamente alta de sus ingresos en alimentos. El gasto en alimentos, al representar una proporción del ingreso total, debe ser contrastado con la oferta. ¿Qué tipo de alimentos están disponibles en los mercados locales? ¿A cuánto ascienden los precios y cómo fluctúan?

La inseguridad alimentaria es un fenómeno inestable y, como resultado, las personas entran y salen de esta situación. Es necesario analizar los tipos de fuentes de ingresos, su diversidad y la distribución en especie. También se deben examinar los factores determinantes que generan la caída por debajo de la línea de la seguridad alimentaria, es decir, ¿qué ha provocado el cambio de una situación normal a una de emergencia?

La educación nutricional y la capacidad de prestar cuidados

Las personas pobres a menudo tienen una dieta deficiente con grandes carencias de alimentos básicos como frutas, verduras, pescado y carne. Esto se debe a menudo a limitaciones financieras, pero también puede ser por el conocimiento nutricional del individuo. Los conocimientos de las personas que prestan cuidados sobre temas de salud y los relacionados con la nutrición (en especial, las prácticas en alimentación infantil y la higiene) tienen un impacto indirecto en la seguridad alimentaria.

El conocimiento sobre nutrición está compuesto por la preparación y procesamiento de alimentos, los hábitos alimenticios/las creencias (por ejemplo, los tabúes alimentarios) y la distribución de alimentos dentro del hogar.

32 WDI: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 1, Target 1.A').

33 WDI: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 1, Target 1.A').

34 MDG: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 1, Target 1.A').

Ejemplos de las prácticas de cuidado son la alimentación infantil y las prácticas de destete (lactancia materna), los hábitos saludables, el apoyo y la estimulación cognitiva de los niños, y el cuidado y apoyo a las madres durante el embarazo y la lactancia. La adecuación de tales servicios está determinada por el control que tenga el proveedor de cuidado de los recursos económicos, la autonomía en la toma de decisiones, y el estado físico y mental de éste. Para que la persona que presta cuidados pueda ejercer su capacidad de control es decisiva la posición que ocupa con respecto a otros miembros del hogar.

Esta sección es más de carácter cualitativo y podría parecer anecdótica. Sin embargo, hay algunos indicadores secundarios que sustentan las descripciones cualitativas. Los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (“Velar por que, para el año 2015, todos los niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”), por ejemplo, puede servir como indicador de los conocimientos nutricionales. Los indicadores proporcionados por la UNESCO en la web de los ODM comprenden:³⁵ tasa neta de matriculación en educación primaria, la proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto y la tasa de alfabetización de jóvenes de 15-24 años.

No hay muchos datos disponibles para medir la capacidad de una persona para ser un buen cuidador. La aptitud de una madre para cuidar adecuadamente a sus hijos dependerá en cierta medida de cómo se distribuye su tiempo entre el trabajo productivo (de ingresos) y el reproductivo (doméstico), así como de su acceso a los servicios de salud, agua y suministro de combustible y a los mercados de alimentos. Dentro del hogar, su situación económica y social regirá el grado de control sobre su tiempo e ingresos y, a su vez, su capacidad de cuidar a los hijos y velar por su salud y bienestar. En algunos países, puede haber disponibilidad de datos estadísticos nacionales para medir algunos de los factores mencionados anteriormente.

Salud y saneamiento

Un servicio de salud en funcionamiento tiene un impacto directo sobre la morbilidad y la mortalidad y, en consecuencia, sobre el estado nutricional de un individuo. Esto se determina principalmente por la disponibilidad de agua potable, el saneamiento y el medio ambiente sano, incluida la vivienda. Las mejoras en el agua y el saneamiento, en asociación con los cambios en los hábitos de higiene, pueden tener efectos significativos sobre la población y la salud mediante la reducción de las condiciones de una variedad de enfermedades como la diarrea, la helmintiasis intestinal, el gusano de Guinea y enfermedades de la piel.

35 <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>

La OMS en su informe del año 2005 sobre las estadísticas de la salud mundial³⁶ ofrece una amplia gama de indicadores para los servicios de salud, como el número de médicos, enfermeras, trabajadores de la salud por cada 10.000 habitantes, o el gasto *per cápita* en salud.

Para obtener información sobre los servicios de salud individuales y familiares, se deben considerar las áreas referidas a la utilización de los servicios de salud y su calidad, así como la asignación de financiamiento y de recursos para la familia. De hecho, esto ya ha sido considerado en los indicadores utilizados para analizar las causas inmediatas de la desnutrición. Los indicadores de la OMS sobre la cobertura de los servicios de salud³⁷ (por ejemplo, el porcentaje de nacimientos atendidos por personal sanitario especializado o el número de vacunaciones) dan alguna indicación sobre la calidad del tratamiento.

Los indicadores de saneamiento se pueden extraer de la base de datos del PNUD.³⁸ De interés son: el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada, el porcentaje de la población con acceso sostenible a saneamiento mejorado y la proporción de hogares con acceso a una vivienda segura.³⁹

La identificación de las causas fundamentales del hambre

Al identificar las causas fundamentales o estructurales del hambre, avanzamos en el análisis y nos preguntamos cuáles son los determinantes de las causas subyacentes. ¿En qué medida las condiciones socio-económicas y políticas generales de un país influyen en los factores determinantes de la nutrición?

La evaluación de las causas fundamentales de la malnutrición es el paso que falta para terminar el análisis de causa y efecto. El objetivo final es vincular la prevalencia del estado de malnutrición con el entorno de un país y así vincular el análisis de causalidad con la evaluación del marco legal, político e institucional.

Una vez más, la evaluación debe hacerse sobre la base de los resultados hasta ahora diferenciados para el grupo vulnerable. La identificación de la causa fundamental correcta, que en última instancia conduce a la malnutrición, es sumamente complicada. En muchos casos, la causalidad no puede ser probada, quedando el análisis en las creencias y la ideología.

La lista de causalidades encontradas que determinan las diferentes causas subyacentes puede ser extensa. Con el fin de poder trabajar con los resultados, se deben tener en cuenta para su posterior análisis sólo los efectos de causalidad más notables.

36 <http://www.who.int/healthinfo/statistics/en>

37 <http://www.who.int/healthinfo/statistics/en>

38 <http://hdr.undp.org/es/data>

39 UN-Habitat: <http://unhabitat.org>

Los resultados deben ser discutidos por separado y probados con informantes claves y representantes de los grupos vulnerables.

Ámbito regional y local

La unidad económica más pequeña es la familia. Puede haber **características de los hogares** que son imposibles de superar a corto plazo y constituyen una de las principales (fundamentales) causas de la malnutrición. Un hogar con una relación de dependencia muy alta (por ejemplo un adulto y muchas personas mayores y niños) tiene enormes dificultades para producir suficientes alimentos o ganar lo suficiente para alimentar a todos los miembros del hogar.⁴⁰

Las causas fundamentales de la malnutrición se pueden encontrar en el sistema de los medios de subsistencia en sí. Los medios de subsistencia (los medios humanos, naturales, financieros, sociales y físicos) pueden ser insuficientes. El **contexto de vulnerabilidad** del grupo en cuestión también tiene que ser analizado. Las convulsiones, los acontecimientos negativos, las tendencias y la estacionalidad – en combinación con los mecanismos de mitigación o de supervivencia inadecuados – pueden ser las causas estructurales de la malnutrición. Esto ya ha sido considerado en el perfil de los grupos vulnerables, pero debe ser considerado nuevamente desde el punto de vista de su vinculación con el entorno favorable del país (consultar las secciones siguientes). Por ejemplo, el grupo puede vivir bajo condiciones de riesgo climático. El gobierno debería establecer un sistema de alerta temprana para las catástrofes y las crisis climáticas, y tener un programa de ayuda a corto plazo para mitigar los efectos negativos.

Las instituciones nacionales, regionales y locales son relevantes. A menudo, la falta de capacidad o de voluntad de los titulares de deberes en los niveles inferiores pone en peligro el derecho a la alimentación. En muchos países, las políticas y las leyes adecuadas se formulan y aprueban pero no llegan a las zonas rurales donde viven la mayoría de las personas que padecen inseguridad alimentaria. Crear estos nexos puede ser valioso para la consecuente implementación del derecho a la alimentación.

Los factores ideológicos cubren incluso aspectos más amplios de la sociedad tales como la religión, la cultura, las tradiciones y las creencias. Las causas fundamentales pueden ser las prácticas discriminatorias que continuamente crean desventaja a un grupo. Por ejemplo, el derecho a la herencia está a menudo restringido solamente a los hombres. Si no se discrimina por ley, la sociedad excluye a los grupos que de alguna manera son diferentes. Los grupos indígenas con frecuencia tienen los mismos derechos pero no las mismas oportunidades.

40 Para el rango de dependencia véase, por ejemplo la División de la población de las Naciones Unidas <http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/population.htm>

La razón del desequilibrio a menudo no se puede explicar por las políticas injustas o las leyes, sino por el comportamiento social propio de una sociedad determinada. En otras palabras, la estructura de poder dentro y entre los hogares muchas veces es legitimada por la ideología tradicional, que está arraigada en la cultura aceptada. Estas tradiciones a veces están en contradicción con los principios de los derechos humanos y estructuralmente representan desventaja para algunos grupos.

Ámbito nacional

El ámbito de las causas fundamentales está descrito en la Directriz 1.1:

1.1 Los Estados deberían promover y salvaguardar una sociedad libre, democrática y justa a fin de proporcionar un entorno económico, social, político y cultural pacífico, estable y propicio en el cual las personas puedan alimentarse y alimentar a sus familias con libertad y dignidad.

El ámbito nacional se refiere al entorno evaluado en las siguientes secciones.

La principal diferencia es que los marcos legales, políticos e institucionales, así como la asignación de recursos, se ven desde el punto de vista de los grupos vulnerables. El análisis de causalidad podrá revelar las causas inmediatas y subyacentes de la malnutrición las cuales ahora deben ser vinculadas con la acción macro del gobierno.

La tarea principal es identificar las leyes, las políticas e instituciones que han jugado un papel dominante en la no realización del derecho a la alimentación de determinados grupos. Este análisis podría llevarse a cabo de acuerdo con la estructura dada en el capítulo 3, pero no debe detenerse aquí. Lo ideal es que se identifiquen los factores que no se ajustan a las áreas ordinarias de acción del gobierno, por ejemplo, los disturbios, la corrupción y la falta de interés en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos.

Los factores **políticos** reflejan principalmente la estructura y la función del Estado e incluyen las políticas fiscales y de ingresos y las subvenciones, el sistema jurídico, el marco político, así como el papel y el poder de las instituciones nacionales. La estabilidad de todo el sistema, el riesgo de guerra civil o conflicto armado son otros factores importantes para tener en cuenta.

La distribución desigual de los recursos y bienes y su gestión podrían convertirse en importantes factores económicos que, en última instancia, pueden conducir a la malnutrición. Éstos incluyen los potenciales recursos disponibles para un país o comunidad, los cuales están limitados por el entorno natural, el acceso a la tecnología y la calidad de los recursos humanos. Las políticas macroeconómicas pueden tener un impacto enorme en la capacidad de los individuos de satisfacer su derecho a la alimentación.

Aunque abunden alimentos de buena calidad y estén disponibles servicios de salud y un ambiente sano, esto no es suficiente para garantizar la realización del derecho a la alimentación. También debe haber un sistema que asegure que los alimentos y los servicios de salud se utilicen correctamente. Ya que todos los derechos humanos están interrelacionados y son interdependientes, es imposible analizar la no realización del derecho a la alimentación sin evaluar el logro de otros derechos humanos (la educación, la salud, la vivienda, etc.). Las **instituciones** formales e informales juegan un papel importante en la relación entre las causas subyacentes y fundamentales, ya que proporcionan los servicios básicos y, si se implementan y operan adecuadamente, impulsan el progreso del derecho a la alimentación.

Ámbito internacional

Los Estados están conectados en el terreno político (las alianzas regionales, las alianzas de defensa, las Naciones Unidas), económico (zonas de libre comercio, la OMC) y jurídico (leyes internacionales de derechos humanos). Dependiendo de la potencia y el peso de un Estado, éste siempre se verá influenciado por el desempeño de los países vecinos, ya sea para bien (por ejemplo, la estimulación de la propia economía) o para mal (por ejemplo, la crisis que afecta a la economía, los conflictos). El cambio climático, las endemias y las plagas que traspasan las fronteras son otros ejemplos de las restricciones internacionales que podrían ser relevantes para los grupos vulnerables.

Debe mencionarse también la influencia de otros países o el sistema internacional de Estados en su conjunto que (indirectamente) contribuyen a la prevalencia de la malnutrición. El ámbito internacional siempre debe estar claramente vinculado a las causas subyacentes y profundas identificadas hasta el momento. Los argumentos se deben reforzar con datos, siempre que sea posible.

El resultado esperado de esta sección es identificar los efectos que van más allá de la influencia directa del gobierno nacional. Las estrategias para superar estas limitaciones dependen de la naturaleza de los problemas. Las estrategias para erradicar la causa fundamental del problema se pueden lograr a través de las negociaciones intergubernamentales. Si sólo es posible la mitigación del problema, puede ser que un país tenga que adaptar sus políticas y leyes nacionales. En algunos casos, ni la erradicación ni la mitigación son posibles. En tal caso, la única estrategia de supervivencia parece ser la elección de un modo diferente para el desarrollo en el que las restricciones internacionales ya no sean dañinas.

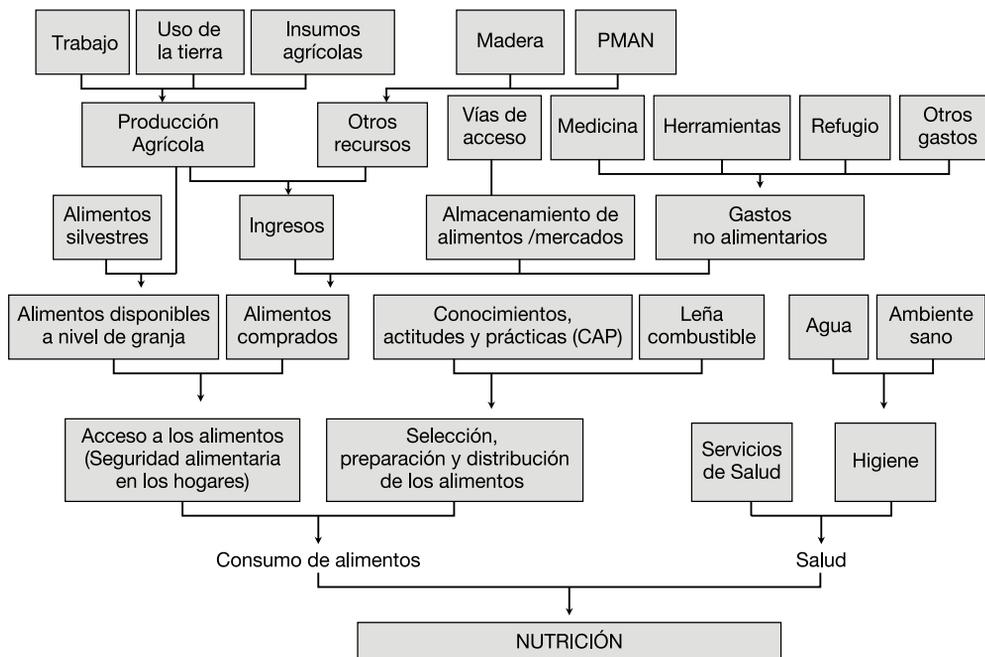
Técnicas para vincular el análisis de causalidad y el entorno macro

La vinculación de los resultados del análisis de causalidad con la evaluación del entorno macro (es decir, los marcos jurídicos, políticos e institucionales) es esencial y determina la calidad de la evaluación del derecho a la alimentación.

La información indicada en las secciones A y B, relativas a la creación de los perfiles de los grupos vulnerables (anexo 3), debe ser completada. El equipo de evaluación, junto con expertos nacionales de desarrollo y representantes de los grupos vulnerables, identificarán las causas estructurales y subyacentes más esenciales y, por lo tanto, aquellas que tienen el mayor impacto negativo en la realización del derecho a la alimentación.

Una vez que las causas de la desnutrición son identificadas y priorizadas para cada uno de los grupos vulnerables, el equipo de evaluación podría elaborar un “árbol de problemas”, que se puede convertir en un “árbol de soluciones” más adelante (véase figura 2 para la ilustración de un árbol de problemas de un caso hipotético). De esta manera, es posible aclarar y priorizar objetivos y actividades con miras a lograr la realización progresiva del derecho a la alimentación (FAO, 2000).

FIGURA 2. Árbol de problemas



Las causas estructurales o fundamentales tienen que relacionarse con las políticas, las instituciones o la legislación. En el caso de un campesino que fue desalojado de su tierra, las causas de esta privación pueden estar vinculadas a las decisiones de muchos gobiernos que, al final, conllevaron a su situación actual. Una reunión de expertos podría revelar los aspectos más importantes que afectaron el resultado final. En este caso, la legislación que regula la tenencia de la tierra puede ser importante. La reforma agraria o la política de desarrollo agrario también podrían estar en la raíz del problema. Un análisis más profundo del problema mostraría las prácticas discriminatorias o incluso la discriminación arraigada en la sociedad que generan desventajas para algunos grupos. Tal comportamiento se puede reflejar en los servicios prestados por el gobierno.

El derecho a la alimentación es un concepto integrador que permite la correlación de las actividades productivas y domésticas de una familia con una reflexión sobre los aspectos sociales (salud, educación, atención de la mayoría de las personas en riesgo) y los medios de subsistencia (agricultura, silvicultura, actividades artesanales, de empleo, etc.). El estilo de vida y las limitaciones están directamente relacionadas con el medio ambiente agro-ecológico, económico y socio-cultural en el cual viven diferentes grupos de población y, por lo tanto, varían de un grupo a otro. La construcción de un árbol de problemas (como en la figura 2) permite definir y visualizar la vinculación entre el sistema de alimentación y nutrición de una familia (o grupo de hogares) y los diversos sectores de desarrollo.

En una etapa posterior las limitaciones que tienen la mayor influencia y el impacto más negativo en la realización del derecho a la alimentación de la persona o grupo en cuestión deben ser relacionadas con una acción de gobierno. Esto podría modificar las leyes, las normas o incluso la constitución, las políticas, las estrategias o programas, la debilidad de las instituciones, la implementación deficiente de las políticas, las asignaciones insuficientes del presupuesto nacional, etc.

Un enfoque de este tipo también podría conducir a una amplia gama de soluciones que tienen que estudiarse más a fondo. Éstas podrían ser el punto de partida para la estrategia de implementación del derecho a la alimentación.

ANÁLISIS DE LAS LIMITACIONES

La Directriz 3.2 recomienda que los gobiernos lleven a cabo una “identificación sistemática de las limitaciones existentes”. Esto ya está implícito en varias partes de la evaluación. De todas maneras, un resumen de las limitaciones más pertinentes para la realización del derecho a la alimentación adecuada ayuda para identificar las áreas más pertinentes para cada acción.

Cada país tiene diferentes fortalezas y oportunidades, debilidades y limitaciones que determinan la vía en la cual puede avanzar el derecho a la alimentación.

El análisis FODA⁴¹ es muy efectivo para la identificación de las fortalezas y las debilidades (análisis interno), y para examinar las oportunidades y las limitaciones/amenazas (análisis externo). Llevar a cabo un análisis utilizando el marco FODA ayuda a visualizar las actividades en aquellas áreas en las que un país es fuerte y en donde recaen las mayores oportunidades. También identifica las mayores limitaciones que se necesita abordar para avanzar en la realización del derecho a la alimentación adecuada.

Fortalezas

Las fortalezas de un país son sus recursos y sus posibilidades que pueden utilizarse como base para desarrollar una estrategia del derecho a la alimentación adecuada. Como ejemplos de las fortalezas se pueden incluir:

- Los recursos humanos y una gran capacidad (para que los titulares de deberes entiendan su papel y los titulares de derechos sean informados y empoderados).
- Buenas políticas y estrategias ya existentes (políticas y estrategias de apoyo a los grupos más vulnerables abordando las causas fundamentales y subyacentes de la desnutrición).
- Buena legislación, buenas leyes existentes (el derecho a la alimentación está reconocido en el sistema legal, los mecanismos de recurso existen, el sistema legal es accesible a los titulares de derechos, etc.).
- Entorno institucional sólido (existe una plataforma en la que las políticas y las estrategias del derecho a la alimentación pueden ser discutidas y se pueden hacer recomendaciones al gobierno).
- Un gobierno comprometido y poderoso (que se posicione políticamente para adoptar un enfoque basado en los derechos).
- La sociedad civil está bien organizada y mantiene estrechas relaciones con el gobierno (OSC que sean capaces de articular sus reclamaciones).

Debilidades

Bajo el término debilidades se deben mencionar los principales obstáculos para llevar a cabo con éxito la realización del derecho a la alimentación, que pueden consistir en un statu quo desfavorable a la realización del derecho

41 Fortalezas – Oportunidades – Debilidades – Amenazas, algunas veces referidas como el análisis “DAFO”.

a la alimentación; por ejemplo, una distribución desigual de ingresos y beneficios que no puede ser cambiada sustancialmente a corto o medio plazo. Ejemplos de debilidades:

- Baja capacidad en el sistema judicial y en las instituciones, y la imposibilidad de reemplazar el personal (los titulares de deberes no son conscientes del concepto del derecho a la alimentación, lo ven como una amenaza, no tienen los recursos financieros y humanos para alcanzarlo, etc. El derecho a la alimentación queda como un eslogan pero no se pone en práctica).
- Alto nivel de corrupción.
- No se respeta la ley (puede que haya una legislación para respetar y proteger el derecho a la alimentación pero es violada en la práctica. No existe el mecanismo de recurso).
- El poder del gobierno no llega hasta las áreas más remotas.
- Las personas no son conscientes de sus derechos y no se organizan (no están informadas acerca de sus derechos y de las formas para expresar su descontento).
- Conflictos internos y conflictos armados.

Oportunidades

¿Cuáles son los eventos potenciales que pueden ser utilizados en un futuro para fortalecer el país o que pueden ayudar a superar sus debilidades? Solamente los eventos externos se consideran oportunidades. Ejemplos:

- Oportunidades para el crecimiento económico (tales como nuevas reglas de comercio, incremento de la demanda de los productos del país, etc.).
- El dinero de los donantes que puede ser utilizado eficientemente para fomentar la realización del derecho a una alimentación adecuada.

Amenazas

Los cambios en el entorno externo pueden también presentar amenazas a un país. Cuando se incluyen los eventos externos negativos, se tienen que explicar las razones por las cuales pueden minar la capacidad del gobierno para realizar el derecho a la alimentación. Ejemplos:

- Conflictos impuestos por otro país o grupo.
- Desventajas previstas en el comercio internacional.

- Degradación debida a los cambios climáticos a largo plazo.
- Personal cualificado que abandona el país – “fuga de cerebros”.

El análisis FODA es una herramienta útil para el intercambio de ideas para un buen comienzo de una evaluación del derecho a la alimentación que podrá mencionar desde el principio diversos factores que determinan el estado del derecho a la alimentación en un país y/o la capacidad del gobierno para crear un entorno propicio. El análisis FODA no pretende reemplazar los pasos de la evaluación explicados en el capítulo 4, pero es una herramienta útil para dar una idea aproximada y general antes de entrar en los detalles.

6. COMENTARIOS FINALES

Esta publicación tiene como objetivo guiar a los profesionales responsables de la elaboración de la evaluación del derecho a la alimentación en sus países. También pueden utilizarla actores no estatales que deseen evaluar si el marco legal, político e institucional de un país cumple con las disposiciones del PIDESC (artículo 11).

Una vez realizada la evaluación, ¿qué sigue después? El equipo evaluador hará un informe preciso de más o menos 30-40 páginas, incluyendo un resumen para quienes toman las decisiones. La evaluación comenzará examinando el estado de inseguridad alimentaria y nutricional y las causas fundamentales y subyacentes de esta situación. El marco legal, político e institucional, así como los temas presupuestarios, se habrán analizado, al igual que su impacto en la situación alimentaria detectada en los grupos vulnerables.

En la mayoría de los casos, el equipo evaluador podrá haber encontrado muchas causas que afectan finalmente el estado de inseguridad alimentaria de los grupos vulnerables identificados. Lo difícil es identificar las prioridades. En tiempos de escasez de recursos financieros y humanos, el gobierno tiene que decidir lo que es prioritario. ¿Debe primero el gobierno ajustar las lagunas en el marco legal o dar prioridad al establecimiento de un nuevo comité interministerial para el derecho a la alimentación? ¿Es más importante incrementar las inversiones en el programa de alimentación escolar o deben ser prioritarios los programas para la agricultura? Todas las actividades en sí mismas son loables, pero algunas tienen un impacto mucho mayor que otras en la reducción del hambre. La evaluación del derecho a la alimentación analiza todas estas opciones y las presenta a quienes toman las decisiones. Al tener un cuadro completo, quienes toman las decisiones tienen mejores oportunidades de asignar los recursos de forma efectiva y eficiente.

Deberíamos retomar una de las preguntas clave que respondimos en el primer capítulo: ¿cuándo debería llevarse a cabo una evaluación del derecho a la alimentación? La Directriz 3.1 sugiere que un gobierno debería considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia nacional general de desarrollo (por ejemplo, el documento de estrategia de lucha contra la pobreza). La evaluación tiene dos objetivos:

- Presenta un cuadro completo de la situación de la seguridad alimentaria en un país, incluyendo el marco legal y los presupuestos nacionales, ámbitos que a menudo se ignoran en la planificación de la seguridad alimentaria.
- Suministra también una línea de base para medir el progreso.

Una evaluación del derecho a la alimentación es un excelente inicio de un proceso de implementación más amplio de este derecho. No debería ser un evento esporádico. Se pueden llevar a cabo evaluaciones parciales y generales todas las veces que sea necesario, por ejemplo, cuando un país desea elaborar una nueva ley. Una evaluación completa puede ser válida cuando una estrategia nacional se redacta o revisa, tal como el documento de estrategia de lucha contra la pobreza. Finalmente, una evaluación es un primer paso necesario para cualquier ejercicio de supervisión. La herramienta de la evaluación es suficientemente flexible para tener en cuenta todos esos usos diferentes. Al mismo tiempo, es un documento vivo que, en una posible revisión futura, puede ser enriquecido con la propia experiencia del país.

REFERENCIAS

- ❖ **Ashley, C. & Carney, D.** 1999. *Sustainable Livelihoods: Lessons from Early Experience*. DFID, Londres.
- ❖ **CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).** 1999. *Observación General 12*. Doc. E/C.12/1999/5. Ginebra.
- ❖ **Fundar, Centro de Análisis e Investigación/International Budget Project/ International Human Rights Internship Program.** 2004. *Las Cuentas de la Dignidad: Una guía para utilizar el análisis de presupuestos en la promoción de los derechos humanos*. Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Dignity-Counts-A-Guide-to-Using-Budget-Analysis-to-Advance-Human-Rights-Spanish.pdf> – Ingreso 25 de julio de 2008.
- ❖ **Eide, W.B. y Kracht, U.** eds. 2005. *Food and Human Rights in Development: Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*. Intersentia, Antwerpen.
- ❖ **FAO.** 1998. *Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual*. Prepared by A. Thomson and M. Metz. Training Materials for Agricultural Planning, 40. Roma
- ❖ **FAO.** 1999. *El estado de inseguridad alimentaria en el mundo 1999*. Roma
- ❖ **FAO.** 2000. Bosques, seguridad alimentaria y medios de vida sostenibles. Unasylva, No. 202, *Revista internacional de silvicultura e industrias forestales*, 51(3). Roma.
- ❖ **FAO.** 2002. *Fivims Tools and Tips Kit Including Basic Concepts of Fivims; Understanding Food Insecurity and Vulnerability; and Selecting Indicators for National Fivims*. Roma.

- ❖ **FAO.** 2003. *Programa de lucha contra el hambre: El enfoque de doble componente para la reducción del hambre: Prioridades para la actuación a nivel nacional e internacional.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2004a. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.* Roma
- ❖ **FAO.** 2004b. *El estado de inseguridad alimentaria en el mundo 2004.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2004c. *Food Insecurity and Vulnerability in Nepal: Profiles of Seven Vulnerable Groups.* Working Paper. ESA/04-10: Food Security and Agricultural Projects Analysis Service, Roma.
- ❖ **FAO.** 2004d. *Food Insecurity and Vulnerability in Viet Nam: Profiles of Four Vulnerable Groups.* Working Paper. ESA/04-11: Food Security and Agricultural Projects Analysis Service, Roma.
- ❖ **FAO.** 2005. *El estado de inseguridad alimentaria en el mundo 2005.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2006a. *Las directrices sobre el derecho a la alimentación: Documentos informativos y estudios de casos.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2006b. *El Derecho a la Alimentación – Llevarlo a la Práctica.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2010. *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2014. *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación.* Roma.
- ❖ **International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.** 2005. *How to Conduct a Food Security Assessment.* Ginevra.
- ❖ **Inwent.** 2005. *Achieving Food and Nutrition Security. Actions to Meet the Global Challenge. A Training Course Reader.* Feldafing, Klaus Klennert (editor). Disponible en: http://www.fao.org/docs/eims/upload/219148/food_reader_engl.pdf
- ❖ **Jonsson, U.** 2004. *A Human Rights-Based Approach to Programming.* Working Paper.
- ❖ **Lusthaus, C., Anderson, G. y and Murphy, E.** 1995. *Institutional Assessment: a Framework for Strengthening Organizational Capacity for IDRC's Research Partners.* Ottawa. International Development Research Center.
- ❖ **National Democratic Institute for International Affairs.** 1998. *Understanding the Budget, Namibia.* (Disponible en: http://www.ndi.org/files/2253_na_guide_budget_arabic_010408.pdf).

- ❖ **Standing Committee on Nutrition.** 2005. *The SCN Four Country Case Studies: Integrating Food and Nutrition Interventions in National; Development Plans in Order to Accelerate the Achievements of the MDGs in the Context of the Realization of the Human Right to Adequate Food.* A Synthesis of Findings and Recommendations, 32nd Session of the SCN, Brasilia 14-18 March 2005.
- ❖ **State of Alagoas (Brasil).** 2007. *Municipality of Maceió and Public Prosecutor of the State of Alagoas.* Proc. No.4.830/07.
- ❖ **UNICEF.** 1990. *Strategy for Improved Nutrition of Children and Women in Developing Countries.* UNICEF policy review. Nueva York.
- ❖ **UN OHCHR.** 2002. *Handbook on National Human Rights Plans of Action. Professional,* Training Series No. 10. New York y Ginevra.
- ❖ **Banco Mundial.** 2003. *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis.* Washington. Disponible en: <http://www.worldbank.org/psia>

ANEXO 1.

FUENTES DE INFORMACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Si es posible, la evaluación debe contar con estudios y datos secundarios, que luego son analizados desde una perspectiva de los derechos humanos. Desde luego, la calidad de los datos secundarios tiene que ser revisada cuidadosamente para su potencial uso en la evaluación del derecho a la alimentación adecuada. Las fuentes comunes de información secundaria son:

- **Informantes claves.** Funcionarios públicos, autoridades locales, instituciones académicas, ONG, OSC, agencias de las Naciones Unidas, líderes comunales, grupos de base.
- **Documentos.** Documentos del gobierno (por ejemplo, datos sobre la pobreza, la explosión demográfica, la agricultura); datos estadísticos oficiales; documentos de proyectos, evaluaciones e informes; estudios e investigaciones académicas; informes de las Naciones Unidas; misiones conjuntas de evaluación (por ejemplo, la Comisión de evaluación de cultivos y suministro de alimentos de FAO con el Programa Mundial de Alimentos [PMA]).
- **Páginas web.** De las instituciones nacionales para los derechos humanos; de las agencias de las Naciones Unidas, (*Famine Early Warning Systems Network*; FEWS-Net)

- **Bases de datos:** Almacenados por ministerios, en oficinas centrales de estadísticas (censo nacional, muestra de encuestas nacionales), instituciones para los derechos humanos, agencias internacionales de cooperación técnica y redes de ONG.

Una vez que la evaluación ha sido trazada y se han formulado las preguntas claves, el equipo evaluador debe identificar las fuentes de información que son más adecuadas para proporcionar la información que se requiere en cada ámbito de la evaluación. La investigación original o las nuevas encuestas pueden ser una opción para una etapa posterior. Para la evaluación inicial, es suficiente revisar los textos, consultar las agencias de desarrollo nacional e internacional, pedir asesoría a los expertos nacionales y entrevistar a los titulares de derecho en cuestión. Los datos secundarios podrán ahorrar tiempo y costos y ser una guía cuando en el futuro se necesite recoger información básica.

Control de calidad de los datos secundarios

La recogida de datos secundarios necesita ser revisada para que sus objetivos correspondan a los de la evaluación. La calidad de la información podrá variar. Las siguientes preguntas podrán servir de guía para evaluar la utilidad de los datos secundarios:

- *¿Cuál es el propósito original de los datos, el estudio o la publicación?*
- *¿Cuál es la fuente de información? ¿Cuáles fueron los métodos para recolectar los datos? ¿Sirven estos métodos para generar datos válidos y fiables?*
- *¿Son oportunos los datos para el propósito de la evaluación presente? ¿Permiten los datos medir el fenómeno de cambios frecuentes a los que están sujetos?*
- *¿Si los datos han sido transformados en indicadores, son estos indicadores adecuados para el análisis o es necesario tener acceso a la base de datos original?*
- *¿Existen formas para validar los datos, por ejemplo utilizando otros métodos que miden el mismo fenómeno (triangulación de los datos)?*

La disponibilidad de datos podría suponer una limitación importante para el equipo evaluador. En muchos países, los datos desagregados de los grupos vulnerables no están disponibles. En otros casos, los datos nacionales no son fiables. Como recomendación general, el equipo evaluador debería aprovechar completamente los datos nacionales disponibles. Solamente si no fueran suficientes o del todo fiables, se deberían utilizar bases de datos internacionales. A continuación se presentan algunas fuentes de información disponibles.

SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y EL ANÁLISIS DE CAUSALIDAD (CAPÍTULO 3)

Las fuentes nacionales a menudo ofrecen datos desagregados y así parecen estar mejor indicadas para identificar la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad. En la mayoría de los países, una gran cantidad de información está disponible en los institutos nacionales de estadística, los ministerios de agricultura y de salud, y las organizaciones de las Naciones Unidas que operan en el desarrollo a nivel local.

Las fuentes internacionales en la mayoría de los casos solamente suministran los datos agregados nacionales. A continuación se citan buenas fuentes de información:

- FAO (<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/en>).
- Sitio web de las Naciones Unidas (<http://millenniumindicators.un.org>).
- El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (<http://www.childinfo.org>).
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (<http://www.who.int>).
- Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (ONUSIDA) (<http://www.unaids.org>).
- Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/indicador>).
- Famine Early Warning Systems Network (FEWS.NET) (<http://www.fews.net>).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (<http://laborsta.ilo.org>).
- División para la Población de las Naciones Unidas (<http://esa.un.org>).

MARCO LEGAL (CAPÍTULO 4)

- Los informes del país para el PIDESC y las observaciones concluyentes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) (http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en).
- Los informes país del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (<http://www.righttofood.org>).
- La base de datos de los casos jurídicos sobre derechos económicos, sociales y culturales de la Red DESC (<http://www.escr-net.org>).
- Información del país suministrada por FIAN (<http://www.fian.org>).

MARCO POLÍTICO (CAPÍTULO 4)

- Libro de consulta del Banco Mundial sobre Planes para la Estrategia de la Reducción de la Pobreza (<http://www.worldbank.org>).

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO (CAPÍTULO 4)

Existen pocas fuentes de datos utilizadas por el análisis presupuestario del derecho a la alimentación:

- Banco Mundial, indicadores del desarrollo mundial (<http://datos.bancomundial.org/indicador>).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (<http://www.oecd.org>).

Algunas instituciones con experiencia en análisis presupuestario:

- Fundar, Centro de Análisis e Investigación (<http://www.fundar.org.mx>).
- International Budget Partnership (IBP) (<http://www.internationalbudget.org>).
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (<http://www.cels.org.ar>).

ANEXO 2.

INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

La evaluación debe basarse en datos cuantitativos cuando estén disponibles. Especialmente para analizar la prevalencia de la malnutrición (capítulo 3 y también en el capítulo 4) se hace referencia a los datos que podrían apoyar las medidas sugeridas para la evaluación. La siguiente lista sirve como recordatorio de las fuentes e indicadores más frecuentemente usados en la seguridad alimentaria. La FAO ofrece una recopilación de los indicadores.⁴²

a) Indicadores del consumo de alimentos

1 NÚMERO DE PERSONAS MALNUTRIDAS EN EL MUNDO (EXPRESADO EN MILLONES)

Definición:

La malnutrición se refiere a la condición de las personas cuyo consumo de energía alimentaria está por debajo de las necesidades de mantenimiento para una vida activa y saludable. El término malnutrido se refiere a aquellos que sufren esa condición. El número de personas malnutridas se obtiene multiplicando los porcentajes estimados de malnutridos de cada país por la población total estimada.

Fuente:

Indicadores de la FAO y de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio)
<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/odm-progresos/es>
<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 1, Target 1.C')

⁴² Basado en el documento "Committee on World Food Security" FAO (Comité sobre la Seguridad Alimentaria en el Mundo) (<http://www.fao.org/cfs/es>).

2 PREVALENCIA DE LA MALNUTRICIÓN EN LA POBLACIÓN TOTAL (%)

Definición:

La malnutrición se refiere a la condición de las personas cuyo consumo de energía en la dieta está por debajo de las necesidades de mantenimiento para una vida activa y saludable. La malnutrición se refiere a aquellos que sufren esa condición. El porcentaje de prevalencia de la malnutrición se refiere a la proporción de población malnutrida.

Fuente:

Indicadores de la FAO y de los ODM

<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es>

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 1, Target 1.C')

b) Malnutrición proteico-energética en niños

3 PREVALENCIA DEL BAJO PESO (%)

Definición:

Porcentaje de menores de 5 años con menos de dos desviaciones estándar respecto a la media de peso para la edad reconocida por la OMS para la población de referencia. El bajo peso en los adultos se mide como índice de masa corporal menor a 18.5.

Fuente:

UNICEF

<http://www.childinfo.org/nutrition.html>

<http://www.childinfo.org/nutrition.html> (hombres y mujeres)

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 1, Target 1.C')

4 PREVALENCIA EN EL RETRASO DEL CRECIMIENTO (%)

Definición:

La baja talla para la edad refleja uno o más episodios sostenidos de malnutrición sufridos en el pasado. Porcentaje de menores de 5 años con menos de dos desviaciones estándar respecto a la media de talla para la edad reconocida por la OMS para la población de referencia.

Fuente:

UNICEF

<http://www.childinfo.org/nutrition.html>

5 PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN AGUDA (%)

Definición:

Bajo peso para la estatura que, generalmente, es el resultado de la pérdida de peso asociada con un período reciente de inanición o de enfermedad. Porcentaje de menores de 5 años con menos de dos desviaciones estándar respecto a la media de peso para la altura reconocida por la OMS para la población de referencia.

Fuente:

UNICEF

<http://www.childinfo.org/undernutrition.html>

6 SOBREPESO Y OBESIDAD (%)

Definición:

Peso corporal que está por encima de lo normal como resultado de una acumulación excesiva de grasa. El sobrepeso es definido aquí como (índice de masa corporal) IMC > 25-30 y la obesidad como IMC > 30. Esto es usualmente una manifestación de sobrealimentación, por ejemplo, consumo de alimento que continuamente excede los requerimientos de energía alimentaria.

Fuente:

OMS

<http://www.who.int/nutgrowthdb/database/countries/en/index.html>

c) Malnutrición por deficiencia de micronutrientes

7 DEFICIENCIA DE VITAMINA A

Definición:

La deficiencia de Vitamina A (DVA) incrementa los riesgos de infección, causa diversas enfermedades en la vista y en la piel y puede conducir al retraso en el crecimiento y a la ceguera. Para detectarla en una fase temprana es necesario un análisis bioquímico costoso. La existencia de un término local para denominar la ceguera nocturna en una comunidad y lo mucho que se conoce, indica la presencia de la deficiencia de la vitamina A. Un indicador simple y funcional de esta deficiencia es la aparición de la ceguera nocturna en los niños.

8 DEFICIENCIA DE YODO

Definición

La deficiencia de yodo lleva al retraso en el desarrollo mental y al cretinismo. Es fácilmente reconocida por el agrandamiento de las glándulas tiroides en las madres o en los niños. No todos los casos de agrandamiento de la glándula tiroides pueden ser interpretados como una deficiencia de yodo. Sin embargo, si se presentan muchas personas con glándulas tiroides aumentadas, se puede concluir que existe una deficiencia de yodo endémica. La tasa total de la presencia de bocio o coto es un indicador de la duración y la gravedad de la deficiencia de yodo en la población (GTZ 1997, Jellife 1989). Una medida más precisa es la excreción urinaria de yodo, que es un método recomendado cuando se realizan pruebas a los niños.

Fuente:

OMS

<http://www.childinfo.org/idd.html> (deficiencia de yodo)

9 DEFICIENCIA DE HIERRO

Definición:

Un bajo nivel (nutricional) de la hemoglobina indica anemia (deficiencia de hierro), la cual incrementa el riesgo de infecciones y reduce el nivel de la actividad física y mental. Específicamente, las mujeres entre la pubertad y la menopausia corren mayor riesgo de anemia por deficiencia de hierro que los grupos de hombres y las mujeres de otras edades. El embarazo también requiere demandas extras de hierro en la mujeres. Los síntomas de anemia son causados por el insuficiente oxígeno que llega a algunos órganos importantes del cuerpo, tales como los músculos, el corazón y el cerebro. Como consecuencia, el corazón y los pulmones tienen que trabajar más duramente para llevar oxígeno a esos órganos. Los síntomas son la pérdida de las defensas, la falta de respiración, el ritmo cardíaco acelerado, la palidez, el dolor de cabeza, el empeoramiento de los síntomas de otras enfermedades, tales como la angina (el corazón sufre por insuficiencia de oxígeno) y la claudicación (calambre en los músculos). La anemia por deficiencia de hierro puede medirse por la concentración de hemoglobina en la sangre. Diversas pruebas simples y rápidas, adecuadas para su uso en el campo, están disponibles en el mercado.

d) Consumo de alimentos

10 CONSUMO DE ENERGÍA ALIMENTARIA (KCAL./PERSONA/DÍA)

Definición:

Es el alimento disponible para consumo humano, expresado en kilocalorías (kcal.) por persona y día. En un país, se calcula como el alimento que queda para uso humano después de deducir los consumos no alimentarios (exportaciones, uso industrial y desperdicios).

Fuente:

FAO

<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es>

11 ALIMENTOS SIN ALMIDÓN: COMO PARTE DEL CONSUMO TOTAL DE ENERGÍA ALIMENTARIA (PORCENTAJE)

Definición:

Los alimentos sin almidón comprenden todas las fuentes alimenticias de la dieta y aporte energético, a excepción de los cereales, las raíces y los tubérculos.

Fuente:

FAO

<http://faostat3.fao.org/home/index.html#DOWNLOAD>
(seleccione 'Food Balance sheets')

e) Prevalencia de la enfermedad

12 PROPORCIÓN ESTIMADA DE LA PREVALENCIA DE ADULTOS QUE VIVEN CON VIH

Definición:

Número estimado de adultos que viven con VIH/SIDA al final del año dividido por la población de adultos (entre los 15 y los 49 años de edad) en ese año.

Fuente:

Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)
<http://www.unaids.org/es/dataanalysis/datatools/aidsinfo>

Tasa de mortalidad infantil (TMI) y tasa de mortalidad de menores de 5 años. La TMI nos indica el número de niños muertos antes del año de vida, dividido por el número de nacimientos vivos dentro del período de un año. La tasa de mortalidad de menores de 5 años indica el número de niños

muerdos por debajo de los cinco años, dividido por el número de los nacimientos vivos dentro del período de un año. Su determinación exacta requiere de estadísticas de salud apropiadas y de una muestra de gran tamaño (GTZ, 1989). Sin embargo, cuando se realiza una encuesta de hogares, se les podría preguntar a las madres sobre el número de niños que han dado a luz y el número de niños que murieron entre uno y cinco años de edad. Esta técnica indirecta cubriría el período de vida reproductiva de las madres encuestadas más que la situación actual durante el último año (GTZ, 1997).

La tasa de bajo peso al nacimiento (TBPN) está definida como el número de nacimientos vivos **con menos de 2.500 gramos de peso** dividido por el número total de nacimientos vivos con pesos documentados en el momento del nacimiento. La TBPN es un resultado del retardo del crecimiento intrauterino e indica una grave malnutrición o mala salud en las mujeres embarazadas. Predice los problemas futuros de baja nutrición y de salud, particularmente en el primer año de vida. La TBPN indica la situación general de nutrición y de salud dentro de un área específica. Las áreas que muestran tasas altas necesitan intervención intensiva en salud y nutrición con especial atención en los bebés y en las mujeres. Las tasas de bajo peso al nacer deben ser recolectadas de las estadísticas de los distritos de salud (GTZ, 1989; OMS, 1996).

Indicadores comunes de salud, tales como aquellos utilizados en la base de datos de los indicadores para los Objetivos de Desarrollo del Milenio,⁴³ podrían ser de ayuda al medir la habilidad de los individuos para utilizar el alimento de una forma adecuada. Esos comprenden: tasas de mortalidad; progresos en vacunación; prevalencia de enfermedades y uso de anticonceptivos.

Además, UNICEF⁴⁴ recomienda observar los nuevos nacimientos con peso inferior a 2,5 kilogramos (en %); la probabilidad de muertes antes de alcanzar los cinco años de vida por 1.000 nacimientos vivos (en %) y la esperanza de vida al nacer (en años).

f) Disponibilidad de alimentos

13 AGRICULTURA, VALOR AGREGADO (% ANUAL DE CRECIMIENTO)

Definición:

Es la tasa de crecimiento anual del valor agregado basado en la agricultura, en la moneda local constante. Los datos agregados se expresan en dólares constantes de 1995. La agricultura corresponde a las divisiones 1-5 de la CIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme), e incluye la silvicultura, la caza

43 <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>

44 UNICEF: http://www.unicef.org/infobycountry/stats_popup1.html

y la pesca, así como la explotación agrícola y ganadera. El valor agregado es la producción neta de un sector después de sumar todas las producciones y sustraerle los insumos intermedios. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes fabricados o por agotamiento y degradación de los recursos naturales. El origen del valor agregado está determinado por la CIIU, en la revisión 3.

Fuente:

Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial

<http://datos.bancomundial.org/indicador> (necesidades resultantes)

14 ÍNDICE DE PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS (PIN) NETO POR PERSONA

Definición:

El PIN se basa en la suma de los precios ponderados, después de deducirles cantidades igualmente ponderadas de semillas y de alimentos.

Todos los índices nacionales, regionales y mundiales se calculan con la fórmula Laspeyres. Las cantidades de producción de cada producto básico son ponderadas con el precio promedio internacional de ese producto básico en el período 1999-2001. Para obtener el índice, el total para un año determinado se divide por el promedio agregado del período base 1999-2001.

Fuente:

<http://faostat3.fao.org/home/index.html#DOWNLOAD> (seleccione 'Production')

15 TIERRAS IRRIGADAS COMO PORCENTAJE (%) DEL ÁREA AGRÍCOLA

Definición:

Los datos sobre irrigación se refieren a las áreas equipadas para regar los cultivos. Éstas incluyen las áreas equipadas para controlar la irrigación parcial y total, áreas con irrigación en serie y aquellas equipadas para las tierras húmedas o del interior de las partes más bajas de los valles. El área agrícola se refiere a: (a) la tierra cultivable – tierra con cultivos temporales (áreas con doble cultivo se cuentan sólo una vez), las praderas para corte o pastoreo, huertas para consumo casero y tierra temporalmente improductiva (menos de cinco años). La tierra abandonada como resultado de formas de cultivo migratorio, no está incluida en esta categoría. Los datos de la tierra cultivable no son significativos para indicar la cantidad de tierra que es potencialmente cultivable; y (b) tierras de cultivos permanentes que ocupan esa tierra por largos períodos y que no necesitan ser sembradas después de cada cosecha, tales como el cacao, el café y el caucho; esta categoría incluye la tierra con arbustos de floración, árboles frutales, árboles para producción de frutos secos y viñedos,

pero excluye la tierra con árboles cultivados para producción de leña o madera para construcción.

Fuente:

FAO

<http://faostat3.fao.org/home/index.html#DOWNLOAD> (seleccione 'Resources')
(Tierras irrigadas)

<http://faostat3.fao.org/home/index.html#DOWNLOAD> (seleccione 'Resources')
(Área agrícola) (Necesidades resultantes)

16 TIERRA GRAVEMENTE DEGRADADA COMO PORCENTAJE (%) DEL ÁREA TOTAL

Definición:

La degradación de la tierra se refiere a la reducción temporal o permanente de su capacidad productiva como resultado de la acción humana. La gravedad de la degradación del suelo se obtiene combinando el grado de degradación con su extensión espacial.

Fuente:

FAO

<http://www.fao.org/nr/land/degradation/en>

g) Acceso económico a los alimentos

17 POBREZA, PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON CONSUMO DIARIO POR DEBAJO DE UN DÓLAR (PPA AÑO 1993)

Definición:

La proporción de las personas con consumo diario por debajo de un dólar es el porcentaje de la población con gastos de consumo promedio menores a 1,08 dólar al día, medidos en precios del año 1993, convertidos usando las tasas de paridad de poder adquisitivo (PPA). El estándar de un dólar al día fue elegido por igual a la media de las diez líneas más bajas entre un grupo de países de bajos ingresos. Las estimaciones de pobreza del Banco Mundial relativas a la línea internacional de la pobreza de un dólar al día, resultan de datos primarios de estudio (de la unidad de registro o tabulados); no se utilizan fuentes secundarias. Las medidas de los estándares de vida de los hogares están normalizadas por el tamaño de los hogares y por los factores de expansión de la muestra (cuando son pertinentes), de manera que una determinada fracción (por ejemplo, el decil más pobre) debe tener la misma cuota de participación dentro de la muestra de la población específica del país.

Los problemas de comparabilidad se eliminan debido a una amplia reestimación de los totales de consumo/ingreso o, si es necesario, a través de encuestas.

Los datos sobre la proporción de las personas por debajo de un dólar al día los publica el Banco Mundial, en los indicadores para el desarrollo mundial del año 2002, en el cuadro 2.6. Los estimativos regionales de esa proporción de personas por debajo de un dólar están disponibles en Reducción de la pobreza y el Banco Mundial: progresos en la funcionalidad del informe para el desarrollo mundial (WDR) 2000/2001, febrero de 2002, del Banco Mundial. El factor de conversión PPA usado en estos niveles es el número de unidades de moneda de un país requerido para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en el mercado doméstico como podría comprarlos con el dólar en los Estados Unidos.

Fuente:

Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 1, Target 1.A')

18 TASA DE POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA NACIONAL (% DE LA POBLACIÓN)

Definición:

La tasa de pobreza nacional es el porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza nacional. Los estimativos nacionales están basados en los estimativos ponderados de los subgrupos de población de las encuestas realizadas a los hogares.

Fuente:

Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial

<http://datos.bancomundial.org/indicador>

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 1, Target 1.A') (total)

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 1, Target 1.A') (rural)

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 1, Target 1.A') (urbano)

19 PARTICIPACIÓN DEL QUINTIL MÁS POBRE EN EL INGRESO O CONSUMO NACIONAL

Definición:

La cuota de participación del quintil más pobre en el consumo nacional es la cuota de participación del ingreso o el consumo que corresponde al 20 % de la población más pobre. Los datos sobre el ingreso o el consumo personal o familiar provienen de las encuestas representativas de los hogares en el ámbito nacional. La distribución se basa en los percentiles de la población, más que de los hogares, con hogares clasificados de acuerdo al ingreso o a los gastos por persona. Donde se dispone de datos originales de encuestas de hogares, pueden usarse para calcular directamente las cuotas

de participación en el ingreso (o el consumo). De lo contrario, las cuotas tienen que calcularse a partir de los mejores datos agrupados disponibles.

Fuente:

Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 1, Target 1.A')

20 NIVEL GENERAL DEL EMPLEO

Definición:

Los niveles del empleo abarcan, en principio, las principales divisiones de la actividad económica y todos los sectores de actividad. Se refieren, hasta donde es posible, a todas las categorías de personas empleadas. Para ciertos niveles, algunos componentes de las categorías no se representan en su totalidad. Las definiciones nacionales del empleo en algunos casos pueden diferir del modelo de definición internacional recomendada.

Fuente:

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

<http://laborsta.ilo.org> (tanto para hombres como para mujeres))

(Datos anuales; 5 grupos de países; Primer año = 1990; cuadro 2 A; descargar datos)

21 FLUCTUACIÓN DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS BÁSICOS

Definición:

La base de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT) suministra datos sobre los precios al productor de productos agrícolas y ganaderos (por productos básicos, país y año).

Fuente:

Price STAT de la FAO

<http://faostat3.fao.org/home/index.html#DOWNLOAD> (seleccione 'Prices')

22 COEFICIENTE GINI (DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO)

Definición:

Es la medida de desigualdad en la distribución del ingreso definido como un rango con valores entre 0 y 1: un coeficiente de Gini bajo indica más igualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, mientras que un coeficiente de Gini alto indica más desigualdad en la distribución. 0 corresponde a la igualdad perfecta (cada uno tiene exactamente el mismo ingreso) y 1 corresponde a la máxima desigualdad (donde una persona tiene todo el ingreso, mientras todos los demás cero ingresos).

Fuente:

Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD)

<http://hdrstats.undp.org/en/tables> (Seleccione 'income Gini coefficient')

UNU Wider

http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database

h) Educación nutricional y capacidad de cuidar

23 TASA NETA DE INSCRIPCIÓN EN LA ESCUELA PRIMARIA

Definición:

Es la inscripción de un grupo en edad escolar para un nivel de educación determinado, expresado como porcentaje de la población total en ese grupo de edad.

Fuente:

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO)

<http://stats.uis.unesco.org/ReportFolders/reportfolders.aspx>

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 2, Target 2.A')
(hombres y mujeres)

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 2, Target 2.A')
(hombres)

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 2, Target 2.A')
(mujeres)

24 GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE (%) DEL PIB

Definición:

Gastos corrientes y de capital en la educación por parte de los gobiernos locales, regionales y nacionales, incluyendo los municipios (las contribuciones de los hogares se excluyen), expresadas como un porcentaje del producto interior bruto (PIB).

Fuente:

UNESCO

<http://stats.uis.unesco.org/ReportFolders/reportfolders.aspx>

(Educación, gasto público, acciones, descargar datos del informe)

i) Servicios de salud y saneamiento

25 PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON ACCESO A SANEAMIENTO MEJORADO

Definición:

El acceso a saneamiento mejorado se refiere al porcentaje de la población con al menos instalaciones adecuadas para eliminar las excretas (privadas o compartidas, pero no públicas), que pueden evitar el contacto directo de las personas, animales e insectos con las excretas. Las instalaciones mejoradas van desde las letrinas simples pero con pozo protegido, hasta los inodoros con descarga y con conexión al alcantarillado. Para ser efectivas, las instalaciones deben estar bien construidas y mantenidas adecuadamente.

Fuente:

OMS y UNICEF, Reporte del año 2000 de la Evaluación global del abastecimiento del agua y la salud.

<http://www.childinfo.org/sanitation.html>

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 7, Target 7.C') (total)

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 7, Target 7.C') (rural)

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 7, Target 7.C') (urbano)

26 PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE UTILIZAN FUENTES MEJORADAS DE AGUA POTABLE

Definición:

El acceso a una fuente mejorada de agua se refiere al porcentaje de la población que tiene un acceso razonable a una adecuada cantidad de agua proveniente de una fuente mejorada, mediante una conexión directa hasta el hogar, fuentes públicas, pozos protegidos para la recolección de aguas de manantiales, y recolectores de agua de lluvia. Fuentes no mejoradas incluyen los vendedores, camiones cisterna, pozos y manantiales no protegidos. El acceso razonable está definido como la disponibilidad de, por lo menos, 20 litros de agua por persona y día de una fuente situada a menos de un kilómetro del lugar de residencia.

Fuente:

OMS y la UNICEF, Informe de la evaluación del abastecimiento global de agua y saneamiento para el año 2000.

<http://www.childinfo.org/water.html>

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 7, Target 7.C') (total)

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 7, Target 7.C') (rural)

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 7, Target 7.C') (urbano)

j) Análisis presupuestario

27 SERVICIO TOTAL DE LA DEUDA (% DEL PIB)

Definición:

El servicio total de la deuda es la suma de las devoluciones del capital más los intereses pagados en moneda extranjera, bienes o servicios sobre deuda a largo plazo, intereses pagados sobre deuda a corto plazo, y reembolsos (recompras y cargos) al Fondo Monetario Internacional (FMI).

Fuente:

Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial

<http://datos.bancomundial.org/indicador> (Necesidades derivadas)

28 AOD NETA COMO PORCENTAJE DEL PIB DE LOS DONANTES DEL CAD DE LA OCDE

Definición:

La ayuda oficial al desarrollo está constituida por las subvenciones o préstamos para países y regiones en desarrollo de la lista de países receptores de ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que son comprometidas por el sector público, que tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y del bienestar, y que se conceden en términos concesionales (si es un préstamo debe tener un elemento de subvención de al menos el 25 %). La cooperación técnica está incluida. Las subvenciones, préstamos y créditos para fines militares están excluidos. Igualmente, están excluidas las ayudas para los “países de Europa central y del este y los nuevos estados independientes de la antigua Unión Soviética” o “aquellos países y territorios con un desarrollo avanzado”, como lo ha determinado el Comité de Ayuda al Desarrollo.

Fuente:

OCDE

<http://www.oecd.org/statistics>

<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (seleccione 'Goal 8, Target 8.D')

ANEXO 3.

PERFIL DE LOS GRUPOS VULNERABLES⁴⁵

Este listado es meramente ilustrativo de cómo se puede caracterizar a los grupos con inseguridad alimentaria y vulnerables. Si es necesario, puede ser adaptada.

A) PERFIL DE LOS GRUPOS VULNERABLES

- Grupo/subgrupo vulnerable.
- Número de miembros.
- Características demográficas.
- Características especiales:
 - i. Limitaciones fisiológicas: sexo, maternidad, estado de salud, etc.
 - ii. Limitaciones económicas: estado de dependencia, ingreso, etc.
 - iii. Limitaciones socio-políticas: religión, grupo étnico, estado de residencia, papeles que desempeñan en las diferentes actividades de sustento, etc.
- Localización geográfica:
 - i. Distritos administrativos.
 - ii. Zonas agroecológicas.

45 Véase SICIAV, de la FAO 2003 para preguntas guía e información adicional.

- iii. Distancia física y relativa respecto a centros urbanos, mercados, infraestructura de transporte, oportunidades de empleo, agua y servicios sociales.
- Estrategia para la supervivencia:
 - i. Actividades principales para la supervivencia.
 - ii. Contexto de vulnerabilidad (impactos y riesgos).
 - iii. Posición en la sociedad.
- Activos para la supervivencia (capital):
 - i. Capital natural.
 - ii. Capital social.
 - iii. Capital humano.
 - iv. Capital físico.
 - v. Capital financiero.

B) ANÁLISIS DE CAUSALIDAD

- Manifestación de la malnutrición / Tipo de desnutrición:
 - i. Explicación.
 - ii. Datos de apoyo.
- Causas inmediatas:
 - i. Consumo de los alimentos (explicación).
 - ii. Utilización de los alimentos (explicación).
 - iii. Datos de apoyo.
- Causas subyacentes:
 - i. Disponibilidad.
 - ii. Acceso.
 - iii. Educación nutricional y capacidad de cuidar.
 - iv. Servicios de salud.
 - v. Condiciones medioambientales.
 - vi. Datos de apoyo.

- Causas fundamentales:
 - i. Subnacional.
 - ii. Nacional.
 - iii. Regional y mundial.

C) FACTORES ESENCIALES PARA LA EVALUACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En el curso de la evaluación, se analizará el marco legal, político e institucional. El resultado del análisis de causalidad podrá determinar los factores específicos que hay que destacar.

- Marco legal (lista de leyes que entorpecen la realización del derecho a la alimentación; acceso insuficiente al sistema judicial; etc.).
- Marco político (lista de los programas, estrategias y políticas de seguridad alimentaria y nutricional insuficientes o inexistentes, políticas económicas que ponen impedimentos a la realización del derecho a la alimentación).
- Marco institucional (lista de instituciones y mecanismos que entorpecen directamente el derecho a la alimentación).

D) OTROS

- Medios de evaluación.
- Fuentes de información.
- Necesidades para una investigación más detallada (lagunas, información contradictoria).

ANEXO 4.

DATOS GENERALES SOBRE PROGRAMAS RELEVANTES Y OTRAS ACCIONES

El Comité Permanente de las Naciones Unidas para la Nutrición sugiere un formato (SCN, 2005) para la recopilación de los datos sobre los programas pertinentes. Puede ser adaptado a las necesidades del país.

Programa/acción	
Institución responsable	
Fecha de inicio y duración esperada	
Objetivos	
Metas (geográficas y de población)	
Criterios para la inclusión en el programa/ acción	
Población con derecho	
% de la población beneficiada por el programa	
Actualización del nivel de logro de las metas (**)	
Presupuesto anual y fuente de procedencia	

Sistemas de evaluación y seguimiento (*)	
Red institucional (gubernamental y no gubernamental) y responsabilidades de cada socio	
Sistemas de coordinación y/o de relación con otros programas, acciones (inter e intra sectorial, gobierno y sector privado) (***)	
Mecanismos de control social	
Estrategias de movilización social y comunicación	
Fortalezas	
Debilidades y obstáculos	
Estrategias definidas para superar las debilidades del programa/acción	

(*) Añadir la fecha.

(**) Informar si existe un mecanismo para supervisar y evaluar el programa/la acción y si existe una actualización de los resultados.

(***) Informar si existe un mecanismo para integrar los sectores y los programas/ acciones relacionadas con este programa/ acción específica y si existe un mecanismo de coordinación.

ANEXO 5.

EVALUAR LA MOTIVACIÓN, LA CAPACIDAD Y EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL⁴⁶

MOTIVACIÓN INSTITUCIONAL

No existen dos instituciones iguales. Cada una tiene una historia, una misión, una cultura y un sistema de incentivo/recompensa diferente, que motivan el comportamiento institucional. Se puede caracterizar el nivel de motivación institucional a partir de los siguientes componentes:

- Analizar la **historia** de la institución:
 - i. Fecha y proceso de fundación de la institución.
 - ii. Principales logros históricos/hitos.
 - iii. Luchas importantes.
 - iv. Cambios de tamaño, crecimiento, programas, liderazgo, estructura.
- Entender la **misión** de la institución:
 - i. Evolución de la formulación de la misión.
 - ii. Papel de la misión en la conformación de la organización, finalidad y dirección.
 - iii. Metas institucionales.

46 Lusthaus, C., Anderson, G. & and Murphy, E. 1995. *Institutional assessment: a framework for strengthening organizational capacity for IDRC's research partners* (Evaluación de un marco institucional para fortalecer la capacidad organizativa de los socios de la investigación de IDRC). Ottawa. Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional.

- Entender la **cultura** de la institución:
 - i. Actitudes frente al trabajo y frente al funcionamiento del trabajo.
 - ii. Actitudes frente a los colegas, clientes y otras partes interesadas.
 - iii. Actitudes hacia las mujeres y los temas de género.
 - iv. Valores, creencias, costumbres, tradiciones que afectan el cumplimiento de la misión.
 - v. Normas subyacentes de la organización que guían las operaciones.
- Entender el sistema de **incentivos/ recompensas**:
 - i. Factores claves, valores y motivaciones para promover la productividad.
 - ii. Libertad intelectual, estímulos, autonomía.
 - iii. Remuneración, acceso a subvenciones, oportunidad para progresar.
 - iv. Reconocimiento de sus pares y prestigio.

¿Cómo afecta la motivación el desempeño institucional? ¿De qué manera la historia, la misión, la cultura y el sistema de incentivo influyen positiva o negativamente la institución?

CAPACIDAD INSTITUCIONAL

La capacidad institucional subyace al desempeño de una institución. La capacidad es entendida como el conjunto de las seis áreas interrelacionadas que se detallan abajo. Se puede caracterizar la capacidad institucional utilizando las siguientes directrices conceptuales.

- Evaluar las fortalezas y las debilidades del **liderazgo estratégico** en la institución:
 - i. Liderazgo (gestión de la cultura, marcar la dirección, apoyar el desarrollo de los recursos, asegurarse que las tareas se realizan).
 - ii. Planificación estratégica (análisis del entorno, desarrollar tácticas para alcanzar los objetivos, las metas y la misión).
 - iii. Gobernanza (marco legal, proceso de toma de decisiones, métodos para establecer la dirección, vínculos externos).
 - iv. Estructura (roles y responsabilidades, sistemas de coordinación, sistemas de autoridad, sistemas de rendición de cuentas).
 - v. Gestión del ámbito específico de actividad (área de destreza, singularidad y su reconocimiento).

- Evaluar las fortalezas y las debilidades de los siguientes sistemas, procesos o dimensiones de los **recursos humanos** (gestión, investigación, personal de docencia, personal/ técnico de apoyo):
 - i. Planificación de los recursos humanos (contratación, selección, orientación).
 - ii. Capacitación y desarrollo profesional (gestión del desempeño, supervisión y evaluación).
 - iii. Gestión de la carrera (mantenimiento de registros, méritos).
 - iv. Compensación (escala salarial, incentivos).
 - v. Equidad (género y temas de las minorías).
- Evaluar las fortalezas y las debilidades de otros **recursos básicos**:
 - i. Infraestructura (instalaciones, equipamiento, sistemas de mantenimiento, suministros).
 - ii. Tecnología (comunicación, tecnologías de la comunicación, niveles de tecnología necesaria/adquirida para el desempeño del trabajo).
 - iii. Finanzas (planificación, gestión y supervisión, flujo de caja y presupuesto, asegurar un sistema financiero transparente y con auditoría).
- Evaluar las fortalezas y las debilidades de la **gestión de programas** de investigación, de docencia y de servicios dentro de la institución:
 - i. Planificación (identificación de las necesidades, establecimiento de objetivos, cálculo de costos de las alternativas y desarrollo de sistemas de evaluación).
 - ii. Implementación (cumplimiento de horarios y coordinación de actividades).
 - iii. Supervisión (sistemas para evaluar el progreso, intercambio de comunicación entre las partes interesadas).
- Evaluar las fortalezas y las debilidades de un **proceso de gestión** dentro de la institución:
 - i. Planificar (identificar las necesidades, revisar alternativas, establecer los objetivos y prioridades, calcular costos de las actividades y desarrollo de sistemas de evaluación).
 - ii. Resolver problemas y tomar decisiones (definir los problemas, recopilar los datos, crear alternativas, decidir las soluciones, hacer seguimiento de las decisiones).

- iii. Comunicaciones (intercambiar información, lograr un entendimiento compartido entre los miembros de la organización).
- iv. Seguimiento y evaluación (generar datos, seguir la pista de los progresos, realizar juicios sobre el desempeño, la utilización de la información, cambios y mejoras de la organización, programas, etc.).
- Evaluar las fortalezas y las debilidades de los **vínculos interinstitucionales**:
 - i. Redes (tipo, naturaleza, número, utilidad, captación de miembros apropiados, coordinación, gobernanza participativa, estructura de gestión, tecnología, apoyo de donantes, participación de los sistemas nacionales de investigación, costo/beneficio, sostenibilidad).
 - ii. Asociaciones (tipo, naturaleza, número, utilización, costo/beneficio, necesidades cubiertas, sostenibilidad).
 - iii. Comunicaciones externas (tipo, naturaleza, número, utilización, frecuencia, costo/beneficio, necesidades cubiertas, sostenibilidad).

¿Cómo afecta la capacidad institucional al desempeño institucional? ¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades generales de la capacidad institucional?

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

Toda institución debe intentar cumplir sus metas con una asignación de recursos aceptable que asegure la sostenibilidad a largo plazo. Buen desempeño significa que el trabajo está hecho efectiva y eficientemente, y continúa siendo pertinente para las partes interesadas. Se puede caracterizar el desempeño institucional respondiendo a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la efectividad de la institución para el cumplimiento de su misión?
 - i. Desempeño de la investigación (principales logros, nivel general de productividad en la investigación definida de acuerdo a la misión y los valores de la institución, utilización de los resultados).
 - ii. Desempeño docente (formación de investigadores, atender las necesidades de aprendizaje de los clientes).
 - iii. Desempeño en el servicio (desarrollo de actividades comunitarias, apoyo a la investigación de la comunidad, transferencia de tecnología).
 - iv. Influencia política.
- ¿Son eficientes los recursos utilizados?
 - i. Estirar las asignaciones financieras.

- ii. Productividad del personal (turnos, absentismo, resultados de la investigación).
- iii. Clientes (tasas de finalización del programa, asociación a largo plazo con instituciones).
- iv. Eficiencia en el sistema administrativo.
- ¿Ha conservado la institución su importancia a través del tiempo?
 - i. Revisión de los programas.
 - ii. Adaptación de la misión.
 - iii. Satisfacer las necesidades de las partes interesadas.
 - iv. Adaptación al entorno.
 - v. Reputación.
 - vi. Sostenibilidad a través del tiempo.
 - vii. Espíritu emprendedor.
- ¿Qué nivel de desempeño está teniendo la institución?



CAJA DE HERRAMIENTAS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La caja de herramientas metodológicas tiene como finalidad el proporcionar una ayuda práctica en relación con la implementación de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación.

La caja ofrece una serie de herramientas analíticas, educativas y normativas y su utilización resulta ser una guía en el ámbito práctico del derecho a la alimentación. Los sectores de trabajo de más relevancia para la implementación del derecho a la alimentación están incluidos en esta caja, a saber: legislación, educación, presupuesto, evaluación y monitoreo. La dimensión práctica es un elemento central de este compendio que sin duda contribuye a fortalecer la formación y capacitación con el objetivo de lograr una adecuada implementación del derecho a la alimentación a nivel nacional.

Visite nuestro sitio web: <http://www.fao.org/righttofood/es>

CAJA DE HERRAMIENTAS SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN:

1. GUÍA PARA LEGISLAR SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
2. MÉTODOS PARA MONITOREAR EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA [VOLÚMENES I - II]
3. GUÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
4. CURRÍCULO EDUCATIVO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
5. PRESUPUESTAR PARA PROMOVER EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) agradece a los Gobiernos de Alemania, España, Holanda y Noruega por el apoyo financiero que hizo posible la publicación de esta Guía.



ISBN 978-92-5-306164-8



9 789253 061648

10550S/1/05.14