

**EL
DERECHO**
A LA
ALIMENTACIÓN

MÉTODOS PARA MONITOREAR EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

VOLUMEN II



LIBRO | 2





MÉTODOS PARA MONITOREAR EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

VOLUMEN II

Una visión general sobre enfoques y herramientas

Los autores de esta Guía son Maarten Immink, Wenche Barth Eide y Arne Oshaug.

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 978-92-5-306066-5 (print)
E-ISBN 978-92-5-308361-9 (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 aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

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

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

Índice

<i>Prefacio</i>	v
<i>Agradecimientos</i>	vii
<i>Lista de siglas usadas en esta guía</i>	viii
1. INTRODUCCIÓN	1
2. UN MARCO DE MONITOREO PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	5
Contenido básico del derecho a la alimentación adecuada	5
Las obligaciones del Estado	9
Principios de los derechos humanos	10
Aplicación del marco de monitoreo del derecho a la alimentación	12
Las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación como marco del monitoreo	16
3. INDICADORES PARA MEDIR LA REALIZACIÓN PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	20
Selección de los indicadores	22
Criterios rectores para la selección de los indicadores	23
Inventario de indicadores que son pertinentes para el derecho a la alimentación adecuada	25
4. MONITOREAR LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN A TRAVÉS DE EVALUACIONES CENTRADAS EN LOS DERECHOS	34
Escenario jurídico, político e institucional de las medidas del derecho a la alimentación adecuada	35
Análisis de roles y capacidades institucionales	43
El monitoreo de los compromisos políticos a través del análisis del presupuesto público (APP)	50
5. MONITOREAR LOS IMPACTOS EN LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	67
Análisis de la situación de seguridad alimentaria y nutricional	67
Identificación de los más necesitados: análisis de vulnerabilidad	74
Monitoreo de los impactos de la política desde la perspectiva de los derechos humanos	82
Evaluación y monitoreo de los programas basados en los derechos humanos	90

6. MONITOREO COMUNITARIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	104
Monitoreo realizado por la comunidad para la comunidad	105
Monitoreo extracomunitario de las condiciones de la comunidad	109
7. EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EXISTENTES Y DE LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN: ANÁLISIS DE LOS DÉFICIT DE INFORMACIÓN	112
Establecer las necesidades de información	113
Análisis del déficit de información	118
Diseño de la evaluación de los sistemas de información	121
Planificación y organización del proceso de evaluación	124
Reporte de la evaluación	126
8. MÉTODOS DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN PARA MONITOREAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	129
Revisión preliminar en oficina	130
Métodos interactivos	131
Análisis e interpretación de los datos secundarios	136
Recopilación de información primaria a través de encuestas	137
9. COMPARTIR LA INFORMACIÓN DEL MONITOREO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	142
Mapas como instrumentos de presentación en el monitoreo del derecho a la alimentación adecuada	143
Informar a la comunidad internacional sobre los progresos logrados en el derecho a la alimentación adecuada	146
ANEXO 1. ACLARACIÓN DE TÉRMINOS RELEVANTES COMÚNMENTE UTILIZADOS	149
ANEXO 2. INVENTARIOS DE BASES DE DATOS	164
ANEXO 3. MÉTODOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA DIETA	167
ANEXO 4. UN EJEMPLO: EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR BASADOS EN EL RESPETO DE LOS DERECHOS	174
ANEXO 5. MAPAS COMO INSTRUMENTOS DE DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EL MONITOREO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	184
ANEXO 6. PREPARACIÓN DE LOS INFORMES DE MONITOREO PARA LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS	192

Prefacio

*El derecho a una alimentación adecuada está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en varios pactos internacionales y nacionales posteriores. Ha sido reafirmado por los líderes de todo el mundo en las Cumbres Mundiales de la Alimentación de 1996 y 2002 y se han hecho compromisos concretos para promover su realización progresiva. Desde entonces, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil se han reunido, con el liderazgo de la FAO, para reafirmar la renovación de su compromiso con la realización del derecho a la alimentación adecuada. En noviembre del 2004, el Consejo de la FAO adoptó las “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (de aquí en adelante referidas con el nombre de **Directrices sobre el Derecho a la Alimentación**), siguiendo un proceso de negociación de dos largos años que estuvo marcado por una participación activa y constructiva por parte de las organizaciones de la sociedad civil y los donantes de la comunidad internacional. Por primera vez los Estados miembros han trabajado juntos para redactar el borrador de un documento que aborda uno de los derechos económicos, sociales y culturales. Se trata de un gran logro en la lucha por los derechos humanos.*

*Las **Directrices sobre el Derecho a la Alimentación** pretenden suministrar una guía práctica y asesoramiento a los Estados para establecer prioridades e implementar formas para promover, proteger y cumplir el derecho a la alimentación adecuada en sus propios países. Primordialmente, las **Directrices sobre el Derecho a la Alimentación** presentan un marco normativo amplio para la realización de ese derecho. En la práctica, se requiere el **paso adicional** de transformar sus contenidos en herramientas prácticas para: (i) la planificación, la formulación de políticas, el diseño de programas y proyectos y su implementación, y (ii) el monitoreo de la implementación de todas las medidas y de las acciones que deberían contribuir al reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada a todas las personas.*

*Estos dos volúmenes de los **Métodos para monitorear el derecho humano a una alimentación adecuada** contribuyen a este paso adicional y forman parte de una serie de guías de referencia que ha preparado el Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO. Pretenden ser muy prácticos y suministrar la información metodológica y operativa pertinente relacionada con el monitoreo del derecho a la alimentación adecuada. No se presentan recetas pero, en su lugar, se explican y discuten opciones metodológicas. La información referente a los métodos específicos está resumida y se ofrecen las referencias para acceder fácilmente a las fuentes de documentación técnica y metodológica. En la mayoría de los casos, los métodos incluidos ya se están aplicando mediante el seguimiento general de la seguridad alimentaria, la nutrición y la disminución de la pobreza.*

El volumen I presenta un marco amplio para monitorear la protección y la realización del derecho a la alimentación adecuada, dentro de un contexto amplio del desarrollo basado en los derechos. En ese volumen denominado “Fundamentos para el monitoreo enfocado

y basado en los derechos humanos” se intenta contribuir a un entendimiento común de lo que significa monitorear basándose en el respeto de los derechos. Los temas tratados podrán, sin lugar a dudas, tenerse en cuenta para hacer el seguimiento del derecho a la alimentación adecuada de un país. Un análisis de las oportunidades y de las probables limitaciones puede ayudar a establecer los planteamientos estratégicos. El monitoreo del derecho a la alimentación en un país también contempla los temas institucionales que necesitan ser considerados y abordados, así como los temas analíticos y metodológicos relacionados con el monitoreo basado en los derechos. Por último, se proporcionan algunas sugerencias sobre cómo debe organizarse la implementación del monitoreo del derecho a la alimentación adecuada, a partir de los sistemas de monitoreo existentes.

El volumen II suministra una visión detallada de varios métodos y planteamientos pertinentes del monitoreo del derecho a la alimentación adecuada. Los principales usuarios del volumen II serán el personal técnico de las instituciones del sector público y de las organizaciones de la sociedad civil, que son responsables de la planificación y del monitoreo de las políticas de seguridad alimentaria y nutrición, de la programación y desarrollo de políticas de reducción de la pobreza, y de los avances hacia la realización de los objetivos y metas de esas políticas. El objetivo del volumen II es ayudar a las personas involucradas en este proceso para que realicen su trabajo de una manera más fácil, eficiente y eficaz.

Consideramos ambos volúmenes como documentos “vivos” en el sentido de que a través de su uso y aplicación dentro de un país será posible determinar la necesidad de introducir cambios y modificaciones para incrementar su utilidad. Esperamos que estos documentos sean adaptados a situaciones específicas y perfeccionados a medida que sean aplicados. Por lo tanto, invitamos a los usuarios a compartir con nosotros sus experiencias en la utilización de estos documentos, así como sus comentarios y sugerencias que nos permitirán mejorar los contenidos, la organización y/o la presentación de estos dos volúmenes.

Agradecimientos

El desarrollo y la preparación de estos dos volúmenes sobre Métodos para monitorear el derecho humano a la alimentación adecuada se llevó a cabo mediante un proceso participativo que involucró a varios colaboradores así como a varios usuarios potenciales de estos volúmenes a nivel país. El proceso se inició como un esfuerzo de colaboración entre el Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO y el Proyecto Internacional sobre el Derecho a la Alimentación en el Desarrollo (IPRFD, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Oslo y el Akershus University College de Lillestone, en Noruega. El autor principal fue Maarten Immink y los coautores fueron Wenche Barth Eide y Arne Oshaug. Otros miembros del IPRFD que hicieron importantes contribuciones fueron: Asbjorn Eide Bard A. Andreassen y Kaia Engesveen.

Los miembros del Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO han hecho comentarios y aportes importantes en la elaboración de los proyectos: Margret Vidar, Frank Mischler, Barbara Ekwall, Mauricio Rosales, Isabella Rae, Dubravka Bojic Bultrini y Lidija Knuth. Otros colegas de la FAO también revisaron varios borradores e hicieron sugerencias para mejorarlos: Mark Smulders, Cristina Lopriore, Ricardo Sibrian y Julian Thomas.

Varios de los borradores fueron sometidos a comentarios de expertos en seguridad alimentaria, nutrición y derechos humanos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en Ginebra y FIAN Internacional en Heidelberg colaboraron conjuntamente y suministraron aportes valiosos. Se debe también hacer una mención especial a las contribuciones hechas por Rajeev Malhotra (OACDH), y Flavio Valente, Ana María Suárez-Franco y Sandra Ratjen (todos ellos pertenecientes a FIAN Internacional).

Se agradecen todas estas contribuciones, así como los aportes hechos por los participantes en los talleres regionales de validación llevados a cabo en el 2006 en Uganda y Guatemala que nombramos por orden alfabético: Angela Adamo Abdula, Fatima Albuquerque, Carmen Priscilla Bocchi, Nathan Byamukama, Johanna Calvo, Mario Chavarra, Julio Cochoy, Irayda de Alcazar, Negussie Dejene, Daisy Eresu, Ilka Esquivel, Rocio Flores, Martin Fowler, Kurmwenda Hannock, Julio Hernandez, Henk Hulshof, Richard Nick Kabuleta, Tom Kakuba, Gertrude Kambauwa, Juvenal Kisanga, Marilia Leao, Ibrahim Maalim, F.M. Maumbe, Javier Medina, John Mngodo, Luis Enrique Monterroso, Juan Carlos Morales, Patrick Muhofa, Tom K. Mugisa, Mayra Muñoz, Slaus T. Mwisomba, Lubega Irene Namatovu, Rosa M. Novygrodt, David Nsamba, J.M. Aliro Omara, Byron Ponce, Victor Puac, Iskra Rodriguez, Mwanahewa Sango, Amarilis Then, Gerald Tushabe, Ursula Wangwe y Kofi Yakpo.

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

ABRANDH	<i>Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos</i> (Asociación brasileña para la nutrición y los derechos humanos)
ACC	<i>Administrative Coordinating Committee of the UN</i> (Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas)
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADMARC	<i>Agricultural Development and Marketing Corporation</i> (Corporación de Desarrollo Agrícola y Comercio de Malawi)
ANDI	<i>African Nutrition Database Initiative</i> (Iniciativa sobre la base de datos de la nutrición africana)
APP	Análisis del presupuesto público
AV	Análisis de vulnerabilidad
BF	<i>Breast Feeding</i> (Lactancia materna)
BFHI	<i>Baby Friendly Hospital Initiative</i> (Iniciativa de los hospitales amigos de los lactantes)
BM	Banco Mundial
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDR	Cantidad diaria recomendada
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres
CFSP	<i>Community Food Security Profile</i> (Perfiles de los Programas Comunitarios para la Seguridad Alimentaria)
CMA	Cumbre Mundial sobre la Alimentación
CONSEA	<i>Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</i> (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional)
CPN	Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
CSPD	<i>Child Survival, Protection and Development</i> (Supervivencia, Protección y Desarrollo Infantil)
DERP	Documento de estrategia para la reducción de la pobreza
DES	<i>Daily Energy Supply</i> (Aporte energético diario)
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DFID	<i>Departamento de Desarrollo Internacional</i> (Department for International Development)

DOFA	Debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas
ERP	Evaluación rural participativa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIAN	<i>FoodFirst Information and Action</i> (Organización internacional para el Derecho a la Alimentación)
FIV	<i>Food Insecurity and Vulnerability</i> (Inseguridad alimentaria y vulnerabilidad)
FSL	<i>Food Security-Livelihood</i> (Seguridad de los medios de subsistencia)
GIS	<i>Geo-Referenced Information System</i> (Sistemas de información con referencias geográficas)
GTIG	Grupo de trabajo intergubernamental
GTZ	<i>Gesellschaft fur Zusammenarbeit</i> (Organismo alemán de cooperación técnica)
HFIAS	<i>Household Food Insecurity Access Scale</i> (Escala de acceso a la inseguridad alimentaria en el hogar)
HMIS	<i>Health Management Information System</i> (Sistema de información sobre la gestión de la salud)
IAT	<i>Inter-Institutional Assessment Team</i> (Equipo de evaluación interinstitucional)
IBASE	<i>Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas</i> (Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos)
IBP	<i>International Budget Project</i> (Proyecto Internacional de Presupuesto)
IBSA	<i>Indicators, Benchmarks, Scoping, Assessment</i> (Indicadores, puntos de referencia, alcance y evaluación)
IDASA	<i>Institute for Democracy in South Africa</i> (Instituto para la Democracia en Sudáfrica)
IDS	<i>Institute for Development Studies</i> (Instituto para Estudios sobre el Desarrollo)
IGA	<i>Information Gap Análisis</i> (Análisis GAP o análisis de brecha)
IMC	Índice de masa corporal
INESC	Instituto de Estudios Socioeconómicos
IPC	Índice de precios al consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPRFD	<i>International Project on the Right to Food in Development</i> (Proyecto Internacional sobre el Derecho a la Alimentación en el Desarrollo)
KIDS	<i>Key Indicator Data System</i> (Sistema de base de datos de indicadores claves)

LSP	<i>Livelihood Support Programme</i> (Programa de Apoyo a los Medios de Subsistencia)
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
NORAD	<i>Norwegian Agency for Development Cooperation</i> (Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo)
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OBC	Organización de base comunitaria
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ODH	Organización para los Derechos Humanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la sociedad civil
PAE	Programa de alimentación escolar
PAT	<i>Programme Assessment Team</i> (Equipo de evaluación del programa)
PESA	Programa especial para la seguridad alimentaria
PIB	Producto interno bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Plan plurianual
PSDA	<i>Participatory Service Delivery Assessment</i> (Evaluación participativa de la prestación de servicios)
PSIA	<i>Poverty and Social Impact Analysis</i> (Análisis de impacto social y la pobreza)
RCA	<i>Role and Capacity Analysis</i> (Análisis del papel y de la capacidad)
RTFB	<i>Right to Food Budget</i> (Presupuesto para el derecho a la alimentación)
SICIAV	Sistema de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SOFI	<i>State of the Food Insecurity in the World</i> (Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo)
UDN	<i>Uganda Debt Network</i> (Red de Uganda)

UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	<i>US Agency for International Development</i> (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
VDMC	<i>Village Development Monitoring committee</i> (Comité de Seguimiento del Desarrollo de la Aldea)
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
ZSGRP	<i>Zanzibar Strategy for Growth and Reduction of Poverty</i> (Estrategia de Crecimiento y Reducción de la Pobreza de Zanzíbar)



1. INTRODUCCIÓN

Las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (2004), en la actualidad conocidas con el nombre de Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, dieron pie para la elaboración de estos dos volúmenes sobre el monitoreo del derecho a la alimentación adecuada en el ámbito nacional. La Directriz 17 que trata de la vigilancia, indicadores y puntos de referencia señala la necesidad de identificar e implementar métodos de monitoreo que involucren los principios y enfoques de los derechos humanos, al mismo tiempo que se apoyan en los sistemas de información de monitoreo existentes y en las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición. Otras directrices particularmente pertinentes para este estudio son las directrices relacionadas con aspectos institucionales del monitoreo basado en el respeto de los derechos (Directriz 5.2), con la participación de las partes interesadas en el monitoreo basado en los derechos (Directrices 10.3 y 18.1), y con el análisis desagregado de vulnerabilidad de los diferentes grupos de población (Directriz 13.2).

En el *volumen I*, cuya lectura sugerimos, se sitúa el derecho a la alimentación adecuada dentro de un marco de desarrollo basado en los derechos y aclara un gran número de conceptos. Expone a grandes rasgos las estrategias para monitorear el derecho a la alimentación adecuada en el ámbito nacional teniendo en cuenta tanto las oportunidades como los desafíos que puedan existir. Señala qué métodos específicos de monitoreo pueden ser aplicados y resume una agenda analítica y metodológica como parte de la implementación de un monitoreo del derecho a la alimentación adecuada, agenda que se trata en gran medida en las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*.

El volumen 1 también aborda de forma general el monitoreo basado en el respeto de los derechos, haciendo referencia a los *procesos y resultados de su implementación*. Se hace una distinción entre el monitoreo **enfocado en los derechos** y el monitoreo **basado en los derechos**. El monitoreo enfocado

en los derechos significa que el monitoreo se centra en los impactos y en la implementación de medidas relacionadas con uno o varios derechos. Así, el monitoreo aplica métodos y enfoques que permiten hacer conclusiones con respecto al progreso en la realización de un derecho por parte de todas las personas y a la protección de este derecho. El monitoreo de la realización del derecho a la alimentación adecuada y la implementación de las medidas dirigidas hacia la realización de este derecho pueden llevarse a cabo sin ser coherentes con los principios de los derechos humanos. Entonces, el monitoreo basado en los derechos se refiere a que el proceso de monitoreo en sí mismo es llevado a cabo respetando los principios de los derechos humanos.

RECUADRO 1.1 El monitoreo de los procesos y resultados enfocado en los derechos significa monitorear...

- *Para determinar si los impactos de las medidas políticas y las acciones del Estado son coherentes con la realización progresiva de los derechos humanos.*
- *Para evaluar si el respeto y protección de los derechos humanos se ha incrementado con el tiempo y si estos se cumplen progresivamente en la práctica.*
- *Si las decisiones, las acciones y la conducta de los sistemas políticos, económicos, sociales e institucionales y de los actores involucrados contribuyen a la realización de los derechos.*

RECUADRO 1.2 El monitoreo basado en los derechos significa monitorear...

*Continuamente el propio proceso de monitoreo para ver si se realiza conforme al **cumplimiento de los derechos**, es decir, si se está llevando a cabo de manera coherente con los principios y enfoques de los derechos humanos.*

Al determinar las bases para el siguiente análisis de los diversos métodos de monitoreo, vale la pena retomar la orientación sobre el monitoreo que está incluida en las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*,¹ que propone que el monitoreo del derecho a la alimentación adecuada debería:

- Aprovechar las actividades en curso de un monitoreo en el país relacionadas con la seguridad alimentaria, la nutrición, la pobreza y el desarrollo socio económico,

1 Véase en el anexo 1 de ambos volúmenes las definiciones conceptuales de los principios claves de los derechos humanos.

utilizando al máximo la información disponible y llenando los vacíos de información para supervisar correctamente el derecho a la alimentación adecuada.

- Incorporar los principios y enfoques de los derechos humanos a través de métodos apropiados de análisis y difusión.
- Implementar y llevar a cabo un proceso de monitoreo que, en la medida de lo posible, esté basado en los derechos, es decir, que tenga carácter participativo y conduzca al empoderamiento y que esté diseñado para proporcionar información válida y transparente que permita extraer conclusiones claras sobre los progresos en la realización del derecho a la alimentación adecuada.
- Satisfacer las necesidades de información de los principales titulares de deberes y actores no estatales con responsabilidades de implementar medidas para la realización del derecho a la alimentación adecuada y proteger este y otros derechos humanos.
- Lograr que la información del monitoreo sea directamente accesible a los titulares de derechos y a sus representantes, de tal manera que ellos entiendan sus derechos y puedan monitorear de forma efectiva el progreso en la realización del derecho a la alimentación adecuada haciendo responsables, si es necesario, a los titulares de deberes por su mal desempeño, su conducta ilegal y/o uso ineficiente de los recursos públicos.

Las preguntas primordiales que se abordan aquí son: ¿Qué se debe monitorear y cómo hacerlo? Un marco coherente se expone en el próximo capítulo y reúne todos los aspectos pertinentes relacionados con el monitoreo del derecho a la alimentación adecuada. Este marco sirve para identificar un conjunto de preguntas sobre el monitoreo y ayuda a definir la información necesaria y los indicadores de monitoreo posibles, así como qué métodos analíticos son los más pertinentes para monitorear el derecho a la alimentación adecuada y dar respuestas a esas preguntas. Por lo tanto, los métodos y enfoques descritos en este volumen se han seleccionado porque se consideran los más pertinentes para los profesionales del monitoreo dentro del país, quienes tienen la tarea de generar, analizar, interpretar y difundir la información generada por el monitoreo que esté relacionada con uno o más aspectos del derecho a la alimentación adecuada. Por otra parte, estos métodos se utilizan ampliamente, por lo general están bien documentados y los resultados que generen pueden interpretarse desde la perspectiva de los derechos humanos. Una descripción exhaustiva de cada método va más allá del alcance y de la intención de este volumen. Más bien, se ha hecho un esfuerzo para proporcionar una síntesis de en qué consiste el método y demostrar su aplicación dentro de un marco de los derechos humanos, enfocándolo en el monitoreo del derecho a la alimentación adecuada. Algunos de los métodos pueden ser adaptados fácilmente para supervisar otros derechos económicos, sociales o culturales, tales como el derecho a la salud, el derecho a la educación, etc. Donde es posible, la aplicación real del método viene demostrada a través de ejemplos de países. También se examinan las limitaciones generales

que pueden encontrarse en la aplicación del método y los tipos de información del monitoreo que cada método genera. Se enumeran las fuentes de referencia pertinentes para cada método para que los usuarios de este volumen puedan consultar orientación técnica y metodológica más detallada. A pesar de que se han hecho esfuerzos para incluir las fuentes de referencia que sean de fácil acceso, no siempre ha sido posible ya que algunos de los temas tratados en este volumen son relativamente nuevos. Para evitar repeticiones, las técnicas en la recopilación de la información se tratan en un capítulo separado y luego se asocian a los diferentes métodos analíticos. La difusión de la información es un componente esencial del proceso de monitoreo y varias herramientas de difusión y usos de la información del monitoreo del derecho a la alimentación adecuada se analizan en el último capítulo, con detalles adicionales suministrados en dos anexos separados.

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **FAO.** 2004. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.* Roma.

2. UN MARCO DE MONITOREO PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Un marco de monitoreo para el derecho a la alimentación adecuada puede crearse desde tres componentes que lo distinguen de otros marcos más convencionales, a saber:²

- El contenido básico del derecho a la alimentación.
- Las obligaciones del Estado.
- Los principios de los derechos humanos.

Describiremos brevemente cada componente por separado y mostraremos cómo encajan dentro de un marco integral que puede servir de orientación sobre la manera de monitorear el derecho a la alimentación adecuada y sobre cómo hacerlo desde la perspectiva de los derechos humanos.

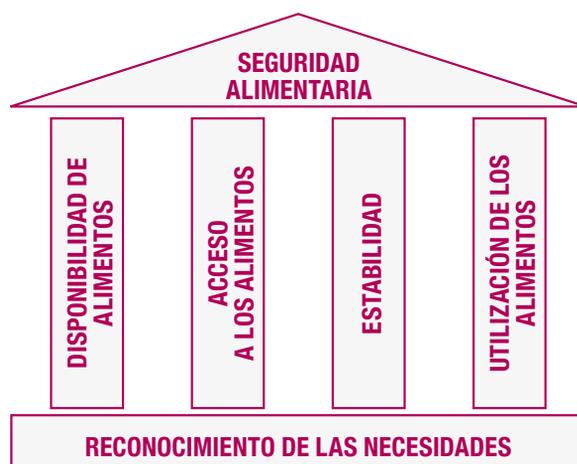
CONTENIDO BÁSICO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Desde la seguridad alimentaria hasta el derecho a la alimentación adecuada

El derecho a la alimentación adecuada se basa en el concepto de seguridad alimentaria y lo amplía. Para entenderlo mejor, tendremos en cuenta el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada. El derecho a la alimentación

2 Los lectores deben leer el volumen I y consultar el anexo 1 de ambos volúmenes para elaboraciones adicionales de estos conceptos. Los tres componentes de este marco se establecen en la Observación General 12 del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

adecuada da mayor énfasis a cada ser humano que al término general 'todas las personas'.³ Los atributos fundamentales del derecho a la alimentación adecuada básicamente son los mismos que los atribuidos a la seguridad alimentaria, que, según la FAO, tiene cuatro pilares fundamentales: disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos, estabilidad en la disponibilidad y el acceso a los alimentos y utilización biológica de los alimentos. La seguridad alimentaria es un concepto técnico y está basado en las necesidades. Como detallaremos más adelante, el enfoque basado en los derechos amplía el ámbito del concepto de la seguridad alimentaria, haciendo del reconocimiento de los derechos humanos y la realización del derecho a la alimentación adecuada su objetivo primordial.



Las implicaciones de monitorear el derecho a la alimentación adecuada se basan en las definiciones operativas de los componentes de ese derecho. El contenido básico es el principal concepto que participa en el monitoreo enfocado en los derechos. Proporciona contenido a las preguntas relacionadas con la verificación de si el derecho a la alimentación adecuada se está respetando y protegiendo cada vez más y si se cumple progresivamente en la práctica.

Los principales componentes del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada son:

- La disponibilidad de los alimentos en cantidad y calidad suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, libres de sustancias nocivas y aceptados por una cultura determinada.

³ De esta manera, transforma los elementos de la seguridad alimentaria en una definición de un derecho individual: "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla." (Observación General 12, CESCR). Véase también Eide, B. 2005.

El concepto necesidades alimentarias implica que la dieta en su totalidad contiene una mezcla de nutrientes que son suficientes para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento del cuerpo y la actividad física, de acuerdo con las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas a lo largo del ciclo vital y dependiendo del género y de la ocupación. Libres de sustancias nocivas establece los requisitos para la salubridad alimentaria o inocuidad de los alimentos⁴ y para una serie de medidas de protección tanto públicas como privadas que prevengan la contaminación de los alimentos causada por la adulteración, la mala higiene medioambiental y/o la manipulación inapropiada en las diferentes fases de la cadena alimentaria. Aceptación cultural o aceptación del consumidor significa que hay que tener en cuenta también los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a determinados alimentos y a su consumo, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de los alimentos disponibles.

Algún detalle sobre adecuación. La palabra adecuación introduce fundamentalmente una diferencia conceptual y práctica para monitorear el derecho a la alimentación adecuada, en comparación con los marcos de monitoreo más convencionales de la seguridad alimentaria. Esta última a menudo implica medidas promedio de suministro de energía o calorías equivalentes, que nos dan poca información sobre el derecho de las personas a alimentarse según patrones de la dieta y de comidas que forman parte de su cultura alimenticia. Los temas de inocuidad de los alimentos constituyen una parte intrínseca de las evaluaciones y del monitoreo de la seguridad alimentaria enfocada en los derechos.

El concepto de adecuación es una dimensión inherente al derecho a la alimentación adecuada dentro del campo de la nutrición⁵ que se refiere, por consiguiente, al cuarto pilar en la definición habitual de la seguridad alimentaria. La nutrición adecuada se utiliza a veces como el último punto de los procesos de adquisición y de consumo de los alimentos, es decir, el estado nutricional de los seres humanos. También se utiliza como el concepto general para describir las condiciones que convergen para determinar la situación nutricional de un país, región o comunidad. La nutrición abarca más que el consumo de alimentos, la conducta alimenticia y los efectos de las políticas alimentarias, ya que el estado nutricional de los seres humanos también está influenciado por su estado de salud y por las condiciones generales de salud, así como por el grado de atención prestada a aquellos que son incapaces de alimentarse por sí mismos debido a la edad o a su condición física.

La *disponibilidad de alimentos* además incluye “las posibilidades bien sea para alimentarse por sí mismo directamente de la tierra productiva o de otros recursos naturales, o a través del buen funcionamiento de los sistemas de distribución,

4 La inocuidad de los alimentos es abordada en la Directriz 9 del derecho a la alimentación.

5 No existe en el PIDESC una disposición directa para el “derecho a la nutrición”.

elaboración y comercialización de los alimentos” que permiten “transportar los alimentos desde el sitio de producción hasta donde se necesitan de acuerdo con la demanda”. Por consiguiente, el monitoreo debe medir explícitamente las diferentes maneras que poseen las personas de obtener los alimentos y de “alimentarse por sí mismas” y los resultados deben analizarse dentro del contexto de adecuación.

- Acceso a alimentos adecuados, inocuos y aceptados culturalmente de forma sostenible y que no interfieran con el disfrute de otros derechos humanos.

El *acceso económico* implica que los costos de los alimentos para una dieta adecuada no deberían amenazar o comprometer otras necesidades básicas. El acceso económico se aplica a cualquier patrón de adquisición o de derecho a través del cual las personas obtienen el alimento y es una medida para saber qué tan satisfactorio es el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. El *acceso físico* implica que la alimentación adecuada debe ser accesible para todas las personas, incluyendo aquellos individuos vulnerables físicamente, tales como los lactantes y los niños pequeños, ancianos, discapacitados y las personas con problemas médicos persistentes, incluyendo a aquellas con enfermedades mentales. Las víctimas de catástrofes naturales, las personas que viven en zonas propensas a los desastres y otros grupos de personas especialmente desfavorecidos pueden necesitar una atención especial y algunas veces una consideración prioritaria con respecto al acceso a los alimentos.

- La estabilidad a largo plazo en la disponibilidad y el acceso a los alimentos implica disponibilidad de alimentos ecológicamente sostenibles y acceso a los alimentos económica y socialmente sostenibles.

La sostenibilidad se refiere a la disponibilidad y al acceso estable y a largo plazo a los alimentos, e implica que la alimentación adecuada está disponible y accesible a las generaciones presentes y futuras.⁶ Se ha establecido un vínculo entre las condiciones ecológicas, económicas y sociales que representan una amenaza a largo plazo en el suministro y el acceso a los alimentos. Esto destaca la necesidad de que las políticas en el sector se dirijan adecuadamente hacia los factores de riesgo de la vulnerabilidad tanto a corto como a largo plazo.

De esta manera, el contenido básico proporciona los atributos normativos del derecho a la alimentación adecuada, es decir, lo que debe ser justo para que se realice este derecho. En realidad, las condiciones reales probablemente no están alcanzando todos los elementos del contenido básico. Se requerirá un análisis completo para comprender los motivos de esta situación. Quienes practican el monitoreo deberían tener a su disposición una serie de métodos razonables que les permitan generar la información que abarque todos los atributos del contenido básico. Los indicadores apropiados para cada atributo necesitan ser identificados o desarrollados. Por ejemplo, al nivel más inmediato de este marco, la información

6 Reconocido en la Observación General 12.

sobre el consumo real de alimentos en los diferentes grupos de población se obtiene por medio de uno o varios métodos de evaluación de la dieta (véase el anexo 3 de este volumen).

LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO

La matriz del derecho a la alimentación: un enfoque normativo sistemático

El término “matriz del derecho a la alimentación” fue utilizado por primera vez como un marco de reflexión acerca de cómo hacer operativas las obligaciones del Estado en los diferentes derechos económicos, sociales y culturales.⁷ La matriz vincula las categorías de las obligaciones del Estado de *respetar*, *proteger* y *cumplir* (*facilitar* y *proveer*) a la normativa del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada. De esta manera, la matriz permite una operatividad sistemática del contenido básico, en forma de un conjunto de atributos del derecho a la alimentación adecuada (derivados a su vez del concepto compuesto de seguridad alimentaria), así como las obligaciones reales del Estado de identificar, en los diferentes niveles – dentro de las celdas de la matriz –, las medidas específicas de políticas y programas y de otras acciones que ayuden a realizar el derecho a la alimentación adecuada.

FIGURA 1. La matriz del derecho a alimentación⁸

Principios normativos (atributos SA)		SEGURIDAD ALIMENTARIA				
		ALIMENTACIÓN ADECUADA			SUMINISTRO SOSTENIBLE DE ALIMENTOS ADECUADOS	ACCESO ESTABLE A LOS ALIMENTOS ADECUADOS
		Adecuación alimentaria (cantidad, calidad nutricional)	Inocua para el consumo de los seres humanos	Acceptable culturalmente	Sistemas alimentarios medioambiental y económicamente sostenibles	Acceso físico y económico a los alimentos dentro de los medios de subsistencia de los hogares
RESPETAR						
PROTEGER						
CUMPLIR	Facilitar					
	Proveer					

7 Eide y otros, 1991; Oshaug y otros, 1994.

8 Adaptado de Oshaug y otros, 1994.

La matriz puede utilizarse como un marco que sirva de guía colectiva para elegir la clase de políticas y medidas que ayudarán a realizar el derecho a la alimentación adecuada y para determinar sobre qué indicadores de proceso y de resultados estructurales debería elaborarse el monitoreo enfocado en los derechos. También puede servir para identificar las políticas y las actividades existentes, hacer de ellas el punto de partida para seleccionar y dar prioridad a los indicadores, llevar a cabo el análisis enfocado en los derechos y el monitoreo de las políticas, los programas, así como los impactos en la realización del derecho a la alimentación adecuada. Volveremos a este punto más adelante.

PRINCIPIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

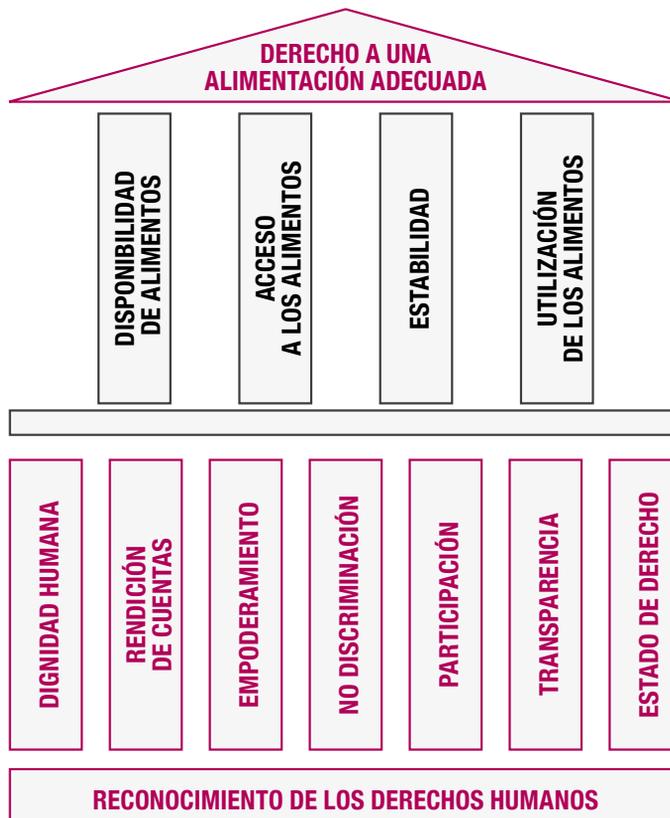
Los principios de los derechos humanos se discuten con cierto detalle en el volumen I y en el anexo 1 de dicho volumen. Se aconseja a los lectores revisar nuevamente esos principios, en caso de que sea necesario. Nosotros indicaremos aquí, brevemente, cómo los principios se relacionan con el marco arriba descrito y sus contenidos, o sea, con las políticas, programas y otras acciones que recaen sobre las obligaciones del Estado en diferentes niveles, y cómo se relacionan con los diversos componentes del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada. Los principios están involucrados tanto en los resultados como en los procesos de implementación de las políticas, programas y otras acciones del Estado y proporcionan una base normativa con la cual evaluar y monitorear los resultados y las formas de implementación.

Brevemente, **la equidad** requiere que los resultados/beneficios sean distribuidos equitativamente, es decir, de acuerdo a las necesidades de las personas o de los diferentes grupos de personas. Aquellos con necesidades mayores deberían recibir una parte mayor de los beneficios totales. **La igualdad** significa que todos los que tienen derecho participan en condiciones de igualdad y que nadie es excluido ni discriminado por ningún motivo. Las acciones del Estado no deberían discriminar y deberían proporcionar un tratamiento igual para todas las personas.

Listado de los principios de los derechos humanos

- EQUIDAD
- IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN
- TRANSPARENCIA
- RENDICIÓN DE CUENTAS
- ESTADO DE DERECHO
- DIGNIDAD HUMANA
- PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN
- EMPODERAMIENTO
- MECANISMOS DE RECURSO

La toma de decisiones debería ser un proceso **transparente**, con decisiones abiertas a cualquier persona para que pueda examinarlas y el manejo de los recursos debería estar de acuerdo con la normativa conocida y reconocida por todos. Aquellos que tienen responsabilidades públicas específicas deberían **rendir cuentas** si su desempeño no estuviera en línea con esas responsabilidades en áreas tales como la prestación de servicios públicos, la administración de los recursos públicos o la protección de los derechos humanos. Todas las políticas, programas y otras acciones estatales deberían ser del todo conformes con las normas del **estado de derecho**, el cual se aplica a todas las personas independientemente de su posición o estatus. El respeto total por la **dignidad humana** debería darse en cualquier acción que se implemente, y debería promoverse efectivamente. Todos los procesos de implementación deberían ser **participativos e inclusivos**, lo que significa que los titulares de derechos o sus representantes participen bien informados en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas y programas y que sean consultados ampliamente en la formulación de otras acciones del Estado. Los procesos participativos y de consulta deben **empoderar** a los titulares de derechos a través del entendimiento de los temas pertinentes y de su capacidad de libre determinación. Deben permitirles participar en igualdad de condiciones en la toma de decisiones.



Por último, los titulares de derechos, individualmente o de forma agrupada, que sientan que un derecho ha sido violado como resultado de una acción del Estado, deberían tener acceso a los medios para interponer un **recurso** y, si se justifica, la violación del derecho debería ser reparada.

Los medios para interponer un recurso pueden consistir en mecanismos jurídicos, casi jurídicos o administrativos, o alguna otra forma de reclamar un derecho (dependiendo del derecho que esté involucrado, por ejemplo, en muchos países a menudo el derecho a la alimentación adecuada no se puede reclamar judicialmente).

APLICACIÓN DEL MARCO DE MONITOREO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Recapitulando, al utilizar el marco como guía, los siguientes puntos deberían ser objeto del monitoreo enfocado en derechos del derecho a la alimentación adecuada:

- El contenido básico del derecho a la alimentación y sus diferentes componentes.
- Las políticas, programas y otras acciones del gobierno.
- Los factores jurídicos e institucionales que condicionen los impactos de políticas, programas y otras acciones del gobierno, la manera cómo se formulan e implementan, así como el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones del Estado.
- Los recursos públicos asignados a la implementación de las políticas, programas y otras acciones del gobierno, incluyendo el impacto de las asignaciones del presupuesto en el entorno jurídico e institucional del derecho a la alimentación adecuada.

EJEMPLO 1

Una delegación gubernamental de alto nivel acaba de regresar de una conferencia internacional sobre el derecho a la alimentación adecuada. Los miembros de las ramas ejecutiva y legislativa reafirman públicamente el compromiso del gobierno con la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada y las obligaciones internacionales del Estado con el derecho a la alimentación adecuada como signatario del PIDESC y de otros acuerdos internacionales.

Unos pocos ejemplos hipotéticos pueden ayudar a aclararnos. En el **ejemplo 1**, el monitoreo debería, en primer lugar, centrarse en el logro general a lo largo del

tiempo del mejoramiento de los diferentes componentes del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada, en particular, de los grupos de población con inseguridad alimentaria o vulnerables. Sin embargo, los cambios pueden no ser apreciables a corto plazo.

Lo que puede ser evidente es si el gobierno aplica medidas que estén en consonancia con las diferentes categorías de obligaciones del Estado hacia el derecho a la alimentación adecuada, o si introduce cambios en las medidas existentes. Por ejemplo, se pueden introducir nuevas normas y estándares para proteger a los consumidores de los alimentos nocivos, mejorando así el acceso a alimentos inocuos (obligación de proteger).

Se formulan e implementan nuevos programas para mejorar la productividad de las cosechas entre los agricultores que subsisten en áreas aisladas (obligación de facilitar). Se mejora el contenido nutricional de las raciones alimenticias suministradas a los desplazados internos en los campamentos y se ponen en marcha las medidas para la entrega oportuna de las raciones alimenticias (obligación de proveer). Las formas por las cuales dichas medidas son implementadas por el gobierno no deberían interferir con el disfrute de ningún otro derecho humano (obligación de respetar).

EJEMPLO 2

Una política alimentaria recientemente formulada tiene como uno de sus objetivos aumentar el acceso a los alimentos de los hogares urbanos y rurales de bajos recursos mediante el aumento del poder adquisitivo de dichos hogares.

Se identifican varias medidas políticas altamente prioritarias con el propósito de conseguir este objetivo. Tales medidas políticas incluyen iniciativas de desarrollo de la pequeña empresa, programas de micro financiación, formación profesional y programas de empleo especial para personas con problemas físicos, mujeres y personas que viven con el virus de VIH/SIDA.

En el **ejemplo 2**, el monitoreo se centra más en una política de seguridad alimentaria y en su impacto en el tiempo a lo largo de un período. El impacto de la política se mide según sus objetivos, en este caso, el aumento del acceso a los alimentos de los hogares pobres urbanos y rurales. Si la lógica subyacente de la política es correcta (a) el bajo poder adquisitivo de los hogares es la limitación más importante para el acceso a los alimentos en esta población, y (b) la implementación de las medidas políticas debería dar como resultado un mayor poder adquisitivo de los hogares. La política corresponde principalmente a la obligación del Estado de facilitar.

En tal caso ¿qué se debe monitorear? El monitoreo enfocado en los derechos debería centrarse en:

- Los procesos de formulación e implementación de programas o políticas, para examinar si éstos se ajustan a los principios de los derechos humanos y, si no, proponer medidas correctivas.
- El impacto de las medidas políticas sobre el poder adquisitivo del grupo objetivo de hogares urbanos y rurales más pobres.
- El acceso a los alimentos de estos hogares, como un componente del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada.

Naturalmente, la información del monitoreo podría ampliarse para medir los cambios en otros componentes del contenido básico, tales como el consumo mejorado de los alimentos inocuos y más nutritivos, incluso si no fuese un objetivo explícito de la política.⁹

EJEMPLO 3

La población de una extensa área rural va a ser realojada para poder construir en su actual lugar de asentamiento las instalaciones de un nuevo aeropuerto. A las personas no se les ha consultado sobre esta decisión y apenas han sido informadas de estos planes inminentes. La mayoría de las personas son agricultores de subsistencia que dependen en gran parte de sus propias cosechas para abastecer de alimentos a sus hogares. La desnutrición en los niños es muy frecuente en esta población. Los planes son establecer pequeñas industrias cercanas a las aldeas realojadas para crear empleo, ya que la producción de cultivos en estas áreas no es posible.

El **ejemplo 3** representa un caso en que monitorear centrándose en los derechos puede contribuir significativamente para convertir esta situación en una experiencia positiva para los derechos humanos, mediante la protección del disfrute de las personas de su derecho a la alimentación adecuada. La implementación de los planes de realojamiento para las personas desplazadas podría representar una amenaza para su sustento, ya que podría hacerlas más vulnerables a la inseguridad alimentaria y, entre otras cosas, los niños serían más vulnerables a padecer desnutrición. Hasta el momento, esto representa el incumplimiento por parte del Estado (o de la autoridad que decide sobre los planes de realojamiento de las personas) de la obligación de respetar el derecho de libre determinación y participación de la población y de proteger su derecho a la alimentación adecuada (y muy posiblemente otros derechos ESC).

⁹ Uno de los problemas de medición que se refiere al análisis del impacto de las políticas es el problema de la atribución que se analiza en el capítulo 5.

El proceso debería comenzar con una evaluación de la situación presente *antes* de que los planes de realojamiento se lleven a la práctica. La evaluación o el análisis de la situación debería centrarse en: (a) las condiciones de subsistencia de la población que debe ser realojada, (b) los diferentes componentes del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada, (c) los factores que introducen vulnerabilidad a los medios de subsistencia y a la seguridad alimentaria, (d) los aspectos institucionales y los procesos por los cuales se tomaron las decisiones por parte de las instituciones pertinentes, así como su capacidad para implementar dicho plan, y (e) los detalles del plan de realojamiento.

La evaluación y el monitoreo basado en los derechos significa participación de las personas o de sus representantes y completo acceso a la información de la evaluación, la cual debería permitir a las personas hacer su propia evaluación y hacer contrapropuestas al plan de realojamiento. Las evaluaciones previas al realojamiento se utilizan como referencia para supervisar lo que sucede con la población y las instituciones involucradas, en caso de que el plan de realojamiento se lleve a cabo y con posterioridad al mismo.

Asumiendo que dicho plan de realojamiento se implemente como se había concebido o que se modifique como resultado de las contrapropuestas presentadas por las personas, el monitoreo debería emprenderse de una manera participativa, transparente, con apoderamiento y centrarse, entre otras cosas, en:

- Los procesos de implementación de los programas para crear empleo: examinar si estos procesos se basan en los derechos, en la participación de las personas realojadas y qué beneficios proporcionan. ¿Las modificaciones acordadas en el plan de realojamiento de común acuerdo entre las personas y las instituciones gubernamentales se implementarán realmente ?
- El acceso a los alimentos inocuos y nutritivos de los hogares reubicados, incluyendo el de los niños más pequeños, y los patrones de consumo de alimento evaluados en relación con las preferencias alimentarias culturales.
- La capacidad de las instituciones encargadas de implementar el plan de realojamiento y de los programas para crear empleo.
- La conducta de los funcionarios del gobierno: la implementación de las acciones diseñadas para mejorar el respeto y la protección de los derechos de las personas.

Los tres ejemplos indican qué es lo que se debe monitorear, qué métodos analíticos necesitan aplicarse en el monitoreo del derecho a la alimentación adecuada enfocado en los derechos y qué indicadores necesitan ser definidos. Los capítulos 4 al 6 proporcionan una visión general de estos métodos, mientras que el capítulo 3 se ocupa del tema de los indicadores.

LAS DIRECTRICES SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO MARCO DEL MONITOREO

Una nueva herramienta de monitoreo se ha desarrollado recientemente para uso específico de las organizaciones no gubernamentales.¹⁰ Dicha herramienta está estructurada en torno a las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación* (DA). Para cada directriz la herramienta proporciona un listado de preguntas. Dependiendo de los contenidos de la directriz, también se ofrece orientación sobre los posibles indicadores con los que registrar las respuestas. La herramienta se diseñó como un medio para monitorear la implementación y los resultados de las medidas y las acciones del Estado en las diferentes directrices por parte de las organizaciones no gubernamentales. De esta manera, muchas de las preguntas y de las respuestas relacionadas con el cumplimiento y el incumplimiento de las acciones del Estado pueden convertirse fácilmente en indicadores con respuesta sí/no.

Los contenidos de las directrices abarcan estructuras, procesos y resultados. Así, las respuestas se pueden convertir adecuadamente en indicadores estructurales, de procesos o de resultados (véase el próximo capítulo). A manera de ejemplo, más abajo (en el siguiente recuadro) se presentan algunas partes de esta herramienta que fue validada con grupos de usuarios finales en diferentes países antes de concluir.

Una vez que la herramienta ha sido aplicada, la información que genere puede ser utilizada por las organizaciones no gubernamentales para los siguientes fines:

- Para establecer diálogos con los funcionarios del Estado con el fin de promover cambios en las políticas públicas y/o en las estructuras del gobierno y conseguir nuevas acciones implementadas para abordar los problemas que involucren el derecho a la alimentación adecuada.
- Para llamar la atención del desempeño del Estado y de las acciones generales de promoción del derecho a una alimentación adecuada que se relacionan con el respeto, la protección y la facilitación de ese derecho.
- Para preparar informes relacionados con violaciones específicas del derecho a la alimentación adecuada y para exigir al gobierno la compensación por las violaciones.
- Para preparar informes periódicos (denominados informes paralelos) que deben presentarse ante las agencias internacionales de los derechos humanos, tales como el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase el capítulo 9 y el anexo 6).

10 FIAN Internacional, 2007.

RECUADRO 2.1 Extractos seleccionados de la herramienta de monitoreo de FIAN

Directriz 5: Instituciones

- *¿El Estado tiene instituciones competentes y eficientes diseñadas específicamente para implementar el derecho a la alimentación?*
 - i. *¿Estas instituciones tienen el mandato de promocionar, incorporar o monitorear la implementación del derecho a la alimentación adecuada dentro del marco administrativo y gubernamental y de la sociedad en su conjunto?*
- *¿Cómo asumen las instituciones sus responsabilidades relacionadas con el derecho a la alimentación?*
 - ii. *¿Existen mecanismos de denuncia para cuestionar las decisiones administrativas que repercuten en el derecho a la alimentación? ¿Son efectivos y de fácil acceso?*

Directriz 9: Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor

- *¿Existen normas jurídicas para la protección del consumidor?*
 - iii. *¿Existen regulaciones jurídicas, constitucionales o actos administrativos para la protección del consumidor?*
 - iv. *¿Están en concordancia con los principios humanos de adecuación, disponibilidad y accesibilidad?*
- *¿Existen instituciones encargadas de supervisar la calidad de los alimentos (en los procesos de elaboración, almacenamiento, distribución y comercialización y protección del consumidor)?*
 - v. *¿Tienen estas instituciones la competencia de controlar la calidad de los alimentos, a fin de garantizar su inocuidad y pueden regular los precios y las condiciones del mercado de modo que protejan y permitan el acceso a los alimentos?*
 - vi. *¿Controlan estas instituciones la distribución de los alimentos entre los grupos más vulnerables a través de redes alimentarias y garantizan la transparencia?*

Directriz 14: Redes de seguridad

- *¿El sistema jurídico o las políticas públicas estipulan redes de seguridad alimentaria?*
 - vii. *¿Qué disposiciones o programas regulan estas redes?*
 - viii. *¿Existen recursos humanos, administrativos y financieros establecidos para garantizar el buen funcionamiento?*
 - ix. *¿Realmente van dirigidas a los segmentos de la población más necesitados?*



RECUADRO 2.1 Extractos seleccionados de la herramienta de monitoreo de FIAN (cont.)

- *¿Qué porcentaje de la población amenazada por el hambre y la malnutrición está realmente cubierta por redes de seguridad adecuadas (asistencia social, prestaciones sociales)?*
- *¿Que porcentaje del PIB está destinado a las prestaciones sociales para asegurar el consumo mínimo de alimentos para todas las personas?*

Directriz 15: Ayuda alimentaria internacional

- *¿Existen regulaciones nacionales para establecer los criterios en el uso de la ayuda alimentaria?*
 - i. *¿Existen instituciones competentes para evaluar específicamente la ayuda alimentaria internacional?*
 - ii. *¿Tiene el Estado una política que contemple medidas para evitar que la ayuda alimentaria destruya la producción nacional o cree dependencia en los mercados nacionales?*
 - iii. *¿Existen mecanismos para garantizar que la ayuda alimentaria llegue a las personas que la necesitan y no se pierda en el mercado interno?*
- *¿Existen programas nacionales para el control de los alimentos y la distribución de los recursos de ayuda alimentaria de acuerdo con los principios de derechos humanos?*
 - i. *¿Los programas internacionales de ayuda alimentaria son transparentes y utilizan un sistema de rendición de cuentas?*
 - ii. *¿Los programas no son discriminatorios para la población seleccionada?*
 - iii. *¿Los programas tienen en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de los grupos que reciben ayuda, satisfacen sus necesidades nutricionales y respetan sus hábitos alimentarios?*

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **FIAN International.** 2007. *Screen State Action against Hunger. How to Use the Voluntary Guidelines on the Right to Food to Monitor Public Policies*, Heidelberg, noviembre.
- ❖ **Oshaug, O.** 2007. Monitoring the human right to adequate food at country level: Challenges and needed actions. *In: Eide W.B. y Kract, U. eds. Food and Human Rights in Development. Volume II Evolving Issues and Emerging Applications.* Antwerpen y Oxford, Intersentia.
- ❖ **Eide, W.B.** 2005. From food security to the right to food. *In: Eide, W.B. y Uwe Kracht, U. eds. Food and Human Rights in Development. Volume I Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics.* Antwerpen y Oxford, Intersentia.
- ❖ **CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).** 1999. *Observación General 12.* Doc. E/C.12/1999/5. Ginebra.
- ❖ **Oshaug, A., Eide, W.B. y Eide, A.** 1994. Human Rights: A Normative Basis for Food and Nutrition-Relevant Policies. *Food Policy* 19(6):491-516.
- ❖ **Eide, A., Oshaug, A. y Eide, W.B.** 1991. *Food security and the right to food in international law and development, Transnational Law and Contemporary Problems*, 1(2).

3.

INDICADORES PARA MEDIR LA REALIZACIÓN PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

La selección de los indicadores depende en primer lugar de qué está siendo monitoreado, como se ha indicado en las diferentes razones por las cuales se lleva a cabo un monitoreo enfocado en los derechos y como ya ha sido mencionado en el volumen I y en el capítulo 1 de este volumen. Cada método de evaluación, análisis y monitoreo supone que se sabe qué se va a evaluar, analizar y monitorear y, por tanto, los indicadores que deben utilizarse variarán en consecuencia.

Actualmente, hay tres clases de indicadores relacionados con lo que se va a monitorear: *indicadores estructurales (o conceptuales)*, *indicadores de proceso* e *indicadores de resultado*. En el siguiente análisis sobre enfoques y herramientas metodológicas se aclarará cómo estas clases de indicadores se relacionan también con lo que se quiere medir.

Los indicadores estructurales se utilizan en las evaluaciones del derecho a la alimentación adecuada y en la evaluación y el monitoreo de programas. Estos indicadores miden las diferentes dimensiones de los marcos jurídicos, normativos e institucionales, las prioridades del desarrollo socioeconómico, las estrategias de disminución de la pobreza y las políticas que influyen en la implementación de las medidas políticas y que condicionan los resultados de las mismas. Los principales ejemplos relacionados con el derecho a la alimentación adecuada son:

- Acceso legal a la tierra por parte de las mujeres.
- Leyes sobre seguridad alimentaria.
- Existencia y efectividad de las entidades de protección del consumidor.

- Mandato de las instituciones de derechos humanos.
- Empleo.
- Comercio interior y políticas fiscales.
- Prioridad dada a los más necesitados en las estrategias de desarrollo.

Los indicadores estructurales pueden no ser específicos para cualquiera de los derechos humanos y, a su vez, pueden ser pertinentes para la realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

Los indicadores de proceso consideran las diferentes dimensiones de los procesos de diseño e implementación de las medidas políticas y los programas. Como ejemplos de medidas pertinentes para el derecho a la alimentación adecuada se pueden incluir: la reforma agraria, los programas de micro créditos, el suministro de agua potable, la transferencia de tecnología agrícola a pequeños agricultores, los programas para generar ingresos a las poblaciones urbanas pobres, los programas de alimento por trabajo para las poblaciones desplazadas, la asistencia sanitaria comunitaria, los subsidios destinados a los precios de los alimentos, etc.

En evaluación y monitoreo de un programa, los indicadores de proceso deberían suministrar información que identifique la necesidad de las medidas correctivas políticas, jurídicas, administrativas y/u operacionales para mejorar el proceso de implementación del programa y ponerlo en sintonía con los principios y enfoques de derechos humanos. Estos indicadores también se conocen algunas veces como *indicadores de conducta*, ya que indican el comportamiento y el desempeño de los titulares de deberes en el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades. Los indicadores de proceso pueden elaborarse para medir respuestas a preguntas tales como:

- ¿Cómo son las medidas específicas del gobierno para los grupos de población objetivo con inseguridad alimentaria y vulnerables?
- ¿Existen mecanismos que puedan hacer que los funcionarios con responsabilidades específicas efectivamente rindan cuentas por la falta o la prestación inadecuada de los servicios públicos, o por la utilización ilegal o ineficiente de los recursos públicos?
- ¿Los criterios de selección para beneficiarse del programa son discriminatorios o se aplican en la práctica de manera discriminatoria?
- ¿Cómo participan los titulares de derechos en la toma de decisiones sobre el diseño y la implementación del programa? ¿Se escuchan realmente las peticiones de los titulares de derechos y los programas se están diseñando o modificando en la práctica como resultado de las consultas a los titulares de derechos o a sus representantes?

- ¿Cómo se asignan los recursos públicos para los programas sociales que benefician a las personas pobres? ¿Se utilizan eficientemente estos recursos? ¿Los servicios sociales se ofrecen como ayuda social o como programas que apuntan hacia el cumplimiento de los derechos humanos?
- ¿Tienen las instituciones con responsabilidades directas en la implementación de las medidas políticas y los programas la suficiente capacidad para cumplir con esas responsabilidades?
- ¿Son efectivos determinados programas en la protección del derecho a la alimentación adecuada?

Los indicadores de resultado, junto con los objetivos y los puntos de referencia, sirven para supervisar los progresos con respecto a la realización del derecho a la alimentación adecuada y ayudan a proporcionar alertas cuando el avance no está alcanzando los objetivos. Esta clase de indicador se conoce también como *indicador de rendimiento*. Si el monitoreo se limita a los indicadores de resultado sin vincularlos con los indicadores de proceso y los estructurales, no habrá información acerca de qué acciones correctivas se necesitan para acelerar el proceso. De conformidad con los diferentes niveles del monitoreo enfocado en los derechos, los indicadores de resultado deberían medir los resultados de las medidas políticas diseñadas para contribuir a la realización del derecho a la alimentación adecuada, siguiendo la línea de los objetivos propuestos.

La clasificación de los indicadores antes descrita no es precisa. Es importante señalar que un indicador de proceso en algún tipo de ejercicio de monitoreo puede ser también un indicador de resultado en otra actividad de supervisión. Por ejemplo, el resultado de un programa de extensión agropecuaria puede ser ‘incrementar la productividad de las cosechas de alimentos de consumo entre los agricultores minifundistas’. El mismo resultado del programa se vuelve un indicador de proceso con respecto a la realización del derecho a la alimentación adecuada, es decir, puede medir cómo se está ejecutando el servicio de extensión agropecuaria hacia la realización del derecho a la alimentación adecuada.

SELECCIÓN DE LOS INDICADORES

Hay dos formas de seleccionar los indicadores. Una es hacer un inventario de ‘indicadores candidatos’ que ya se están produciendo como parte de las actividades de un monitoreo en curso, evaluar luego la pertinencia de estos indicadores con respecto al marco de monitoreo basado en los derechos y determinar la necesidad de elaborar nuevos indicadores de acuerdo con los principios y enfoques de los derechos humanos. Esto forma parte de una evaluación de los sistemas de información existentes y del análisis de las debilidades del indicador, lo que debería ayudar a identificar qué indicadores adicionales se pueden necesitar (véase capítulo 7).

Otra forma consiste en partir de la base de un marco teórico/normativo de lo que debería ser monitoreado que sea pertinente para el derecho a la alimentación adecuada.

En esta sección se presenta y trata brevemente el primer enfoque, comenzando con una serie de principios que rigen los derechos humanos y de consideraciones metodológicas y estadísticas que ayudan en la selección de los indicadores, entre los muchos disponibles en los inventarios ordinarios. Una visión general de los inventarios se presenta en la sección siguiente.

La sección final describe el segundo enfoque, que se basa en un marco lógicamente elaborado combinando los atributos pertinentes de los derechos con la naturaleza y las categorías de las obligaciones para implementar medidas políticas y programáticas dentro del contexto de la seguridad alimentaria.

Debería ser posible combinar ambos enfoques. Sin embargo, hay poca experiencia práctica disponible respecto a la aplicación de cualquiera de los dos o su combinación en el monitoreo del derecho a la alimentación y a la presentación de ensayos y de pruebas que son muy necesarios.

CRITERIOS RECTORES PARA LA SELECCIÓN DE LOS INDICADORES

Existen dos tipos de criterios que rigen el desarrollo de los indicadores: (i) los criterios prácticos que reflejan los principios y enfoques de derechos humanos y (ii) los criterios técnicos o estadísticos.

Criterios que reflejan los principios de derechos humanos

- SEGUIMIENTO DE LA ACCIÓN**
 La información suministrada por el indicador debería contribuir a la formulación de la acción y a una mejor toma de decisiones tanto por parte de los titulares de deberes como de los titulares de derechos.
- FÁCIL DE USAR**
 El indicador debería suministrar la información clara y transparentemente de tal manera que los usuarios a quienes va destinada puedan entenderla y les permita sacar sus propias conclusiones.
- OBLIGACIONES DEL ESTADO Y CONTENIDO BÁSICO**
 El marco de monitoreo debería incluir indicadores de proceso y de resultado que se reflejen en las obligaciones del Estado de respetar, proteger, facilitar y proveer, así como en el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada.
- POSIBILIDAD DE SER DESGLOSADOS**
 Tanto los indicadores de proceso como los indicadores de resultado deberían poder desglosarse en todos los grupos específicos de población y/o por áreas

geográficas específicas. Esto es primordial ya que podrá ayudar a detectar prácticas discriminatorias en el proceso de implementación del derecho a la alimentación y de otras medidas, permitirá examinar cómo es el impacto de las medidas políticas o de programa para la realización del derecho a la alimentación adecuada en los diferentes grupos de población, o si los destinatarios están recibiendo realmente los beneficios de los programas de seguridad alimentaria y nutricional.

DE APLICACIÓN GENERAL

El indicador debería ser pertinente para la mayoría pero también “sensible” a diferentes interpretaciones sociales y culturales.

Consideraciones estadísticas

MEDICIÓN DEL CAMBIO

Monitorear es medir cambios en el tiempo. El indicador debería servir para medir las diferencias a través del tiempo con un mínimo de errores de medición al azar y, a ser posible, también de medición sistemática.

DESGLOSE

El indicador tiene que ser igualmente válido para todas las categorías o clases involucradas en un análisis desglosado. Esto es importante para realizar comparaciones válidas entre los diferentes grupos de población o entre sus diferentes localizaciones.

FACILIDAD DE ELABORACIÓN

Los datos necesarios para elaborar el indicador deberían generarse, en lo posible, a partir de técnicas de medición simples y requerir un mínimo de transformación. Las técnicas de medición simples presentan más oportunidades de participar en las actividades del monitoreo, a la vez que reducen los costos.

ESPECIFICIDAD Y VALIDEZ

El indicador debería ser específico para un determinado fenómeno, evitando así interpretaciones diferentes. También el indicador debería ser una representación válida y cierta de un determinado fenómeno.

¿Qué es lo que define un indicador de derechos humanos?

Se ha sugerido que un indicador de derechos humanos:¹¹

- suministra información que se presenta en forma cuantitativa y se relaciona directamente con las normas y los estándares de derechos humanos;
- refleja los intereses y principios de los derechos humanos;
- evalúa y monitorea la promoción y la protección de los derechos humanos.

11 Malhotra, R. y Fasel, N. 2005.

Esto significa que ciertos indicadores pueden ser elaborados explícitamente como ‘indicadores de derechos humanos’. Otros indicadores ya existentes o que deben desarrollarse (tales como los indicadores de seguridad alimentaria y los de desarrollo socioeconómico y humano) deberían cumplir con todos o algunos de los requerimientos de un indicador de derechos humanos definidos anteriormente. No obstante, se puede discutir si los indicadores de derechos humanos deberían presentarse solamente en forma cuantitativa. Indicadores simples, por ejemplo los del tipo sí/no, pueden reunir aun los demás criterios de un indicador de derechos humanos. El proceso de selección y aplicación de un indicador debería basarse en los derechos, es decir, el proceso debería ser altamente consultivo e involucrar continuamente a las diferentes partes interesadas, en particular a aquellas que tienen la responsabilidad de actuar sobre las conclusiones y los resultados del monitoreo.¹² Esto incrementa la transparencia y la identificación de las partes interesadas. Un determinado conjunto de indicadores que han sido aceptados debería revisarse periódicamente y, si es necesario, ser actualizado con la asesoría directa de los titulares de derechos o de sus representantes.

INVENTARIO DE INDICADORES QUE SON PERTINENTES PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Esta sección describe algunos inventarios de indicadores existentes y propuestos. Los inventarios de indicadores deben estar vinculados con los inventarios de bases de datos. Algunos inventarios pertinentes de bases de datos se presentan en el anexo 2. Existe una considerable discusión y una investigación en curso para definir listas de indicadores de derechos humanos y proveer las razones para la inclusión de ciertos indicadores. Consultar estas listas puede suministrar a los equipos de monitoreo una orientación en la selección de los indicadores necesarios para un monitoreo en un país. La adopción de los indicadores debería basarse en un análisis cuidadoso del propósito, la disponibilidad de la información, la capacidad técnica, etc., que también se analizan en el volumen I. No es el objetivo de este capítulo tratar de forma extensa la selección de los indicadores para monitorear los impactos y la implementación de las políticas y los programas. Se han incluido en los capítulos siguientes ejemplos de indicadores que pueden ser utilizados ya que se relacionan con los diferentes aspectos del monitoreo basado en el respeto de los derechos. Por último, sólo unos pocos inventarios de indicadores que actualmente se están desarrollando se han diseñado para monitorear la realización del derecho a la alimentación adecuada, y en su mayoría están orientados al monitoreo de la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

12 Véase por ejemplo, Andreassen, B.A. y Sano, H.O. 2004.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO

La lista de indicadores básicos propuestos se desarrolló para monitorear los resultados a nivel país en relación con las metas de la Cumbre Mundial para la Alimentación de 1996. Algunos de estos indicadores se utilizan habitualmente en la publicación anual de la FAO *“El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo”*, que, dependiendo del tema, cuenta con datos nacionales a partir de diversas fuentes, pudiendo realizar comparaciones entre un país y otro. El proceso incluyó la recopilación de listas de indicadores utilizados por otras iniciativas internacionales (SICIAV, ANDI, OCDE y el MANUD) y la evaluación de qué indicadores eran comunes en dos o más listas y pudieran apuntar a un consenso interinstitucional. Se organizaron en dos ámbitos amplios, con varias subdivisiones, a saber:

- Resultados de seguridad alimentaria y nutrición:
 - i. Situación del consumo de alimentos.
 - ii. Estado de salud.
 - iii. Estado nutricional.
- Indicadores de resultado de vulnerabilidad:
 - iv. Condiciones demográficas.
 - v. Condiciones medioambientales.
 - vi. Condiciones económicas.
 - vii. Condiciones políticas.
 - viii. Condiciones socioculturales.
 - ix. Riesgos, peligros, crisis.
 - x. Disponibilidad de alimentos.
 - xi. Acceso a alimentos.
 - xii. Estabilidad en el abastecimiento y el acceso a alimentos.
 - xiii. Características de los hogares.
 - xiv. Salud e instalaciones sanitarias.
 - xv. Prácticas de atención y alimentación.

Las subdivisiones arriba mencionadas generaron una lista larga de indicadores. Finalmente, se propusieron siete indicadores básicos para monitorear los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los cuales se detallan a continuación:

- Situación del consumo de alimentos:
 - i. Suministro diario de energía alimentaria promedio por persona (DES, por sus siglas en inglés).
 - ii. Aporte energético de los cereales, raíces vegetales y tubérculos como porcentaje del suministro diario de energía alimentaria.
 - iii. Porcentaje de población desnutrida.
- Estado de salud:
 - i. Expectativa de vida al nacer.
 - ii. Tasa de mortalidad en los niños de menos de cinco años.
- Estado nutricional:
 - i. Porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición global.
 - ii. Porcentaje de adultos con un índice de masa corporal (IMC) <18,5 kg/altura en metros al cuadrado.

Los grupos de trabajo a nivel país sobre indicadores pueden consultar esta lista para evaluar si puede ser apropiado incluir alguno de los indicadores en una lista nacional de indicadores que sean aplicados en el monitoreo de la realización del derecho a la alimentación adecuada.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH)

La OACDH redactó un borrador de directrices para fortalecer los fundamentos de los derechos humanos en las estrategias de disminución de la pobreza y para ayudar a los países en la implementación de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELPs) aplicando los enfoques y principios de los derechos humanos (OACDH, 2002). Basándose en la Observación General 12, adoptada en 1999 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada se traduce en cinco objetivos claves.

Los logros de estos objetivos deben ser monitoreados utilizando un total de 13 indicadores. Los indicadores propuestos para los objetivos claves se presentan en el anterior recuadro. Los indicadores propuestos para los objetivos 1 y 2 son los mismos, excepto el desglose por género en el caso de los indicadores del objetivo 2. Existe una coincidencia considerable entre esta lista de indicadores y otras propuestas. Los indicadores que miden la variación en los precios de mercado necesitan ser articulados con otros factores, tales como la desviación actual con ajuste estacional de la tendencia de los precios en el tiempo. Los indicadores pueden también ser desglosados ampliamente por regiones rurales, urbanas, etc.

RECUADRO 3.1 Indicadores para el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada

Objetivo 1: que todas las personas estén libres de padecer hambre crónica

Indicadores:

- *Porcentaje de personas con ingesta inadecuada de energía alimentaria.*
- *Porcentaje de adultos y adolescentes con baja masa corporal.*
- *Porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición global (bajo peso para la edad).*

Objetivo 2: eliminar la desigualdad de género en el acceso a los alimentos

Indicadores:

- *Porcentaje de hombres y mujeres con ingesta inadecuada de energía alimentaria.*
- *Porcentaje de hombres y mujeres adultas y adolescentes con baja masa corporal.*
- *Porcentaje de niños y niñas con desnutrición global (bajo peso para la edad).*

Objetivo 3: que todas las personas estén libres de inseguridad alimentaria

Indicadores:

- *Porcentaje de hogares que regularmente no pueden tener dos comidas completas.*
- *Porcentaje de los ingresos totales de los hogares gastados en alimentos.*
- *Variación en los precios de los alimentos básicos.*

Objetivo 4: que todas las personas tengan acceso a alimentos con valor nutricional adecuado

Indicadores:

- *Porcentaje de personas pobres con ingesta inadecuada de proteínas.*
- *Porcentaje de personas pobres con ingesta inadecuada de micronutrientes.*

Objetivo 5: que todas las personas tengan acceso a alimentos inocuos

Indicadores:

- *Porcentaje de personas pobres vulnerables al consumo de alimentos nocivos.*
- *Porcentaje de personas expuestas a información pública y campañas educativas (incluida la instrucción escolar) con respecto a la nutrición y la seguridad alimentaria.*

Fuente: OACDH. 2002.

Como respuesta a peticiones recientes hechas por comités internos de organismos para los tratados de derechos humanos,¹³ la OACDH ha emprendido una labor para identificar los indicadores que se deben utilizar en las evaluaciones de los derechos humanos. Para comenzar dicho trabajo, la oficina revisó el estado de la cuestión de la utilización de los indicadores en dichas evaluaciones y estudió algunas de las mejores iniciativas en las que se han aplicado los indicadores cuantitativos para monitorear la implementación de los derechos humanos.¹⁴

En junio del 2006, la OACDH presentó los resultados del trabajo en curso en un informe titulado “Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos” en una reunión conjunta de los organismos para los tratados de los derechos humanos.¹⁵ El informe expuso a grandes rasgos los elementos principales del marco conceptual y metodológico para la identificación de los indicadores a utilizar en las evaluaciones de los derechos humanos y suministró listas ilustrativas de indicadores. Actualmente, se ha formulado un primer grupo de indicadores para doce derechos humanos, tanto civiles como políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho a la alimentación adecuada, a la salud, a la vivienda, a la educación, al trabajo y a la seguridad social. Además, la validación en ámbitos nacionales de estos indicadores identificados se realizará muy pronto. Se espera que este proceso proporcione herramientas adicionales para monitorear la implementación de los principios expuestos en las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*.

Propuestas de indicadores del Proyecto IBSA

En el año 2004 se inició el proyecto *Indicadores, Puntos de Referencia, Alcance y Análisis* (IBSA, por sus siglas en inglés), el cual se realizó en colaboración con la Universidad de Manheim, Fian Internacional y el Ministerio Alemán para la Protección al Consumidor, la Alimentación y la Agricultura. Este proyecto pretende desarrollar un grupo de indicadores para mejorar el monitoreo y la operatividad del derecho a la alimentación adecuada. El esfuerzo del proyecto debería arrojar como resultado una herramienta de monitoreo que pueda ser utilizada en el informe presentado por los Estados partes al Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESRC), donde se refleje la situación de los

13 Las agencias de los tratados para los derechos humanos son comités de expertos independientes que monitorean la implementación de los tratados internacionales básicos para los derechos humanos. Se crean de acuerdo con las provisiones de cada tratado que ellos monitorean.

14 Véase “Quantitative Human Rights Indicators - A survey of major initiatives (background paper 1)” Indicadores cuantitativos de los derechos humanos - Un resumen de las principales iniciativas (documento 1), Malhotra, R. y Fasel, N. documento presentado en el Seminario de la Red Nórdica para la Investigación en Derechos Humanos, 10 – 13 de marzo del 2005, llevado a cabo en Åbo, Finlandia.

15 Documento HRI/MC/2006/7 de las Naciones Unidas. El reporte está disponible en tres idiomas (inglés, español y francés) y se puede acceder a él en el sitio web: <http://www.oda-alc.org/documentos/1373905622.pdf>

países en los monitoreos de los gobiernos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil (véase capítulo 9).

La primera fase del proyecto se centró en la identificación de los indicadores de derechos humanos para el derecho a la alimentación adecuada. Durante la segunda fase del proceso,¹⁶ un grupo de 28 indicadores estructurales, de proceso y de resultado (muchos de ellos con varias subdivisiones), está siendo validado actualmente en tres países (Colombia, Ghana y España).

Utilizando ciertos indicadores, los países podrán establecer sus propios puntos de referencia frente a la medición del progreso en la realización del derecho a la alimentación adecuada. Los puntos de referencia pueden ser revisados a lo largo del tiempo para observar si se han establecido muy bajos o muy altos en función de la situación específica y la experiencia del país. Los indicadores que se apliquen y los ajustes en el tiempo de los puntos de referencia establecidos deben revisarse continuamente para corroborar que siguen siendo válidos.

Las propuestas actuales de indicadores aplican esencialmente el marco de indicadores arriba mencionado, vinculando los niveles de las obligaciones del Estado con el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada. Convirtiendo el marco en una herramienta de monitoreo, se añade una tercera dimensión para medir *el cambio a través del tiempo en*:

- la situación o resultados en las varias dimensiones del contenido básico del derecho a la alimentación adecuada.
- La respuesta estructural y de procedimiento del gobierno, es decir, la conducta del gobierno con respecto a los derechos humanos.

Propuestas de indicadores en Brasil

Actualmente en Brasil se discute respecto a la selección de los indicadores¹⁷ sobre si toman el marco de indicadores arriba mencionado como punto de partida. Los indicadores candidatos fueron identificados, aplicando un grupo de criterios, pero los principios y enfoques de derechos humanos y del derecho a la alimentación adecuada no fueron explícitamente incluidos entre los criterios de selección (véase recuadro).¹⁸ Es de destacar que el proceso de selección de indicadores se llevó a cabo durante un período en el que hubo, dentro del sector público, un debate intenso acerca del alcance de una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

16 "Practical Application of Indicators and Benchmarks for National and International Human Rights Monitoring with Particular Reference to the Right to Food". (Aplicación práctica de los indicadores y puntos de referencia para el monitoreo nacional e internacional de los derechos humanos haciendo particular referencia al derecho a la alimentación).

17 El grupo de trabajo sobre indicadores de CONSEA y ABRANDH lideran este esfuerzo.

18 ABRANDH. 2005.

Un grupo promueve un enfoque reducido de los programas sobre alimentación y nutrición y las redes de seguridad social, mientras que otro formula propuestas que miran la seguridad alimentaria y nutricional desde una perspectiva intrasectorial amplia, incluyendo el comercio, la reforma agraria y los temas de inversión social relacionados con la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

RECUADRO 3.2 Selección de indicadores en Brasil

Los siguientes criterios se identificaron en la selección de los indicadores candidatos para monitorear la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil. Los indicadores deberían:

- *Ser ya utilizados en un sistema de monitoreo existente que tenga una fuente de información fiable.*
- *Ser elaborados a través de la utilización de información frecuente y sistemáticamente recopilada.*
- *Basarse en información que permita desagregación por género, por grupos étnicos y por áreas geográficas.*
- *Ser de fácil entendimiento para el público en general.*
- *Ser capaces de verificar la eficacia de las políticas públicas.*
- *Permitir el monitoreo de una de las siguientes dimensiones sobre seguridad alimentaria y nutricional:*

(i) producción alimentaria (ii) disponibilidad del alimento (iii) acceso a la alimentación (iv) calidad de la alimentación (v) patrones de consumo alimentario (vi) estado nutricional y (vii) acceso a la educación, a la salud y al saneamiento.

El resultado de este debate podrá tener implicaciones directas sobre lo que va a ser monitoreado y, por consiguiente, sobre la selección de los indicadores.

Se puede argumentar que algunos de los criterios apuntan en realidad hacia el enfoque de los derechos humanos. En particular, cuando el indicador debe desagregarse para detectar injusticias y discriminación y cuando debe ser entendido fácilmente por cualquier persona sin conocimientos técnicos. Los indicadores propuestos también deberían ser examinados para establecer hasta qué punto pueden abarcar las dimensiones del derecho a la alimentación adecuada, se trate de un indicador estructural, de proceso o de resultado, y con qué nivel de obligación u obligaciones del Estado se relacionan. Cada indicador propuesto puede ajustarse fácilmente dentro del marco de indicadores antes mencionado.

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **ABRANDH.** 2005. Final Report for Project GCP/INT/002/NOR. Component 1: Rights Based Analysis and Interpretation of Food and Nutrition Security Indicators. Brasilia.
- ❖ **Alsop, R. y Heinsohn, N.** 2005. *Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators.* World Bank Policy Research Working Paper 3510. Washington, DC.
- ❖ **Andreassen, B.A. y Sano, H.O.** 2004. *What's the Goal? What's the Purpose? Observations on Human Rights Impact Assessment.* Research Notes 02/2004. Norwegian Centre for Human Rights, University of Oslo. Oslo.
- ❖ **Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.** 2000. *Indicadores básicos sugeridos para monitorear el estado de la seguridad alimentaria.* Roma, FAO (Identificación del documento: CFS: 2000/2-Sup.1). Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/cfs/cfs26/X8228e.doc>
- ❖ **FAO.** 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo.* Roma.
- ❖ **FAO/FIVIMS.** 2002. *Selección de indicadores para los SICIIV nacionales: herramientas y sugerencias.* Roma.
- ❖ **Malhotra, R. y Fasel, N.** 2005. *Indicadores cuantitativos de los derechos humanos – Un estudio sobre las mayores iniciativas.* Agencia Noruega para el Desarrollo y la Cooperación. Oslo.
- ❖ **OACDH.** 2002. *Directrices en anteproyecto: un enfoque de los derechos humanos para la disminución de la pobreza.* Ginebra.
- ❖ **Oshaug, A., Eide, W.B. y Eide, A.** 1994. *Los derechos humanos: una base normativa para las políticas pertinentes sobre alimentación y nutrición.* *Política alimentaria* 19(6):491-516.
- ❖ **Riedel, E.** (n.d) *Medición de cumplimiento de los derechos humanos. El procedimiento del proyecto IBSA como un instrumento de monitoreo.* Véase en: Auer, A., Flueckiger, A. y Hottelier, M. eds. *Les Droits de l'Homme et la Constitution.* Etudes en l'honneur du Professeur Giorgio Malinverni.
- ❖ **Subcomisión de las Naciones Unidas (Subcomisión de las Naciones Unidas para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos).** 1987. *El Derecho a la alimentación adecuada como un derecho humano.* Reporte final realizado por Asbjørn Eide. Documento de las Naciones Unidas

E/CN.4/Sb.2/1987/23; publicado posteriormente en 1989 como una serie de estudios sobre los derechos humanos de las Naciones Unidas No. 1, Ginebra y Nueva York.

- ❖ **Universidad de Manheim/FIAN.** 2005. Documentos varios (mimeo).

4.

MONITOREAR LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN A TRAVÉS DE EVALUACIONES CENTRADAS EN LOS DERECHOS

Evaluar y supervisar el entorno jurídico, político e institucional de un país es una parte esencial del monitoreo de la realización del derecho a la alimentación adecuada y de los impactos de las medidas del derecho a la alimentación. Estos últimos están condicionados por el entorno jurídico, político e institucional. La comprensión del entorno ayuda a interpretar los resultados del monitoreo y llegar a conclusiones válidas. También identifica las áreas donde se necesita tomar medidas para que el entorno sea más favorable a la realización del derecho a la alimentación adecuada. La Directriz 7 del derecho a la alimentación invita a los Estados a considerar, de acuerdo con sus marcos jurídicos y políticos y a través de una posible revisión constitucional o legislativa, la inclusión en su legislación nacional de las provisiones que faciliten la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada. Los cambios jurídicos, políticos e institucionales podrán ocurrir durante períodos de tiempo más largos que los cambios en otros factores más dinámicos que impactan también en el derecho a la alimentación adecuada. Una evaluación de este entorno es un buen punto de partida ya que también contribuye a identificar los aspectos del mismo que son perjudiciales para la realización de este derecho para todas las personas.

La implementación de las medidas del derecho a la alimentación está condicionada por la disponibilidad de recursos humanos y financieros. Evaluar y monitorear los recursos humanos forma parte de las evaluaciones institucionales. Los recursos financieros se obtienen a través de presupuestos públicos y de la financiación extrapresupuestaria que proviene normalmente de los donantes. Los presupuestos públicos nacionales y las tendencias en la asignación y en los gastos de esos presupuestos son un indicador de la existencia de voluntad política y de compromiso para alcanzar ciertas metas y objetivos, y de la buena disposición del sector público para actuar frente a este compromiso. El monitoreo de los presupuestos públicos suministra la información necesaria para verificar

que el gobierno esté asignando los recursos públicos a través del tiempo en forma tal que dé un apoyo cada vez mayor a la realización del derecho a la alimentación dentro de un periodo de tiempo razonable.

ESCENARIO JURÍDICO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LAS MEDIDAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

La evaluación del marco jurídico nacional debería cubrir dos fuentes de obligaciones jurídicas: (i) las obligaciones internacionales como resultado de la ratificación por parte de un país de los convenios, tratados y otros acuerdos internacionales, y (ii) la legislación nacional y la jurisprudencia. Es de particular interés saber si las obligaciones internacionales han sido validadas en la legislación nacional.

Las obligaciones internacionales y su validación en la legislación nacional

La evaluación puede consistir en un proceso de dos pasos:

Paso 1

Una visión general de los tratados de los derechos humanos internacionales y nacionales pertinentes (que son vinculantes) que el Estado ha ratificado.

La visión general debería cubrir: (i) cualquier reserva formulada en esos tratados con respecto a los artículos que explícita o implícitamente protejan el derecho a la alimentación adecuada; (ii) la ratificación de protocolos que permitan a los individuos apelar a los mecanismos internacionales sobre las presuntas violaciones;¹⁹ y (iii) los protocolos que protejan el derecho a la alimentación adecuada de grupos específicos.²⁰ En esta parte de la evaluación se necesitará tener conocimiento de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales.

Paso 2

Una evaluación para medir hasta qué punto las obligaciones internacionales son validadas en la legislación nacional.

En esta parte de la evaluación se necesitarán conocimientos jurídicos para saber qué aspectos de la legislación nacional son pertinentes. La evaluación puede estar orientada con preguntas tales como:

- ¿Son los tratados internacionales (es decir, el derecho internacional) parte directa de la legislación nacional?

19 Por ejemplo, el Protocolo Opcional del CEDAW con referencia a los derechos de las mujeres, disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw-one.htm>

20 Por ejemplo, el Protocolo para los Derechos de las Mujeres en África, el cual es un Protocolo de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. Disponible en: <http://www.achpr.org/instruments/women-protocol>

- ¿Las provisiones de los tratados internacionales están incorporadas en la legislación nacional?
- ¿Ha sido modificada la legislación nacional para cumplir con las obligaciones internacionales?
- Cuando las obligaciones internacionales han sido incorporadas en la legislación nacional en un lenguaje diferente, ¿cuáles son las diferencias en el alcance entre una y otra?
- ¿Es el derecho a la alimentación adecuada aceptado como un derecho individual, como está contenido en el artículo 11 del PIDESC, o el país y sus tribunales toman la posición de que el derecho a la alimentación adecuada es una obligación de carácter programático que no le concede a un individuo el derecho de apelar ante un tribunal?

El marco jurídico nacional

El marco jurídico nacional está formado por:

- La constitución nacional
- Las leyes
- La jurisprudencia
- El derecho consuetudinario

La constitución nacional

Con respecto a la constitución nacional, la evaluación debería identificar si:

- El derecho a la alimentación adecuada está protegido explícitamente como un derecho constitucional.
- Algunos aspectos del derecho a la alimentación adecuada están protegidos por otros derechos constitucionales (como la salud, la nutrición, la asistencia social, la vida con dignidad, el trabajo, etc.).
- El derecho a la alimentación adecuada está protegido únicamente para ciertos grupos de personas, como por ejemplo, los derechos nutricionales de los niños.
- La constitución contiene principios o directrices para el Estado relativos al derecho a la alimentación adecuada.
- El derecho a la alimentación adecuada está reconocido como un derecho individual y, como tal, es un derecho que puede llevarse ante un tribunal.
- Las directrices o principios del Estado desempeñan el papel de guiar la elaboración de las políticas y/o sirven para interpretar el alcance de otros derechos (por ejemplo, el derecho a la vida).

Ejemplos en los cuales el derecho a la alimentación adecuada está reconocido como un derecho constitucional o como una directriz constitucional de la política del Estado se encuentran en los siguientes recuadros.

RECUADRO 4.1 Ejemplos de disposiciones constitucionales: el derecho a la alimentación adecuada

Constitución (1998) – Brasil:

Disposición 227: La familia, la sociedad y Estado tienen el deber, con absoluta prioridad, de garantizar a los niños y adolescentes el derecho a la vida, la salud, la alimentación, la educación...

Constitución (1996) – Sudáfrica:

Sección 27.1 (b) “Todas las personas tienen derecho a tener acceso a...comida y agua suficientes...”

Sección 28.1(c) “...el derecho de cada niño a una nutrición básica...”

RECUADRO 4.2 Ejemplos de disposiciones constitucionales: directrices de política estatal

Constitución (1950) – India:

Principios directrices de la política estatal:

...el Estado, en particular, dirigirá su política a asegurar...unos medios adecuados de sustento

Constitución (1995) – Uganda:

Objetivos nacionales y principios directrices de la política estatal:

Principio XIV: el Estado hará todo lo posible por hacer cumplir los derechos fundamentales de todos los ugandeses...y, en particular, asegurará, que...todos los ugandeses disfruten de los derechos, las oportunidades y los accesos a la educación y a los servicios sanitarios, al agua limpia y potable, al trabajo, a vivienda decente, a vestimenta adecuada, a la seguridad alimentaria...

Principio XXII: el Estado adoptará las medidas necesarias para animar a las personas a cultivar y almacenar alimentos adecuados...alentando y promoviendo una correcta nutrición a través de la educación masiva y de otros medios apropiados...

Leyes

Existe en muchos países un muestrario amplio de leyes relativas al derecho a la alimentación adecuada. Tratan temas como la seguridad alimentaria, el acceso a los recursos naturales (tierra, agua, bosques, pesquerías, etc.), o áreas del derecho privado tales como el derecho a la herencia, la legislación sobre el trabajo, la seguridad social y la legislación sobre el bienestar de las personas. Muchas de estas leyes tienen fines específicos y no están necesariamente destinadas a asegurar el disfrute del derecho a la alimentación adecuada por parte de todas las personas. Como parte de la evaluación es útil tener una visión general y luego centrarse en áreas concretas. Se deberían incluir aquí aquellas leyes que tienen un impacto negativo en el disfrute del derecho a la alimentación y, en particular, en los grupos vulnerables.

Los pasos en la evaluación pueden ser los siguientes:

Paso 1

Establecer criterios para incluir las leyes en la evaluación.

Paso 2

Redactar un inventario de los instrumentos jurídicos más relevantes del derecho a la alimentación adecuada.

Paso 3

Llevar a cabo un análisis de las disposiciones legales y de su (posible) impacto sobre el disfrute del derecho a la alimentación adecuada.

Paso 4

Evaluar la capacidad administrativa de las instituciones responsables de implementar las leyes, dentro del inventario de los instrumentos jurídicos.

Si se ha realizado un *análisis de la situación nacional de la seguridad alimentaria y nutricional en un país*, tal análisis puede ayudar a determinar la importancia de ciertas leyes, por ejemplo, de aquellas que están directamente relacionadas con la identificación de las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y de la vulnerabilidad en algunos grupos de población. También puede realizarse un *análisis de la función y la capacidad de las instituciones* también en esta parte de la evaluación, ya que la capacidad institucional está directamente relacionada con la implementación de las leyes.

Algunas de las preguntas que deben tratarse en la evaluación son las siguientes: ¿en qué proporción las leyes del gobierno sobre la asistencia social, el acceso a la tierra o al agua, etc., incluyen dentro de sus beneficiarios a los grupos más

vulnerables y necesitados? ¿En qué medida dichas leyes han sido implementadas, particularmente, en favor de tales grupos? ¿Dónde y bajo qué condiciones han sido implementadas? ¿Los procesos administrativos previstos en la legislación *de facto* dejan a ciertos grupos excluidos del acceso a los beneficios (independientemente de lo establecido en el texto de la ley)?

Derecho consuetudinario

En muchos países, el derecho consuetudinario se relaciona con la realización del derecho a la alimentación adecuada, ya que éste regula el acceso a los recursos, tales como la tierra y el agua. Debería analizarse hasta qué punto juega ese papel, así como la manera en que interactúa con las leyes escritas.

Deben identificarse los conflictos entre el derecho consuetudinario y la ley escrita y entre el derecho consuetudinario y los principios de los derechos humanos. Por ejemplo, la discriminación a menudo puede ser un tema de derecho consuetudinario. Como frecuentemente gran parte del derecho consuetudinario no está escrito, la evaluación únicamente puede cubrir esta área de forma aproximada. Se debe consultar a informantes claves, familiarizados con el derecho consuetudinario.

Jurisprudencia

La jurisprudencia da sentido a las disposiciones abstractas de una constitución o de las leyes. Muestra si los derechos de las personas están bien protegidos en la práctica. En muchos países no existe jurisprudencia relativa al derecho a la alimentación adecuada. Es importante determinar la actitud general del poder judicial con respecto a los derechos sociales y económicos y si se consideran derechos individuales que pueden ser llevados ante un tribunal. También puede indicar cómo se tratarán en el futuro los casos del derecho a la alimentación. Si existe jurisprudencia pertinente ¿qué tipo de soluciones se aplicaron en aquellos casos en que se debieron declarar violaciones de los derechos económicos y sociales (perjuicios, compensación, restitución, sanciones constitucionales tales como declarar inválida una ley, etc.)?

Finalmente, se necesita preguntar acerca de los mecanismos para interponer recurso por las violaciones del derecho a la alimentación adecuada. La evaluación debe cubrir los mecanismos de recurso administrativos, casi jurídicos y/o jurídicos que existan para las violaciones de los derechos legales y constitucionales. ¿Quiénes pueden acceder a ellos (individuos, grupos, ONG, etc.) y cómo pueden ser utilizados? ¿El acceso a los tribunales está disponible para todos los estratos de la sociedad y se facilita el acceso de las personas pobres a través de un sistema de ayuda jurídica? ¿Existen mecanismos tales como litigios de interés público o acciones colectivas a través de los cuales los intereses de las personas pobres puedan estar mejor representados que a través de casos individuales?

El marco político

La evaluación del marco político puede abordar dos dimensiones que se relacionan: (a) el marco político global y (b) las políticas individuales más relevantes. El resultado del análisis causal como parte del análisis de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional (véase más abajo) debería mostrar cómo y en qué casos los factores políticos (por ejemplo, la distribución de los recursos, las prioridades políticas o la ideología) y los procesos de elaboración de las políticas entorpecen o incumplen la realización del derecho a la alimentación adecuada. El marco político puede obstaculizar el desarrollo de las políticas del derecho a la alimentación (creando una brecha en la política existente), o las políticas existentes pueden no ser coherentes con los principios y enfoques del derecho a la alimentación adecuada. Los criterios para la evaluación de las políticas del derecho a la alimentación existentes pueden incluir tanto criterios generales como principios específicos de los derechos humanos.

Criterios generales

- Las políticas deberían incluir “objetivos, metas, puntos de referencia y plazos de tiempo” (véase Directriz 3.3 del derecho a la alimentación).
- Los objetivos políticos no deberían crear conflictos ni ser contradictorios.
- Las actividades, los resultados y los objetivos de las políticas individuales deberían ser coherentes y los recursos financieros deberían ser adecuados.
- Las políticas deberían ser monitoreadas y evaluadas regularmente.

Principios de derechos humanos

- Las políticas deberían abordar las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria en ciertos grupos de población, así como fueron identificadas a través del análisis causal.
- Las políticas deberían cumplir con los principios de equidad, no discriminación, transparencia y amplia participación durante su implementación.
- Los titulares de deberes y sus responsabilidades con respecto a la implementación de las políticas deberían identificarse claramente para que los mecanismos de rendición de cuentas sean útiles.
- Deberían establecerse mecanismos de rendición de cuentas, ser accesibles y conocidos por los titulares de deberes y los titulares de derechos.
- Las obligaciones de lograr la universalización de los derechos humanos para todas las personas deberían estar consagradas en todas las políticas (en cumplimiento del artículo 11 del PIDESC).

Las políticas públicas que se incluyan deberían formar parte de las políticas alimentarias y nutricionales específicas y de políticas mucho más amplias que impacten indirectamente sobre la situación de seguridad alimentaria y vulnerabilidad de los grupos específicos de población. Las políticas alimentarias y nutricionales específicas se enfocan habitualmente sobre las dimensiones de “disponibilidad”, “accesibilidad” y “utilización” de la seguridad alimentaria y nutricional. En su contenido pueden incluir políticas como aquellas relacionadas con la producción, la elaboración y el enriquecimiento de los alimentos, la nutrición, la alimentación y el suplemento de micronutrientes y la formación para los cambios en la dieta. Deben establecerse claramente los criterios para la selección y análisis de las políticas alimentarias, nutricionales y de otras políticas más amplias.

La inclusión de la evaluación de las políticas y estrategias públicas específicas debería estar orientada por los resultados y las conclusiones del análisis causal del análisis de la situación de seguridad alimentaria y nutricional (ver más adelante). Las principales estrategias de desarrollo formuladas que están en vigor, tales como la estrategia para la reducción de la pobreza (DERP), la estrategia para el desarrollo rural o la estrategia para la seguridad alimentaria y nutricional, deben ser el tema de la evaluación. Es de especial interés conocer hasta qué punto han sido incluidas las dimensiones de los derechos humanos. Un ejemplo se encuentra en los Principios Rectores de la Política Alimentaria y Nutricional en Uganda (Uganda Food and Nutrition Policy, 2003).

Un ejemplo similar lo proporciona la Estrategia Zanzíbar para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (Zanzibar Strategy for Growth and Reduction of Poverty – ZSGRP, 2007) que tiene importantes fundamentos en los derechos humanos. La Política de Zanzíbar para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (2008) que ha sido formulada para establecer una política en materia de seguridad alimentaria y nutricional, de acuerdo con las prioridades y las metas políticas del ZSGRP, tiene una implementación explícita basada en los principios de derechos humanos y hace una mención específica al derecho a la alimentación adecuada.

El marco institucional

La información producida en esta parte de la evaluación sirve para destacar hasta qué punto el desempeño institucional contribuye a que ciertos grupos de población no disfruten su derecho a la alimentación. La evaluación debe identificar las brechas en el marco institucional y los puntos débiles de las instituciones existentes. La implementación de políticas y programas de derecho a la alimentación adecuada y del marco legal requiere instituciones eficaces en todos los niveles. El carácter intersectorial de estas medidas vuelve imprescindible la coordinación nacional, regional y local entre diferentes instituciones del gobierno y las alianzas entre el gobierno y la sociedad civil. Identificar los papeles y las responsabilidades que juegan los diferentes sectores y niveles del gobierno debería contribuir a reforzar la rendición de cuentas. A su vez, es necesario evaluar las capacidades institucionales (véase más adelante).

RECUADRO 4.3 Política alimentaria y nutricional en Uganda (2003): principios rectores seleccionados

2.3.1. *La alimentación y la nutrición adecuada son un derecho humano.*

2.3.4. *La política enfatiza la naturaleza transversal de los temas de alimentación y nutrición y cómo afectan a hombres, mujeres y niños.*

2.3.7. *Las consideraciones de género y las necesidades de todos los grupos vulnerables son parte integral de todos los componentes de la política.*

2.3.8. *Uganda cumple sus obligaciones nacionales e internacionales como han sido establecidas en las leyes nacionales y en los convenios, tratados y resoluciones internacionales sobre el derecho a la alimentación.*

2.3.9. *En la planificación, la elaboración del presupuesto y la implementación de la política se adoptará el enfoque basado en los derechos para promover y proteger el derecho a la alimentación y a la nutrición adecuada y para asegurar la participación de los titulares de derechos y la rendición de cuentas de los titulares de deberes.*

En primer lugar, es necesario llevar a cabo un inventario rápido de las instituciones y organizaciones nacionales, regionales y locales a través de un ejercicio que cree consenso entre los informantes claves. Después puede iniciarse la evaluación, guiada por varias preguntas generales tales como:

- ¿Cuáles son las principales fortalezas de las instituciones en la implementación del derecho a la alimentación (por ejemplo, si el derecho a la alimentación proporciona una visión común que motiva al personal, si el alto nivel de coordinación mejora el funcionamiento de la institución, etc.)?
- ¿Cuáles son las principales limitaciones de las instituciones en la implementación del derecho a la alimentación (por ejemplo, falta de capacidad de los funcionarios públicos, falta de voluntad en los niveles más bajos para colaborar con el gobierno, falta de información para orientar adecuadamente las intervenciones)?
- ¿Qué regulaciones administrativas conducen a la realización del derecho a la alimentación (por ejemplo, sencillos mecanismos en funcionamiento para la rendición de cuentas, elaboración clara y transparente de la responsabilidad de los titulares de deberes, etc.)?
- ¿Qué normas administrativas obstaculizan la realización del derecho a la alimentación adecuada (por ejemplo, normas complicadas o un sistema administrativo inaccesible, etc.)?

Las instituciones para los derechos humanos juegan un papel importante como soporte en la realización de esos derechos. Por consiguiente, es particularmente importante descubrir qué clase de instituciones para los derechos humanos existen (comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo, etc.), si su mandato incluye el derecho a la alimentación adecuada y qué tareas y poderes tienen. Si existe una institución de los derechos humanos y tiene un mandato que abarque el derecho a la alimentación adecuada, la pregunta es si ha actuado basándose en ese mandato y si ha emprendido alguna de las actividades relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada. Si existe una comisión para los derechos humanos, ¿satisface los requerimientos de los Principios de París?²¹ Más detalles acerca de los mandatos institucionales de las instituciones para los derechos humanos (o de otras instituciones que pueden monitorear la realización del derecho a una alimentación adecuada) se examinan en el volumen I.

Un método pertinente y complementario es el *análisis de roles y capacidades* que se describe en la siguiente sección. El *análisis de roles* es útil para establecer el inventario de las instituciones y organizaciones que tienen responsabilidades más directas en la realización del derecho a la alimentación adecuada y para entender esas responsabilidades. El *análisis de capacidades* evalúa las capacidades de las mismas instituciones y organizaciones para cumplir con aquellas responsabilidades o deberes.

ANÁLISIS DE ROLES Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES

El concepto de capacidad toma una amplia connotación cuando se aplica un enfoque de derechos humanos en tareas prácticas de desarrollo. La capacidad se entiende en este caso como un marco más amplio que conecta el conocimiento teórico y práctico y las habilidades que se necesitan para llevar a cabo una tarea, con preguntas tales como ¿quién tiene que decidir qué tarea debe realizarse (quién es el responsable de lo que se hace)? y ¿se dispone de los recursos necesarios para emprender la tarea?, así como otras preguntas que se tratan más adelante.

El concepto de capacidad es igualmente pertinente porque contempla a los titulares de derechos y aquellas personas que tienen responsabilidades relacionadas con la realización de los derechos humanos. Los titulares de derechos deben conocer sus derechos y tener la capacidad necesaria para reclamarlos, como también actuar para mejorar su propia situación en la medida de lo posible utilizando los medios y beneficios de los cuales disponen. Amartya Sen y otros autores abarcan este aspecto cuando se refieren a que *tienen capacidades* para actuar sobre su propia situación, interpretando *esta capacidad* como *libertad para actuar*. Otro punto de partida es el *empoderamiento* visto como un proceso gradual

21 Principios que se relacionan con el estado y el funcionamiento de las instituciones nacionales para la protección y la promoción de los derechos humanos, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 48/134 del 20 de Diciembre de 1993.

dirigido hacia la capacidad que permite a las personas, grupos e instituciones promover y proteger los derechos humanos, incluyendo el derecho a la alimentación adecuada.²²

El análisis de roles y capacidades (RCA, por sus siglas en inglés) se origina en la teoría de la organización y en la construcción de la capacidad de liderazgo.²³ El RCA puede aplicarse en la prestación de muchos programas y servicios diversos, tales como los programas de seguridad alimentaria y de salud. Igualmente puede ser aplicado en sistemas para monitorear la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad y, así, formar parte de una evaluación de los sistemas de información para el monitoreo (véase capítulo 7). Al mismo tiempo, el análisis de roles y capacidades ofrece un marco sólido que puede incorporar una variedad de enfoques y métodos. Mientras que la metodología se desarrolló por y para el personal que se ocupa de los programas dentro las organizaciones de desarrollo, es igualmente válida para ser utilizada en los departamentos e instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y comunidades de investigación.

El marco analítico

El RCA suministra un marco global para analizar los procesos involucrados en la realización de cualquier derecho humano (en lugar de ser un método específico). El marco permite una identificación y una organización sistemática de los roles que desempeñan y de las capacidades de los actores que tienen responsabilidades relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada (o con cualquier otro derecho humano). Muchos otros marcos y métodos pueden ser aplicados en el análisis, para lo cual podrá ser pertinente una variedad de información (primaria y secundaria). La idea fundamental es que los titulares de deberes en toda sociedad juegan diferentes roles en el cumplimiento de

22 Medir el empoderamiento es un desafío total en esta fase. En un estudio reciente del Banco Mundial, realizado por Alsop y Heinsohn (2005), se presenta un marco analítico muy complejo que puede ser utilizado para medir y monitorear los procesos de empoderamiento y sus resultados. Este marco ilustra cómo recopilar los datos sobre el empoderamiento y estructurar su análisis. Puede ser utilizado para medir el empoderamiento tanto a nivel de intervención como en el ámbito nacional, como una parte del monitoreo de la pobreza o de la gobernanza. Desde que el empoderamiento está considerado también como uno de los principios de derechos humanos establecidos que podrá asegurar la participación y ayudar a contrarrestar la discriminación, el marco analítico debería ser particularmente válido para monitorear la realización de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la alimentación.

23 En el movimiento por el derecho a la alimentación y en el discurso sobre nutrición y derechos humanos, el análisis de roles y capacidades entra en escena a inicios de esta década cuando el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas (CPN) lo propuso como una herramienta para desarrollar los indicadores de proceso al monitorear la realización de los derechos para la alimentación, la salud y la asistencia sanitaria (CPN, 2001). Este análisis, que inicialmente fue desarrollado por la Oficina Regional de UNICEF de África oriental y Sudáfrica (UNICEF, 2000) para dar una orientación práctica al personal responsable de la implementación del programa de desarrollo basado en los derechos humanos, ha sido mucho más desarrollado desde entonces por otros autores (Gillespie, 2001; Jonson, 2003; Sabatini y Engesveen, 2005). Como marco de monitoreo, es el único que incorpora los principios de los derechos humanos y se inicia a partir de ellos.

un derecho humano específico. Los titulares de deberes se pueden encontrar en los hogares, en el ámbito comunitario, regional y nacional. Un análisis del papel que desempeñan busca identificar a los titulares de deberes pertinentes, entender en qué consisten sus deberes y evaluar hasta qué punto cumplen con sus responsabilidades. En el caso de que cumplan parcialmente o fallen en el cumplimiento de sus funciones, no necesariamente se debe a una mala actuación por parte de los titulares de deberes, sino que se puede deber, por el contrario, a una limitación en su capacidad para llevarla a cabo. El concepto de capacidad, como se aplica aquí, es multidimensional y se divide en cinco dimensiones que se enumeran a continuación. El análisis de capacidad busca investigar por qué los titulares de deberes no cumplen con sus obligaciones, lo cual podría explicarse por una o más de estas dimensiones de la capacidad. Específicamente, las brechas en cada una de las dimensiones que impiden a los titulares de deberes el cumplimiento de sus obligaciones deberían identificarse y evaluarse para que se puedan proponer las acciones correctivas.

RECUADRO 4.4 Dimensiones de la capacidad de los titulares de deberes

- Estar **motivados** para implementar medidas en favor del disfrute de los derechos humanos y aceptar sus responsabilidades en la implementación de dichas medidas.
- Tener la **autoridad** para implementar tales medidas.
- Tener **acceso** y **control** de los **recursos** económicos, humanos y organizativos.
- Ser capaces de **comunicarse** bien con otros titulares de deberes y titulares de derechos.
- Ser capaces de tomar **decisiones congruentes** y de **aprender de las experiencias**.

Una lista de verificación de los enfoques puede ser adoptada para orientar el análisis a la luz del papel que desempeñan y la capacidad (RCA). Una explicación breve acompaña cada interrogante analítico referido a esa lista.

Análisis del papel que desempeñan

- *¿Quiénes son los titulares de deberes involucrados en la realización de ciertos derechos humanos dentro de un escenario específico?* La identificación de los titulares de deberes debe tener en cuenta los actores en todos los niveles, comenzando por el titular del derecho individual y su familia hasta llegar al nivel más alto, la autoridad del Estado, que es el último titular de deberes en la legislación de derechos humanos, e incluso los actores supranacionales.

No existe una respuesta preestablecida para saber cuántos titulares de deberes se deben incluir; la selección variará de una situación a otra.

- *¿Cuáles son sus correspondientes obligaciones y responsabilidades específicas (deberes)?* Esta parte del análisis debería generar una lista de obligaciones y responsabilidades para los diferentes grupos de titulares de deberes. Si bien el Estado tiene obligaciones legales bajo la ley internacional de los derechos humanos, los actores no estatales también tienen responsabilidades con respecto a la realización de esos derechos – que pueden o no haber sido formalizados dentro de las legislaciones o las normativas nacionales-. El nivel de las obligaciones del Estado está tradicionalmente clasificado en respetar, proteger y cumplir, a través de la facilitación, el suministro o la promoción de esos derechos. Algunas personas podrían argumentar que esta clasificación debería aplicarse igualmente a todos los titulares de deberes, mientras que otras sugieren que puede ser más válido utilizar las normas existentes para mejorar las prácticas, tales como las encontradas en las estrategias y los planes internacionales. Fuentes de consulta importantes para preparar la lista de las obligaciones incluyen aquellas provenientes del ámbito internacional de los derechos humanos: las convenciones internacionales y nacionales para los derechos humanos, Observaciones Generales y recomendaciones emitidas por los comités de los convenios de las Naciones Unidas u otras interpretaciones y elaboraciones autorizadas provenientes de disciplinas tales como el campo de la nutrición, emitidas por la OMS, UNICEF y la FAO.
- *¿Cómo es su actuación en el cumplimiento de esos deberes?* Teniendo presente la lista de deberes arriba mencionada, es necesario investigar si las diferentes obligaciones se están cumpliendo o no. El análisis del desempeño de esas obligaciones se hace particularmente a través de datos secundarios, pero puede también complementarse con datos primarios en caso de que estén disponibles. Los datos primarios pueden ser importantes en los casos en que hay muy poca información previa a disposición, o cuando los datos secundarios previos no son fiables o no reflejan la verdadera situación de los grupos vulnerables. Sin embargo, ya que puede ser necesario recopilar nuevos datos para la próxima parte del análisis (el análisis de la capacidad), se podría considerar la idea de recopilar datos adicionales que reflejen la actuación en el cumplimiento de las obligaciones por parte de los titulares de deberes.

Análisis de capacidades

- *¿Por qué los titulares de deberes identificados no están cumpliendo con sus obligaciones?* La razón o razones pueden recaer en uno o más de los cinco elementos de la capacidad. Una serie de indicadores puede crearse por cada elemento de la capacidad y por cada titular de deberes. Mientras

que algunos de estos indicadores son universales,²⁴ muchos están en un contexto altamente específico y podrían necesitar ser desarrollados sobre la base de un buen entendimiento acerca de la situación local en un momento determinado.

- *¿Cuáles son las brechas que entorpecen la capacidad para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades?* Utilizando el marco arriba mencionado, se podrían encontrar brechas cuando la capacidad observada (actual) se desvía de la capacidad normativa (deseada). El principal objetivo del análisis es dar a conocer tales brechas en la capacidad para planificar las intervenciones para el cambio, orientado hacia los titulares de deberes específicos.

Un ejemplo práctico sobre el análisis del papel que desempeñan las partes interesadas y de su capacidad

Un estudio detallado para evaluar el análisis del papel que desempeñan las partes interesadas y de su capacidad se emprendió en la República de las Maldivas dentro del contexto de los esfuerzos para promover prácticas sanas de lactancia materna en los “hospitales amigos del lactante”. Las titulares de derechos en este caso fueron las madres que habían dado a luz en estos hospitales y que tenían *el derecho de lactar a sus pequeños* como parte de la responsabilidad de suministrarles el alimento más adecuado a los recién nacidos. Otros actores identificados fueron los titulares de deberes en el ámbito de la autoridad estatal, así como los encargados de ejecutar las políticas del Estado con respecto a la lactancia materna y a las iniciativas de los hospitales amigos del lactante (BFHI, por sus siglas en inglés), por ejemplo, el gerente y el personal de los hospitales en tanto que son instituciones públicas.

El ejemplo muestra cómo el análisis del papel que desempeñan y de su capacidad, en principio, puede ser aplicado a cualquier tema del desarrollo que se quisiera abordar con un enfoque basado en los derechos humanos. La cuestión es cómo extraer los elementos importantes de manera que en esta tarea no se tarde mucho tiempo ni sea muy costosa.

Ventajas y limitaciones del RCA

El RCA tiene muchas ventajas como instrumento de evaluación y como instrumento analítico y pueden resumirse en los siguientes puntos:

- El RCA proporciona en detalle un marco basado en los derechos humanos para evaluar y monitorear los programas y servicios en favor del disfrute del derecho a la alimentación adecuada.

²⁴ Por ejemplo, el derecho a la información y el derecho a la participación son componentes cruciales de la capacidad de comunicar; los elementos de buena gobernabilidad constituyen normas importantes en la capacidad del Estado.

- El RCA identifica las áreas donde se deben realizar acciones correctivas para fortalecer la capacidad de los titulares de deberes en el cumplimiento de sus responsabilidades y, de esta manera, mejorar potencialmente la efectividad del programa/servicio generando resultados que contribuyan al disfrute del derecho a la alimentación adecuada. La efectividad del seguimiento de las acciones de fortalecimiento de la capacidad puede ser supervisada como parte de un proceso de monitoreo.
- El RCA proporciona la base para realizar un diálogo constructivo entre los titulares de deberes y los titulares de derechos (o sus representantes) para que las limitaciones que los primeros hayan tenido en el cumplimiento de sus obligaciones sean identificadas y entendidas por los segundos.

Es importante ser conscientes del potencial de las limitaciones afrontadas durante la aplicación del RCA. La mayor limitación es el hecho de que el análisis puede volverse muy extenso y complejo, en particular, cuando está involucrada una gran red de titulares de derechos y de titulares de deberes. Es tentador querer incluir a todos los actores pertinentes en una determinada situación, particularmente cuando importantes brechas en la capacidad se encuentran en los niveles más alejados. Sin embargo, es necesario equilibrar la complejidad enfocando cada situación específica. Una evaluación cualitativa inicial puede revelar en qué niveles y entre qué titulares de deberes aparecen las brechas que suelen ser más graves, y luego centrar el análisis más profundo en aquellos niveles y en aquellos titulares de deberes cuyas acciones correctivas se necesitan con mayor urgencia.

RECUADRO 4.5 Análisis de roles y capacidades – Ejemplo de un caso de lactancia materna y de las iniciativas de los hospitales amigos del lactante (BFHI) en las Maldivas

En Las Maldivas se llevó a cabo un caso práctico sobre el análisis de roles y capacidades de las prácticas de lactancia materna. El estudio se enfocó sobre tres grupos de titulares de deberes: las madres, el personal del hospital y las autoridades estatales. Los **papeles** o **responsabilidades** de cada grupo fueron identificados como se detalla. **Las madres** deben asegurar una buena nutrición a sus pequeños mediante una óptima lactancia materna. **Los hospitales** deben cumplir con los diez pasos (para que se realice la lactancia materna con éxito) de la iniciativa de los hospitales amigos del lactante (BFHI) y prevenir a las madres de la utilización de los sustitutos de la leche materna que se encuentran en el mercado. **Las autoridades del Estado** deben proteger a las madres lactantes de las interferencias que se pueden presentar en la práctica de la lactancia materna, tales como el comercio agresivo de los sustitutos de la leche materna y facilitar buenas condiciones para esta práctica a través de políticas y programas apropiados. La capacidad de cada grupo de titulares de deberes y sus cinco dimensiones se evaluó como sigue.

Madres:

- Deben estar motivadas para la práctica de la lactancia materna teniendo el conocimiento adecuado sobre sus beneficios.
- Puedan tomar sus propias decisiones sobre la práctica de la lactancia materna.
- Deben tener los recursos adecuados para una óptima lactancia materna, tales como el tiempo, las habilidades para lactar adecuadamente y un entorno protector.
- Deben ser capaces de comunicar los problemas que han tenido al lactar y buscar ayuda para solucionarlos.
- Deben estar en disposición de aprender de la experiencia de la lactancia materna y tomar decisiones basándose en una correcta información sobre esa práctica.

Hospitales:

- Que la dirección y el personal estén motivados para implementar los diez pasos de las BFHI y entiendan la importancia de su función y la lleven a cabo.
- Que la dirección y el personal tengan la autoridad para planificar e implementar medidas que concuerden con los diez pasos de las BFHI y den a conocer las ventajas de la lactancia materna frente a las creencias tradicionales.
- Que tengan recursos humanos, financieros y organizativos adecuados para implementar los diez pasos de las BFHI.
- Que el personal del hospital sea capaz de comunicarse con los funcionarios públicos, con sus colegas y con las madres lactantes.



RECUADRO 4.5 Análisis de roles y capacidades – Ejemplo de un caso de lactancia materna y de las iniciativas de los hospitales amigos del lactante (BFHI) en las Maldivas (cont.)

- *Que el personal sea capaz de aprender de las experiencias y de tomar decisiones congruentes al respecto. Igualmente, las autoridades públicas deben estar motivadas y aceptar sus obligaciones con respecto al derecho a la lactancia materna, tener autoridad para tomar decisiones sobre las medidas que involucren la lactancia materna, tener recursos adecuados para implementar esas medidas y comunicarlas correctamente a sus colegas y a las madres que están ejerciendo esa práctica y que, finalmente, sean capaces de aprender a través del monitoreo de esas medidas y tomar nuevas decisiones basadas en ese proceso de aprendizaje.*

El análisis de roles y capacidades mostró que: (a) alrededor de la mitad de los recién nacidos fueron alimentados exclusivamente con leche materna, (b) las madres por lo general tenían muy poco conocimiento de los beneficios de alimentar a sus pequeños exclusivamente con leche materna, (c) los entornos de las casas de las madres y de los hospitales no eran favorables para desarrollar óptimas prácticas de lactancia materna, (d) un bajo porcentaje del personal del hospital había recibido una capacitación apropiada sobre las prácticas exclusivas de lactancia materna, (e) las políticas sobre lactancia materna variaban entre un hospital y otro, y menos del 50 % del personal de los hospitales recibió una orientación sobre esas políticas, por ejemplo, la comunicación entre hospitales fue muy pobre y el personal de cada hospital no estaba motivado para implementar condiciones óptimas para la práctica de la lactancia materna, (f) las políticas del Departamento de Salud Pública con respecto a la lactancia materna, a pesar de que eran más amplias que los diez pasos de las BFHI, no fueron implementadas en los hospitales donde se llevaron a cabo las BFHI, quizás por la escasa identificación nacional con esas medidas normativas y (g) la capacitación para óptimas prácticas de lactancia materna suministrada por el gobierno no fue suficiente debido a muchas limitaciones logísticas, de recursos humanos y de tipo financiero.

Fuente: Engesveen. 2005.

EL MONITOREO DE LOS COMPROMISOS POLÍTICOS A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO (APP)

La Directriz 12 del derecho a la alimentación dice: (i) Se alienta a los entes regionales y locales a asignar recursos en sus respectivos presupuestos para la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria, (ii) los Estados deberían garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos, en particular en la esfera de la seguridad alimentaria, (iii) se alienta a los Estados a promover gastos y programas sociales básicos, en particular los que afectan a los segmentos pobres y vulnerables de la sociedad, a protegerlos de las reducciones presupuestarias y a aumentar,

al mismo tiempo, la calidad y eficacia de los gastos sociales y el acceso a la alimentación adecuada.

Como un medio para abordar estos temas desde una perspectiva de los derechos humanos, el análisis del presupuesto público es un importante instrumento para monitorear enfocándose en los derechos ya que se centra en la implementación. En general, el análisis del presupuesto público:

- Aborda los compromisos del gobierno hacia áreas específicas de la política.
- Determina las tendencias en los gastos de programas para verificar si los compromisos con los derechos humanos reciben una parte del presupuesto cada vez mayor y si está en línea con la realización progresiva de los derechos económicos y sociales.
- Revisa el gasto público en relación con las propuestas de las políticas y los programas para monitorear si tales propuestas son razonables y realistas, y si los costos siguen la línea de las prioridades del gobierno.
- Ayuda a analizar los impactos de los cambios presupuestarios en los grupos de población con inseguridad alimentaria y vulnerables.
- Puede ayudar con la evaluación de la adecuación de los presupuestos públicos en relación a los convenios y compromisos tanto nacionales como internacionales.
- Puede ayudar a identificar nuevas fuentes de financiamiento para las políticas, estrategias y programas propuestos.

Los análisis del presupuesto público pueden contribuir a la transparencia en la planificación y la formulación de las políticas del gobierno, a incrementar potencialmente la participación efectiva de los titulares de derechos en las discusiones sobre el presupuesto público y a suministrar a los titulares de derechos y a sus representantes la información con la cual puede pedir al gobierno la rendición de cuentas.

Los análisis del presupuesto público utilizan la información y los datos existentes y pueden generar indicadores de proceso que podrían contribuir a detectar prácticas de discriminación y, de esta forma, sugerir acciones correctivas para eliminar tales prácticas. Pueden también generar indicadores de proceso que reflejen la implementación de instrumentos específicos de la política y así analizar si las asignaciones y los gastos del presupuesto público son consecuentes con la realización progresiva de los DESC. Por último, pueden generar resultados analíticos que contribuyan a mantener el enfoque de la política sobre los grupos más vulnerables.

Los resultados del análisis del presupuesto público pueden, de esta manera, contribuir a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales porque estos resultados:

- Suministran una documentación sólida y a menudo cuantitativa, haciendo uso de las cifras presupuestarias propias del gobierno y, por consiguiente, realizando esfuerzos más efectivos en defensa de los derechos humanos.
- Proporcionan la información con la cual las comunidades pueden exigir al gobierno local que las asignaciones presupuestadas para los servicios y la infraestructura comunitarios sean realmente invertidas.
- Fortalecen la capacidad de los organismos no gubernamentales para evaluar los progresos y así informar más eficazmente a los organismos internacionales que monitorean los derechos humanos.
- Cuando los comités legislativos y parlamentarios trabajan en materias presupuestarias, los análisis permiten llegar a conclusiones concretas que pueden utilizarse en defensa de los cambios en la política que podrían promover la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Proporcionan parte de la evidencia en la presentación de los casos de violaciones de derechos ante los tribunales.

¿Qué es el análisis del presupuesto público?

El análisis del presupuesto público es, básicamente, una evaluación de lo que el gobierno ha asignado y de hecho ha invertido en diversos programas y proyectos propuestos, así como respecto al funcionamiento del gobierno mismo (incluyendo los costos del servicio de la deuda pública y su reembolso). Ya que el proceso presupuestario se realiza anualmente, el análisis puede ser aplicado también anualmente para monitorear las tendencias de las asignaciones y los gastos. Las asignaciones y los gastos reales necesitan ser evaluados con respecto a un objetivo, una meta o algún otro estándar. Es de particular interés monitorear a lo largo del tiempo las asignaciones y los gastos reales con respecto a los objetivos y las metas de la política y los programas relacionados con la disminución de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, especialmente de los grupos con inseguridad alimentaria y vulnerables.

En la planificación de un análisis del presupuesto hay que tener en cuenta que todo el ciclo del presupuesto consiste en cuatro etapas consecutivas. La finalidad del análisis podrá diferir en relación con esas cuatro etapas del ciclo del presupuesto, a saber:

1. *Formulación y redacción del presupuesto.* Analizar las propuestas presupuestarias, elaborar propuestas alternativas e influenciar las decisiones de la política.
2. *Promulgación del presupuesto.* Análisis del presupuesto en relación con los compromisos de la política, análisis del impacto del presupuesto sobre los objetivos y prioridades políticas más importantes, análisis del proceso

presupuestario (transparencia y participación), preparación de los materiales formativos sobre el presupuesto para ser presentados a distintos públicos.

3. *Implementación del presupuesto.* Monitoreo de los gastos y de las asignaciones presupuestarias reales e identificación de grandes discrepancias.
4. *Auditoría del presupuesto.* Análisis posterior de los informes de auditoría para mejorar los análisis de presupuestos futuros.

Los presupuestos normalmente se dividen en operativos y de capital. Los primeros incluyen los gastos corrientes de los programas y los servicios públicos, mientras que los segundos incluyen las inversiones en infraestructura, de las cuales se espera que sus beneficios sociales y económicos se extiendan más allá del presupuesto del año correspondiente. A menudo el análisis del presupuesto se concentra en los gastos operativos, lo cual no causa una seria distorsión si los presupuestos del capital son relativamente pequeños. Por otra parte, la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) pueden algunas veces depender de las inversiones en infraestructuras a largo plazo y deberían tenerse en cuenta en el análisis del presupuesto. Un ejemplo de ello pueden ser las instalaciones educativas para la realización del derecho a la educación.

Por lo tanto, la primera pregunta cuando se emprende un APP como instrumento de monitoreo es:

- ¿Qué programas, áreas del presupuesto o tipos de asignaciones y de gastos deberían incluirse en el análisis del presupuesto?

Para los fines del monitoreo es importante que se aplique todo el tiempo el mismo marco de referencia, en términos de tipos de programas, áreas del presupuesto o tipos de asignaciones y de gastos existentes que deben tenerse en cuenta para realizar un análisis válido de las tendencias en las asignaciones y en los gastos.

Diferentes enfoques del análisis del presupuesto público (APP)

No existe un modelo único para un APP –el enfoque que se aplique debe adaptarse a la realidad de cada país para encontrar las respuestas a los diferentes interrogantes planteados. Una buena manera para demostrar esto y los diferentes enfoques correspondientes es examinar los ejemplos provenientes de otros países. Hasta ahora, de lo que más podemos aprender es del análisis presupuestario relacionado con los derechos de los niños. Específicamente, en lo relativo al análisis presupuestario en seguridad alimentaria y nutricional, los esfuerzos para aplicar los métodos del APP se están poniendo en marcha actualmente en Brasil. Sin embargo, el trabajo aún no ha progresado lo suficiente para extraer enseñanzas.

Tres temas deben decidirse en el diseño de un APP:

- ¿Qué se debe monitorear en el presupuesto; por ejemplo, cómo se puede definir un presupuesto en favor de la seguridad alimentaria o en favor del derecho a la alimentación?
- ¿Qué programas y gastos específicos y qué instituciones monitorear?
- ¿Qué indicadores necesitan elaborarse para analizar y sacar conclusiones si los compromisos del gobierno y las prioridades de la política se reflejan en la medida que los fondos públicos son asignados e invertidos a su debido tiempo?

Una vez que se ha respondido a estos interrogantes y se cuenta con la capacidad adecuada para descifrar los datos del presupuesto (asumiendo que se ha tenido acceso razonable a los datos), el enfoque del APP puede resultar del todo sencillo. Es importante que *todas las cifras de las asignaciones y de los gastos en el presupuesto se ajusten a la inflación cuando se comparan varios años*. Este es un procedimiento simple que aplica el índice de precios al consumidor (IPC) a las asignaciones y gastos nominales de aquellos años que se comparan. El IPC tiene un año base fijo y los precios en otros años se expresan en términos de los precios del año base, eliminando de esta manera los efectos del precio. El resultado es lo que se llama asignaciones y gastos *reales* o asignaciones y gastos en *precios constantes*.

En respuesta a la pregunta sobre qué se debe monitorear en el presupuesto, dos enfoques generales emergen de experiencias disponibles al interior de un país:

- *Enfoque institucional*. Se totalizan los presupuestos de todas las instituciones gubernamentales que tienen la mayor responsabilidad para lograr las metas de seguridad alimentaria o para la realización del derecho a la alimentación adecuada.
- *Enfoque de programa*. Se totalizan los presupuestos de todos los programas (y de otras acciones gubernamentales) identificados por tener objetivos específicos para la seguridad alimentaria, independientemente de qué institución o instituciones tengan responsabilidades sobre esos programas.

En un APP se puede también aplicar una combinación de los dos enfoques. El enfoque institucional es tal vez el menos sólido de los dos, ya que una institución puede tener múltiples papeles y responsabilidades no todas relacionadas con la seguridad alimentaria. Esto requiere un análisis más detallado de los presupuestos institucionales para extraer las asignaciones que se relacionan con la seguridad alimentaria y para muchas instituciones (véase más adelante el ejemplo de México).

Por otra parte, los programas tienen más enfocados los objetivos y así pueden ser identificados más fácilmente y el presupuesto total del programa puede

incluirse en el presupuesto para el derecho a la alimentación adecuada (véase más adelante el ejemplo de Sudáfrica).²⁵

RECUADRO 4.6 Monitoreo de los presupuestos para la salud en Méjico

Para obtener un presupuesto global para la salud los presupuestos del Ministerio de Salud y de un fondo descentralizado para la salud fueron adicionados a los presupuestos para la salud de dos instituciones de seguridad social. Los presupuestos totales de las últimas dos instituciones cubrían también los beneficios de jubilación, los cuales tuvieron que ser separados de los gastos relacionados con la salud. Entre 1998 y 2002, el presupuesto para la salud se incrementó durante los primeros tres años, pero disminuyó en el último año. La disminución en 2002 fue debida a la disminución en los gastos de salud de una institución, la cual explicó casi la mitad del total de los gastos de salud, mientras que los presupuestos para la salud de las otras tres instituciones restantes permanecieron estables o se incrementaron ligeramente.

Fuente: Fundar/IBP/IHRIP. Las Cuentas de la Dignidad. 2004.

RECUADRO 4.7 Monitoreo de los derechos socioeconómicos de los niños en Sudáfrica

La Unidad de Presupuestos para los Niños de IDASA (una ONG) en Pretoria definió los compromisos del gobierno para la realización de los derechos de los niños con el monitoreo de los gastos reales (2002/3, 2003/4) y proyectados (2004/5, 2005/6) de tres programas orientados hacia los niños: (i) Foster Care Grant Programme (programa de subvención familiar), (ii) Care Dependency Grant Programme (Programa de subsidios por hijos a cargo), y (iii) Child Support Grant Programme (Programa de subsidio infantil). Los gastos y las asignaciones se obtuvieron para cada provincia, y para el país en conjunto. Los resultados indicaron que el gasto combinado de los tres programas se incrementó todo el tiempo, incluso como porcentaje del presupuesto público total. Los gastos del Programa de subsidio infantil se incrementaron significativamente cada año. Hubo una marcada diferencia entre provincias en el incremento anual de los gastos de estos tres programas.

Fuente: IDASA. 2004.

25 Cuando se evalúa y monitorea únicamente un programa en particular, la mayoría de los métodos del análisis del presupuesto público (APP) también son aplicables (véase el capítulo 5). Aquí nos hemos ocupado del monitoreo de las asignaciones y de los gastos agregados del presupuesto.

Una estrategia o política alimentaria y nutricional nacional también puede detallar los programas a través de los cuales se implementa. Con ambos enfoques, los presupuestos en favor del derecho a la alimentación pueden ser desarrollados en diferentes niveles del gobierno, por ejemplo, en el ámbito nacional, provincial o distrital. Cuando los programas nacionales o regionales se cofinancian, las asignaciones respectivas del presupuesto deberían analizarse separadamente en cada uno de los ámbitos nacionales, estatales o provinciales, municipales o distritales.

Una información importante a tener en cuenta podría ser cómo las prioridades de la política pueden cambiar en el tiempo y cómo pueden diferir en los varios niveles del gobierno, como se refleja en el programa de asignaciones (y de gastos) en el presupuesto nacional, estatal y distrital. Para ilustrar una aplicación del APP, tenemos el ejemplo específico de Brasil.²⁶

La experiencia de Brasil

El monitoreo de las asignaciones y los gastos del presupuesto para la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil está aún, en gran medida, en una fase de desarrollo. Las pocas organizaciones de la sociedad civil (IBASE e INESC) y las instituciones semiautónomas del gobierno (IPEA y CONSEA) que están aplicando o intentan aplicar un análisis de presupuesto público (APP) a la alimentación y la nutrición utilizan el enfoque de programa. Las dos OSC definen el presupuesto para la seguridad alimentaria y nutricional de manera diferente:

- IBASE selecciona las acciones y programas públicos que considera están directa o indirectamente relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional.
- INESC monitorea las asignaciones y los gastos del presupuesto en diferentes áreas de la política pública, una de las cuales es el sector agrícola, donde la seguridad alimentaria y nutricional se considera un subsector.

26 ABRANDH. 2005.

RECUADRO 4.8 Presupuesto para la seguridad alimentaria y nutricional – Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, Brasil

El presupuesto para la seguridad alimentaria y nutricional definido por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (2005) y utilizado para elaborar las propuestas al poder ejecutivo del gobierno consistió en 16 áreas relacionadas con la alimentación y la nutrición, las cuales abordaron un total de 59 programas. Cada programa estuvo dividido en acciones públicas específicas, que iban de 1 a 13 acciones por programa, para un total de 186 acciones o actividades públicas. Las áreas relacionadas con la alimentación y la nutrición fueron: (1) biodiversidad y poblaciones tradicionales, (2) pesquerías y acuicultura, (3) reforma agraria, crédito y conservación, (4) agricultores minifundistas, (5) alimentos sanos, (6) estudios y cuidados de la salud, (7) instalaciones sanitarias, (8) intervenciones estructurales (empleo, producción a pequeña escala en comunidades pobres, pequeñas empresas), (9) alimentación escolar, (10) acceso a los alimentos, (11) recopilación y procesamiento de desperdicios reciclables en las áreas rurales y urbanas, (12) transferencia de ingresos, (13) seguridad alimentaria y nutricional en las poblaciones indígenas, (14) seguridad alimentaria y nutricional en las poblaciones afrobrasileñas, (15) seguridad alimentaria y nutricional en regiones semiáridas, y (16) almacenamiento y comercio de alimentos. Obviamente, en algunos casos, se definieron los grupos objetivo para los programas y las acciones públicas. La inclusión de sectores no alimentarios buscaba que el enfoque de seguridad alimentaria y nutricional fuera holístico y multisectorial.

Por su parte, IPEA hace el análisis del presupuesto federal enfocándose sobre los gastos sociales desglosados en doce áreas, siendo el área de la alimentación y la nutrición una de ellas. Únicamente las acciones del gobierno que influenciaron directamente la alimentación y la nutrición fueron incluidas, mientras que las acciones que la influenciaron indirectamente se consideraron parte de otras áreas sociales, tales como la salud, la educación, la tenencia de la tierra, el empleo, etc. De esta forma, por ejemplo, las interrelaciones y las interdependencias de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) no están consideradas en estos enfoques. Posteriormente y debido a consultas entre miembros de CONSEA y ministerios pertinentes, un grupo de trabajo técnico de CONSEA identificó recientemente dieciséis áreas prioritarias de la política relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional, abarcando así un total de 59 programas los cuales conformaron el presupuesto para la seguridad alimentaria y nutricional. Las asignaciones y los gastos fueron monitoreados por CONSEA y sus ONG asociadas desde 2006. Esto también le permitió a CONSEA elaborar propuestas concretas para el presupuesto de seguridad alimentaria y nutricional a la Presidencia Federal y examinar el proyecto de ley presupuestaria de 2006 en relación con las propuestas del presupuesto para seguridad alimentaria y

nutricional de ese año. Sin embargo, la experiencia adicional de Brasil muestra que el espacio político para que la sociedad civil pueda participar en el proceso de formulación del presupuesto puede ser limitado.

RECUADRO 4.9 Participación de la sociedad civil en la formulación del presupuesto público en Brasil

La Presidencia Federal invitó a dos grandes redes de ONG, ABONG e Inter-Redes, para organizar consultas y debates en los ámbitos nacional y estatal sobre el Plan Plurianual (PPA) 2004-2007. Este plan vincula la planificación económica al proceso presupuestario, es decir, establece las prioridades de la política que deberían reflejarse en el presupuesto público. Una vez realizadas las consultas, ABONG e Inter-Redes elaboraron un informe que sintetizó, entre otras cosas, las prioridades políticas propuestas por la sociedad civil, las cuales se concentraron en las políticas para el sector social. No obstante, el PPA 2004-2007 reflejó, sobre todo, las metas macroeconómicas del Gobierno y enfatizó el desarrollo de varios sectores económicos, tales como el de la agroindustria. Sin embargo, para la sociedad civil fue una oportunidad para aprender más sobre la planificación económica y los procesos de elaboración del presupuesto.

Indicadores del análisis del presupuesto público (APP) y su interpretación

Una vez que el marco de monitoreo para presupuestar la seguridad alimentaria y nutricional o el derecho a la alimentación adecuada haya sido establecido, los indicadores del análisis del presupuesto público tienen que ser definidos e interpretados desde la perspectiva de los derechos humanos. Estos indicadores necesitarían ser elaborados en cada país, dependiendo de los propósitos por los cuales el monitoreo del presupuesto público ha sido emprendido y de la accesibilidad y la disponibilidad de los datos de ese presupuesto. Una revisión de los informes del monitoreo del presupuesto provenientes de varios países identifica muchos indicadores que normalmente están incluidos en el análisis del presupuesto público. Una lista de indicadores típicos se presenta a continuación.

Una lista de indicadores generados por el análisis del presupuesto público

- INDICADOR A: ASIGNACIONES TOTALES EN EL PRESUPUESTO PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA (RTFB, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS), POR AÑO PRESUPUESTARIO
- INDICADOR B: GASTOS TOTALES REALES EN EL PRESUPUESTO RTFB, POR AÑO PRESUPUESTARIO

- ✓ INDICADOR C: $\text{INDICADOR B} / \text{INDICADOR A} * 100\%$
- ✓ INDICADOR D: $\text{INDICADOR A} / \text{ASIGNACIONES TOTALES DEL PRESUPUESTO EN PORCENTAJE} * 100\%$
- ✓ INDICADOR E: $[(\text{INDICADOR A} - \text{INDICADOR B}) \text{ RTFB} / (\text{INDICADOR A} - \text{INDICADOR B}) \text{ PRESUPUESTO TOTAL}] * 100\%$
- ✓ INDICADOR F: $\text{INDICADOR A E INDICADOR B} / \text{PRODUCTO INTERNO BRUTO} * 100\%$
- ✓ INDICADOR G: $\text{INDICADOR A E INDICADOR B} / \text{NÚMERO TOTAL DE PERSONAS}$

Dentro del contexto del monitoreo enfocado en los derechos humanos, la interpretación de estos indicadores es como sigue:

Indicador A

Son las asignaciones presupuestarias para el derecho a la alimentación en el presupuesto de cada año. Al compararse los años sucesivos, nos muestra qué cambios se han producido en las asignaciones presupuestarias a lo largo del tiempo. ¿Son esos cambios consistentes con los compromisos políticos y las prioridades de la política con respecto a la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada? Los valores que se incrementan en los años subsiguientes podrían indicar que los recursos públicos que se asignan para la realización del derecho a la alimentación adecuada se incrementan cada vez más.

Indicador B

Son los gastos presupuestarios reales del presupuesto para el derecho a la alimentación adecuada de cada año. Al compararse los años sucesivos, nos muestra qué cambios se producen en los gastos presupuestarios a lo largo del tiempo. ¿Son estos cambios consistentes con los compromisos políticos y con las prioridades de la política con respecto a la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada? Los valores que se incrementan en los años subsiguientes podrían indicar que cada vez se invierten más recursos públicos para la realización progresiva de este derecho.

Indicador C

Es el porcentaje de las asignaciones del presupuesto para el derecho a la alimentación adecuada que ha sido gastado efectivamente. Un valor cercano al 100% indica que todos los fondos asignados han sido gastados (al final del año presupuestario). Un valor significativamente por debajo del 100% indica un desempeño deficiente de los encargados de implementar el presupuesto. Esto puede ser la base para requerir la rendición de cuentas a los funcionarios responsables de esas discrepancias y para encontrar maneras de mejorar el desempeño en la implementación del presupuesto.

Indicador D

Son las asignaciones presupuestarias del derecho a la alimentación como porcentaje de las asignaciones presupuestarias totales de cada año. Este indicador es parecido al indicador A, con la diferencia de que este último ajusta las fluctuaciones de las asignaciones presupuestarias totales. Si el porcentaje muestra pocos cambios en el tiempo, significa que las asignaciones presupuestarias para el derecho a la alimentación fluctúan en la misma cantidad que las asignaciones presupuestarias totales. Si este indicador muestra un porcentaje más alto en un año en que las asignaciones presupuestarias totales fueron reducidas, significa que las asignaciones presupuestarias para el derecho a la alimentación están “protegidas”, es decir, no sufrieron el mismo descenso que las asignaciones del presupuesto total.

Indicador E

Es la proporción de la implementación del presupuesto para el derecho a la alimentación con respecto a la implementación del presupuesto total. La implementación se refiere a la diferencia entre las asignaciones y los gastos reales. Esto es particularmente crítico al final del año presupuestario. Una proporción cada vez mayor a lo largo del tiempo indica que la implementación del presupuesto para el derecho a la alimentación es cada vez peor con respecto a la implementación del presupuesto total. Esto puede ser un buen fundamento para hacer responsables a los funcionarios encargados por su deficiente desempeño, sobre todo en la implementación del presupuesto para el derecho a la alimentación.

Indicador F

Son las asignaciones y los gastos presupuestarios para el derecho a la alimentación con relación al producto interior bruto (PIB). Dentro de un marco de monitoreo, este indicador nos muestra si los cambios en el presupuesto del derecho a la alimentación siguen la misma tendencia que los cambios en el producto interior bruto (PIB). Nos puede dar una respuesta parcial al interrogante de si el gobierno está o no haciendo total uso de los recursos disponibles.

Indicador G

Son las asignaciones y los gastos presupuestarios per cápita para el derecho a la alimentación. Las comparaciones a través del tiempo están ajustadas por los cambios en la población o por los cambios en el número de personas clasificadas con inseguridad alimentaria y vulnerables. Si las asignaciones y los gastos presupuestarios per cápita se incrementan con el tiempo, significa que se están produciendo avances en la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada.

Algunos puntos adicionales importantes:

- Para establecer las *tendencias* en las asignaciones y los gastos presupuestarios reales, se requiere un número mínimo de observaciones anuales, por lo menos, de cinco años consecutivos.
- Tanto en el enfoque institucional como en el enfoque de programa, puede ser de utilidad desglosar los indicadores por institución o por programa (asumiendo que existan suficientes datos), para elaborar propuestas más concretas con respecto a las acciones correctivas.
- Desde la perspectiva de los derechos humanos, un desglose en las unidades administrativas regionales (provincia, distrito o municipio) relata una historia interesante sobre la distribución geográfica de las asignaciones y de los gastos presupuestarios del derecho a la alimentación.
- Desde la perspectiva de los derechos humanos, los desgloses de la población en grupos específicos (por características demográficas y por medios de sustento) son importantes y ayudan a responder a la siguiente pregunta: ¿hay algunos hogares o individuos con inseguridad alimentaria o vulnerables que reciben más beneficios que otros? Esto se puede ver fácilmente desde la perspectiva del enfoque de programa cuando los programas han definido los grupos objetivo, por ejemplo, en el caso de Brasil.

Limitaciones en la aplicación de los métodos para un análisis del presupuesto público (APP)

Las experiencias acumuladas en cada país muestran que se pueden encontrar muchas limitaciones cuando se aplican los métodos del APP para monitorear los compromisos del gobierno con el derecho a la alimentación adecuada. Algunas limitaciones incluyen:

- Los analistas presupuestarios no gubernamentales pueden no tener acceso a la información detallada del presupuesto público.²⁷ Las cifras del presupuesto que publica el gobierno son a menudo parciales y altamente condensadas. Los datos detallados del presupuesto público, necesarios para emprender un análisis completo, pueden no estar disponibles.
- Los presupuestos públicos son complejos y para ser interpretados se requiere cierta experiencia en la materia. Esta experiencia a menudo está muy limitada a los técnicos del presupuesto que trabajan en las instituciones del gobierno. Los datos publicados del presupuesto habitualmente no vienen acompañados de la documentación detallada y útil que puede ayudar en la interpretación. Los grupos de titulares de derechos encuentran dificultad para entender los presupuestos públicos debido a su complejidad.

²⁷ En Brasil la única base de datos disponible para las organizaciones de la sociedad civil es la de la Cámara de Diputados. Esta base de datos se actualiza normalmente cada 2-4 semanas.

- Aquellos que tienen experiencia en el análisis del presupuesto público (APP) no han estado suficientemente informados sobre los principios de derechos humanos, limitando su interpretación a los resultados del APP.
- Un elemento de discontinuidad puede introducirse con el tiempo en un monitoreo del presupuesto cuando se producen cambios y ciertas asignaciones presupuestarias se incluyen en otras asignaciones, o hay un cambio en los títulos y aquellas no se detectan fácilmente en la elaboración del nuevo presupuesto.

Pueden existir limitaciones adicionales que restringen la interpretación de los resultados del APP y los encargados del monitoreo del presupuesto público deben ser concientes de esto y tener en cuenta que:

- Los análisis de los resultados del presupuesto pueden reflejar lo que viene asignado y lo que ha sido gastado, pero *no lo que se debería gastar*. Los objetivos y las prioridades de las políticas y programas deberían orientar las asignaciones y los gastos presupuestarios, incluyendo los compromisos relacionados con la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada; un análisis de las asignaciones y de los gastos del presupuesto sin una correlación directa con los objetivos y las prioridades de las políticas y programas dice muy poco acerca de la implementación de los compromisos del gobierno.
- Los gastos reales del presupuesto pueden diferir de los presupuestados, y los datos de los gastos reales pueden no estar disponibles hasta mucho después de que el año presupuestario haya terminado. Pocos gobiernos publican los cambios en el presupuesto durante la fase de implementación. Cuando las diferencias entre los resultados de los gastos reales y las asignaciones aprobadas son pequeñas no es una limitación seria, pero, en cambio, si las diferencias son grandes y no hay información disponible acerca de cómo el presupuesto se está implementando realmente, los análisis del presupuesto pueden ser engañosos.
- El análisis del presupuesto no suministra directamente ideas sobre la *efectividad* y la *eficiencia* de los gastos reales, ni de cómo están siendo orientados hacia las personas pobres. Existe la necesidad de complementar los resultados del análisis del presupuesto con evaluaciones en el terreno, con la revisión y el análisis de la documentación de programas y proyectos, haciendo referencia directa a los objetivos y a las prioridades de la política.
- El gobierno puede dejar fuera del proceso presupuestario normal ciertos gastos, tales como los de los programas de seguridad social o los ingresos obtenidos de los contratos sobre los recursos naturales. Esto significa que el presupuesto normal puede suministrar en algunos casos un cuadro incompleto de los gastos reales. Cuando estos gastos o programas extrapresupuestarios son grandes, también deberían ser monitoreados y analizados, asumiendo,

desde luego, que pueda tenerse acceso a la información necesaria.

Estas limitaciones pueden superarse.²⁸ Las instituciones de derechos humanos pueden adoptar un APP como un instrumento de monitoreo y de interpretación de los resultados desde la perspectiva de los derechos humanos. Probablemente se requerirá de personas con habilidades específicas para emprender un análisis de este tipo. Los esfuerzos para establecer alianzas más estrechas entre el gobierno y la sociedad civil en el establecimiento de las prioridades políticas pueden dar como resultado un mejor acceso a los datos detallados del presupuesto²⁹ y a una mayor disposición por parte del gobierno para formar e informar al público en general sobre el presupuesto público. Véase, por ejemplo, los esfuerzos realizados por el Gobierno de Uganda para informar cada año al público en general sobre el presupuesto nacional de una forma muy sencilla (véase el capítulo 6 del volumen I).

Monitoreo del proceso presupuestario

El análisis del presupuesto público (APP) puede utilizarse como un instrumento de monitoreo del derecho a la alimentación adecuada enfocado en los derechos. El proceso de elaboración del presupuesto en sí también debería ser supervisado, de modo que se hagan esfuerzos para llevar a cabo este proceso basándose en los derechos. El interrogante que debe plantearse es si el proceso es transparente, participativo y si puede conllevar el empoderamiento. Un análisis de roles y capacidades puede ser un instrumento útil para monitorear el proceso del presupuesto. Los roles y responsabilidades de las diferentes instituciones durante las varias fases del ciclo del presupuesto necesitan ser comprendidas y monitoreadas, así como sus respectivas capacidades para emprender las labores de monitoreo de las cuales son responsables. Monitorear el proceso presupuestario debería conducir a propuestas de acciones de seguimiento que lo hagan más compatible con las normas de los derechos humanos.

Una evaluación interesante del proceso presupuestario que se llevó a cabo en Uganda aplicó más o menos un análisis de roles y capacidades (UDN, 2004). Catorce instituciones en Uganda, que tenían roles o responsabilidades en el

28 A las organizaciones que están comenzando a aplicar el APP en relación al derecho a la alimentación adecuada (o a cualquier otro DESC) como un instrumento de monitoreo enfocado en los derechos, se les anima para que entren en contacto con otros grupos que estén llevando a cabo análisis del presupuesto en otros países y así puedan intercambiar sus experiencias. La dirección electrónica de un sitio web a través del cual tales grupos pueden ser identificados y contactados se encuentra en las fuentes de referencia de este capítulo.

29 La experiencia internacional muestra que en algunos países seleccionados los factores que están facilitando el crecimiento del papel de la sociedad civil en la labor del análisis del presupuesto incluyen: (i) los procesos de democratización, (ii) la introducción de la descentralización del presupuesto local, (iii) nuevos sistemas de gestión del gasto público y el presupuesto basado en los resultados, y (iv) el consenso creciente de los papeles complementarios que desempeñan gobierno y sociedad civil.

proceso del presupuesto, fueron identificadas³⁰ y evaluadas en cada una de las cuatro fases del ciclo del presupuesto, de acuerdo con una lista de verificación de seis puntos (véase el siguiente recuadro). Similares evaluaciones se llevaron a cabo en otros nueve países de África. Esta lista de verificación también puede ser un instrumento útil para monitorear el proceso presupuestario desde la perspectiva de los derechos humanos.

Lista de verificación para evaluar el proceso presupuestario desde la perspectiva de los derechos humanos

- CLARIDAD DE LOS ROLES Y DE LAS RESPONSABILIDADES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO
- DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO AL PÚBLICO EN GENERAL
- CAPACIDAD PARA PREPARAR E IMPLEMENTAR UN PRESUPUESTO Y PARA DESGLOSAR SU INFORMACIÓN
- ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTE DE LAS PERSONAS INTERESADAS
- GESTIÓN DE LAS ACTIVIDADES EXTRAPRESUPUESTARIAS
- PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS INTERESADAS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO (ACCESO Y CAPACIDAD PARA PARTICIPAR)

30 El Parlamento, la Oficina del Primer Ministro, el Ministerio de Hacienda, Planeación y Desarrollo Económico, el Ministerio del Servicio Público, el Ministerio del Gobierno Local, el Banco de Uganda, el Auditor General, el Organismo de Ingresos de Uganda, el Departamento de Estadísticas en Uganda, los Servicios Computarizados en Uganda, los Gobiernos Locales, Socios para el Desarrollo y el público en general.

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **ABRANDH.** 2005. *Elaborating Guidelines to Monitor the Implementation of the Right to Adequate Food at Country Level*. Informe final del proyecto. Brasilia.
- ❖ **ACC/SCN.** 2001. *Monitoring the realization of rights to adequate food, health and care for good nutrition – A way forward to identify appropriate indicators?* Realizado por un pre-ACC/SCN Task Force Nairobi, 29 de marzo – 1 de abril, 2001. Documento de trabajo del ACC/SCN Grupo de trabajo sobre la nutrición y los derechos éticos y humanos, 4-5 de abril de 2001.
- ❖ **Alsop, R. y Heinsohn, N.** 2005. *Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators*. Banco Mundial, Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas No. 3510. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=665062>
- ❖ **Engesveen, K.** 2005. *Strategies for realising human rights to food, health and care for infants and young children in support of MDGs: Role and capacity analysis of responsible actors in relation to breastfeeding in the Maldives*. Ponencia presentada en la 32ª Reunión del SCN, Brasilia 2005. Publicación SCN No. 30, págs. 56-66.
- ❖ **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.
- ❖ **Gillespie, S.** 2001. *Strengthening capacity to improve nutrition*. División de Consumo de Alimentos y Nutrición Documento de debate No. 106. International Food Policy Institute (IFPRI), Washington DC.
- ❖ **Gobierno de Uganda (Ministerio de Agricultura, Industria Pecuaria y Pesca y el Ministerio de la Salud).** *The Uganda Food and Nutrition Policy*. Kampala, julio 2003.
- ❖ **IDASA (Institute for Democracy in South Africa).** 2004. Children's Budget Unit. *Monitoring Child Socio-economic Rights in South Africa: Achievements and Challenges*. Pretoria.
- ❖ **Ramkumar, V.** 2009. *Nuestro dinero, nuestra responsabilidad: Guía ciudadana para la vigilancia del gasto público*. The International Budget Partnership, Washington, D.C. Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-Spanish.pdf> – Ingreso 25 de julio de 2008.

- ❖ **Friedman, J.** 2006. *A Guide to Tax Work for NGOs*. (Una guía para el trabajo presupuestario para las ONG). The International Budget Partnership, Washington, D.C. Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Tax-Work-for-NGOs.pdf> – Ingreso 25 de julio de 2008.
- ❖ **Shapiro, I.** ed. 2002. *Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario*. The International Budget Partnership, Washington, D.C. Disponible en: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide_to_Budget_Work_spanish1.pdf
- ❖ **Jonsson, U.** 2003. *Human rights approach to development programming*. UNICEF, Nairobi.
- ❖ **Norton, A. y Elson, D.** 2002. *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*. London, Overseas Development Institute.
- ❖ **Revolutionary Government of Zanzibar.** 2007. United Republic of Tanzania. *Zanzibar Strategy for Growth and Reduction of Poverty*. Zanzibar.
- ❖ **Revolutionary Government of Zanzibar.** 2008. United Republic of Tanzania. *Zanzibar Food Security and Nutrition Policy*. Zanzibar.
- ❖ **Sabatini, F.** 2005. *Programming with a human rights approach: A UNICEF experience in operational practice*, in: Eide, W.B. y Kracht, U. eds. *Food and Human Rights in Development. Volume I: Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*. Antwerpen and Oxford, Intersentia.
- ❖ **Uganda Debt Network.** 2004. *Budget Transparency in Uganda*. Documento de debate No. 6, Kampala.
- ❖ **Organización de las Naciones Unidas y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.** 2005. *Derechos económicos, sociales y culturales. Un manual para las instituciones de los derechos humanos (Series para la capacitación profesional No. 12)*. Nueva York y Ginebra.
- ❖ **UNICEF.** 1999. *Operationalization for ESAR of UNICEF global guidelines for human rights programming*. UNICEF Oficina Regional en África Oriental y Meridional.
- ❖ Lista de los sitios web de instituciones en varios países que han emprendido una labor de análisis del presupuesto público y cómo pueden ser contactados: <http://internationalbudget.org/library/find-resources>

5. MONITOREAR LOS IMPACTOS EN LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

En este capítulo reuniremos cuatro temas relacionados y relevantes para monitorear los impactos en la realización del derecho a la alimentación adecuada. Los análisis de la situación de seguridad alimentaria y nutricional y de vulnerabilidad son importantes para la formulación de políticas y estrategias alimentarias y nutricionales. Proporcionan la información para la evaluación ex-ante de políticas y su formulación, así como una base desde la cual monitorear los impactos. Esto también es válido para los programas nacionales específicos que tienen por objeto abordar las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición así como las violaciones del derecho a la alimentación adecuada. Examinaremos los análisis de la situación alimentaria, nutricional y de vulnerabilidad, evaluando y haciendo un seguimiento de las medidas políticas y de los programas específicos.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Un análisis de la situación de seguridad alimentaria y nutricional debería formar parte de la evaluación del derecho a la alimentación adecuada. En la *Directriz del derecho a la alimentación 10*, se promueven la evaluación y el seguimiento de los patrones de consumo de alimentos, incluida la diversidad en la dieta, los hábitos sanos de consumo y la preparación de los alimentos, así como los patrones de alimentación infantil, incluyendo la lactancia materna. La evaluación del derecho a la alimentación debería proporcionar indicadores de proceso e impacto para monitorear la realización del derecho a la alimentación adecuada y los impactos y los procesos de implementación de las medidas políticas y de programa. Sin embargo, la evaluación del derecho a la alimentación tiene ciertos límites. Es poco probable que los resultados puedan ser utilizados como una base sobre la cual monitorear los resultados de todas las actividades futuras del derecho a la alimentación adecuada. No obstante, la evaluación puede indicar los aspectos sobre los que se debe centrar un análisis más profundo.

El análisis de la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición sirve para identificar a las personas cuyo derecho a la alimentación adecuada no se realiza y entender por qué

La comprensión de las causas inmediatas, fundamentales y subyacentes de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad es un prerrequisito importante para aplicar medidas encaminadas a garantizar el disfrute del derecho a la alimentación adecuada para todos. Los resultados y conclusiones del análisis de la situación deben orientar la formulación de políticas, leyes y programas. Como veremos más adelante, la comprensión de las causas estructurales de la inseguridad alimentaria brindará una importante contribución en la decisión, delineamiento y realización de los inventarios de leyes, políticas e instituciones y organizaciones que van a ser evaluadas en cada contexto nacional específico. La evaluación puede contribuir a fomentar la comprensión y el acuerdo entre el gobierno y todas las partes interesadas sobre la actual crisis alimentaria y la situación de seguridad alimentaria y nutricional. De igual modo, puede ayudar a comprender las principales causas de la inseguridad alimentaria y nutricional y las violaciones del derecho a la alimentación adecuada, y qué acciones se deben tomar para abordar las causas de la inseguridad entre los diferentes grupos vulnerables y desfavorecidos.

Un ejemplo de un análisis de la situación se presenta en los Perfiles de los Programas Comunitarios para la Seguridad Alimentaria (CFSP, por sus siglas en inglés). Estos perfiles analizan las poblaciones que padecen inseguridad alimentaria crónica o son vulnerables a padecerla. Se incluyen también en ellos los problemas nacionales relacionados que tienen impacto en el ámbito comunitario, tales como la política y las cuestiones socioeconómicas o ambientales. Un CFSP puede servir para los siguientes fines:

- Ayudar a la elaboración de una lista de las intervenciones apropiadas para una zona determinada, incluidos los proyectos de base comunitaria.
- Identificar los criterios para la selección de los beneficiarios del programa.
- Establecer las pautas para la disponibilidad y el acceso local a los alimentos de acuerdo con las variaciones estacionales.
- Proporcionar información de base con la cual se podrá monitorear la situación general de seguridad alimentaria de una población durante períodos prolongados, lo cual puede usarse, a su vez, para la evaluación del proyecto (que se centra en el indicador de resultado final) o para detectar tendencias a largo plazo que podrían apuntar a algunas cuestiones de fondo o estructurales que debilitan la seguridad alimentaria de las comunidades.

Las revisiones de documentos, el análisis de datos secundarios (desagregación de los datos de la encuesta nacional), las consultas a los principales informadores y los debates con grupos involucrados suelen tomarse como base en la construcción de los CFSP. Por ejemplo, los miembros de la comunidad por lo

general no tienen ningún problema en identificar cuáles de sus miembros padecen inseguridad alimentaria y el porqué de su situación.

Un análisis completo de la situación de seguridad alimentaria y nutricional involucra diversas herramientas de análisis, principalmente:

- Análisis de causalidad.
- Análisis de vulnerabilidad.

El análisis de vulnerabilidad se describe con mayor detalle en la sección siguiente. Se centra en la identificación de los grupos de población que padecen inseguridad alimentaria y vulnerabilidad para describir los problemas de alimentación y nutrición que enfrentan y ubicarlos geográficamente.

Análisis de causalidad

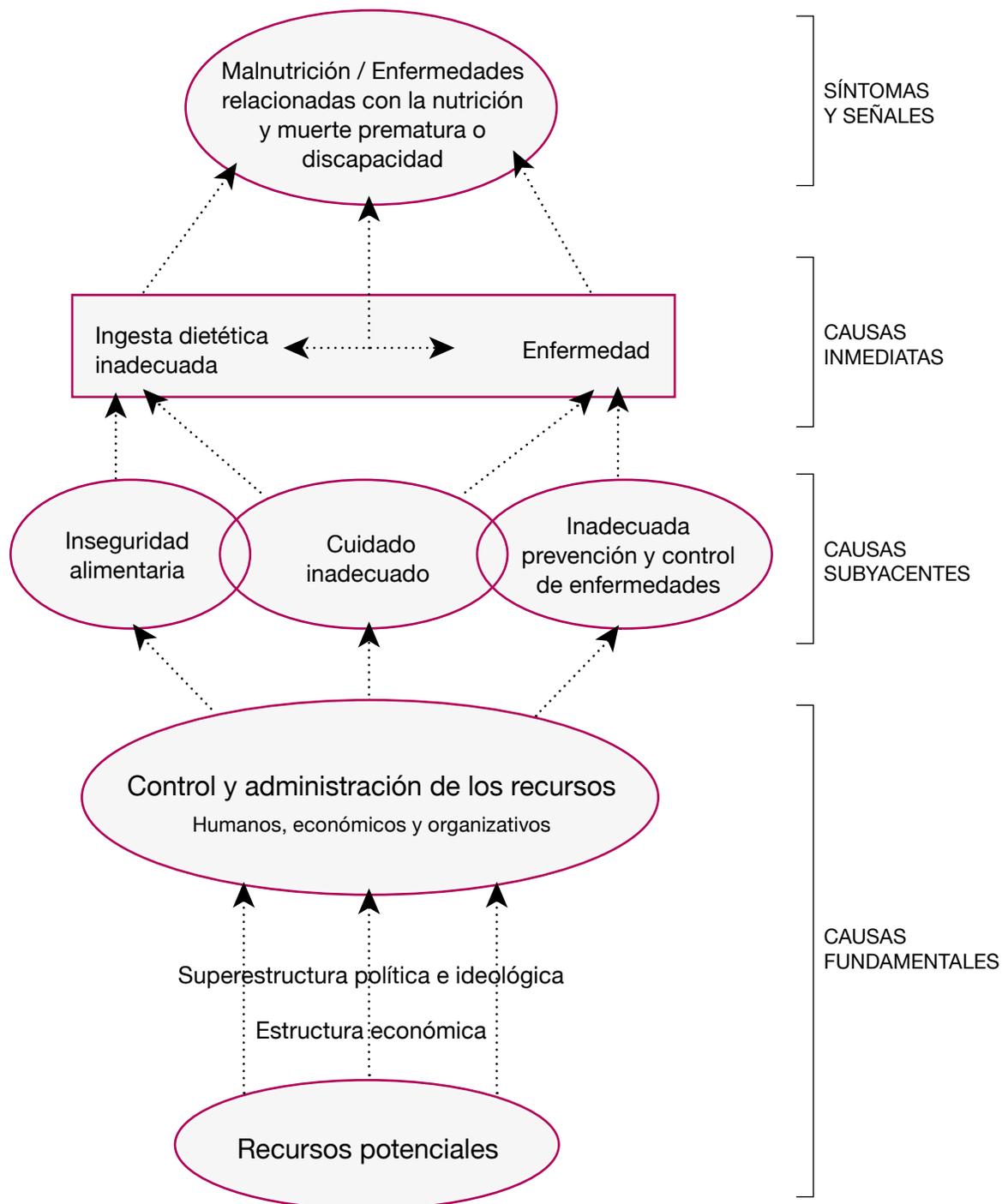
El análisis de causalidad se aplica también para identificar las causas subyacentes de la vulnerabilidad para padecer inseguridad alimentaria de los grupos desfavorecidos y sirve de base en el diseño de intervenciones eficaces dirigidas a estos grupos. Los pasos a seguir en la realización de un análisis de causalidad son los siguientes:

- Construir un modelo aproximado de causalidad con el conocimiento existente y la documentación acerca de los problemas de alimentación y nutrición en el país, basándose también en un entendimiento común de lo que la seguridad alimentaria y la nutrición significan,³¹ o adaptar un modelo general existente (ver más abajo) para reflejar el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada.
- Identificar las necesidades de información para medir los vínculos de causalidad y los resultados del modelo, y decidir qué técnicas de recopilación de información aplicar.
- Obtener la información necesaria en la medida de lo posible y complementarla con otros esfuerzos de recopilación de información.
- Llevar a cabo un análisis de la información guiada por el modelo causal.
- Sintetizar los resultados y conclusiones con respecto al contenido esencial del derecho a la alimentación adecuada, las causas de por qué la totalidad o parte del contenido básico no se cumple y lo que se debe hacer con respecto a las discrepancias a través de las acciones de seguimiento.

Se puede adoptar un modelo causal nacional, como se muestra en el ejemplo siguiente, o puede establecerse uno para grupos focales determinados que padecen inseguridad alimentaria y son vulnerables, si ya se dispone de suficiente información.

31 Véase el volumen 1 para algunas descripciones pertinentes.

FIGURA 2. Marco conceptual de las causas de la malnutrición³²



32 Adaptado de Jonsson, U. 1993.

El análisis de causalidad se centra en tres niveles de *causas: causas inmediatas, subyacentes y fundamentales*. Esta distinción es importante porque son necesarias estrategias en los diferentes niveles para hacer frente a cada grupo de causas. Entre las causas fundamentales están las políticas, las legales e institucionales y otras de tipo estructural.

Esto implica las evaluaciones correspondientes descritas en el capítulo anterior. La situación de seguridad alimentaria y nutricional de grupos determinados de la población se puede ver afectada por muchos factores, tales como las políticas específicas sobre la alimentación y la nutrición (que pueden tratar de abordar las causas más inmediatas de la inseguridad alimentaria) y otras políticas sectoriales (el comercio, la educación, el desarrollo rural, el desarrollo industrial, etc.), así como las políticas fiscales y monetarias.

Un buen ejemplo es el análisis de la situación de seguridad alimentaria y nutricional realizado recientemente en Zanzíbar.³³ El análisis se realizó utilizando fuentes de datos secundarios (datos de encuestas) complementadas con la información proporcionada por informantes clave. A pesar de que el análisis se llevó a cabo relativamente en poco tiempo, fue bastante amplio y sus resultados y conclusiones sirvieron como información básica en la formulación de la Estrategia para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza en Zanzíbar y el Programa y Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Zanzíbar.

En un enfoque basado en los derechos humanos la principal preocupación es ‘lo que debería ser’. Un análisis que sólo tiene como objetivo determinar “lo que es” y “por qué” no basta. El marco anterior que guía el trabajo de análisis se puede convertir en un marco del “deber ser”, al centrarse en el objetivo final (no solamente en el problema) y, posteriormente, abordar las *condiciones* que deben estar presentes en los diferentes niveles de análisis para lograr una buena nutrición. Así, en el modelo causal anterior, el resultado principal debe ser un estado nutricional óptimo, como resultado de la ingesta de una alimentación adecuada y una salud óptima, condiciones que deben ser permanentes. El acceso equitativo a los recursos, el liderazgo transparente, la formulación de políticas participativas, la no discriminación en el control de los recursos son condiciones básicas que deben ser incluidas permanentemente, en consonancia con el marco de monitoreo basado en los derechos humanos tratado en el capítulo 2.

Se ha desarrollado una herramienta nueva y sencilla para medir la inseguridad alimentaria de los hogares desde la perspectiva de sus miembros, la cual está actualmente en fase de prueba y validación en una serie de países. Esta herramienta es interesante para el seguimiento basado en los derechos porque parte de la percepción que tienen las personas de su situación de seguridad alimentaria, no sólo de los indicadores estadísticos. Se centra en el

33 Gobierno Revolucionario de Zanzibar. 2006.

acceso de los hogares a los alimentos. La escala del componente de acceso de la inseguridad alimentaria en el hogar (HFIAS, por sus siglas en inglés) se desarrolló por primera vez en Estados Unidos.³⁴

La escala se deriva de una encuesta de nueve preguntas, organizadas en tres áreas que cubren la experiencia del acceso a los alimentos en los hogares (véase el siguiente recuadro). Estas áreas se han elegido para que tengan validez en diversos países y culturas. La encuesta se puede adaptar a los idiomas y configuraciones locales y puede utilizarse en las discusiones de los grupos de estudio o en las entrevistas en los hogares encuestados. Se calcula que no se tarda más de diez minutos en hacerla.

RECUADRO 5.1 Presupuesto para la seguridad alimentaria y nutricional – Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, Brasil

El análisis abarcaba y se estructuraba sobre cuatro componentes principales: (a) la disponibilidad nacional de alimentos, (b) el acceso a los alimentos, (c) la utilización de los alimentos y (d) el entorno normativo e institucional para la seguridad alimentaria. Los tres primeros fueron desglosados por componentes principales y para cada uno de estos se identificaron los factores de riesgo. Por ejemplo, los componentes de la disponibilidad nacional de alimentos fueron: la producción nacional de alimentos (las necesidades alimentarias nacionales) y las importaciones de alimentos. Los factores estructurales y de otra índole que dieron lugar a una gran dependencia de alimentos importados y a la inestabilidad en la producción nacional de alimentos fueron los siguientes: (i) la degradación del medio ambiente; (ii) las presiones demográficas que conducen a cultivar en tierras marginales; (iii) la reducción de la fertilidad del suelo; (iv) las condiciones climáticas (lluvias cortas poco fiables); (v) la dependencia de los sistemas de producción de secano; (vi) las pérdidas post-cosecha y (vii) la infraestructura de transporte deficiente y los sistemas de comercialización mal desarrollados. De igual manera, influyeron en la disponibilidad alimentaria la fluctuación de las condiciones en los mercados internacionales de alimentos en los que se apoya Zanzíbar para sus importaciones. La evaluación del entorno político examinó principalmente una serie de políticas sectoriales (la agricultura, el agua, la tierra, la pesca, la salud) y las estrategias de desarrollo, ya que estas están relacionadas con la seguridad alimentaria. La evaluación institucional se centró en las principales instituciones públicas y sus funciones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición.

Las respuestas se clasifican de acuerdo a la frecuencia y el período de referencia es generalmente cuatro semanas. A partir de la suma de las puntuaciones

34 Swindale, A. y Bilinsky, P. 2006.

por pregunta se obtiene la puntuación total que va de 0 a 27, como media y la distribución según la clasificación de la situación de seguridad o inseguridad alimentaria (leve, moderada o grave). Cuanto menor sea la puntuación, menor será la tendencia del hogar a padecer inseguridad alimentaria. En el caso que se quiera utilizar esta herramienta para monitorear periódicamente el impacto de un programa o acción sobre el estado de la seguridad alimentaria de los hogares en una misma comunidad o población es importante ajustarla de acuerdo a la estación, es decir, siempre se debe aplicar la herramienta durante la misma temporada o temporadas. El efecto de las estaciones en la seguridad alimentaria de los hogares también se puede medir con esta herramienta.

RECUADRO 5.2 La escala del componente de acceso de la inseguridad alimentaria en el hogar

Área A: la ansiedad y la incertidumbre sobre el acceso a los alimentos en los hogares

1. *En las últimas 4 semanas, ¿le preocupaba que su familia no tuviera suficiente comida?*

Área B: calidad insuficiente (incluyendo la variedad, las preferencias y la aceptación social)

2. *¿En las últimas 4 semanas, usted o algún miembro del hogar no pudo comer el tipo de alimentos que hubiera preferido debido a la falta de recursos?*
3. *¿En las últimas 4 semanas, usted o algún miembro del hogar tuvo que comer una limitada variedad de alimentos debido a la falta de recursos?*
4. *¿En las últimas 4 semanas, usted o algún miembro del hogar tuvo que comer algunos alimentos que realmente no le gustaban debido a la falta de recursos?*

Área C: consumo alimentario insuficiente y sus consecuencias físicas

5. *¿En las últimas 4 semanas, usted o algún miembro del hogar tuvo que comer una porción de comida menor de la que necesitaba porque no había suficiente?*
6. *¿En las últimas 4 semanas, usted o algún miembro del hogar tuvo que comer menos veces en un día porque no había suficiente?*
7. *¿En las últimas 4 semanas, ocurrió que no había nada que comer en su hogar debido a la falta de recursos?*
8. *¿En las últimas 4 semanas, usted o algún miembro del hogar tuvo que irse a dormir con hambre porque no había suficiente comida?*
9. *¿En las últimas 4 semanas, usted o algún miembro del hogar tuvo que pasar todo el día y la noche sin comer absolutamente nada porque no había suficiente comida?*

(Respuestas: Nunca = 0; rara vez (1-2 veces) = 1; a veces (3-10 veces) = 2; con frecuencia (> 10 veces) = 3)

Cuando la herramienta se aplicó en dos provincias de Mozambique, se encontró que alrededor del 50 por ciento de los hogares más pudientes, el 60 por ciento de los hogares de ingresos medios y alrededor del 80 por ciento de los hogares en peor situación económica padecían grave inseguridad alimentaria.

IDENTIFICACIÓN DE LOS MÁS NECESITADOS: ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD

El análisis de vulnerabilidad es particularmente relevante para la evaluación y el seguimiento basado en los derechos humanos. En lo que se refiere a las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación* y, más específicamente, al apoyo a los grupos vulnerables, la Directriz 13 subraya la necesidad de “formular y encontrar medidas correctivas de aplicación inmediata o progresiva para proporcionar acceso a una alimentación adecuada”. 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 forma de discriminación que puede manifestarse en forma de una mayor inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a ella, o en una mayor prevalencia de la malnutrición entre grupos determinados de la población...”.

El concepto de vulnerabilidad se analiza detalladamente en el anexo 1 de este volumen. En resumen, *la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria* se refiere a la presencia de factores que ponen a las personas en peligro de inseguridad alimentaria o malnutrición, incluidos los factores que afectan su capacidad de valerse por sí mismas o su acceso a la alimentación adecuada. La vulnerabilidad combina así la exposición a uno o más factores de riesgo y la capacidad para resistir los efectos de un riesgo o riesgos específicos (a veces llamada resiliencia). Las personas u hogares que están expuestos a ciertos riesgos, pero tienen la capacidad adecuada para hacerles frente y mantener o recuperar rápidamente el acceso adecuado a alimentos no se consideran vulnerables. Las personas u hogares que tienen poca o ninguna capacidad para proteger su acceso a los alimentos, incluso cuando se enfrentan a los efectos de un factor de riesgo mínimo, se consideran vulnerables o muy vulnerables. Los factores de riesgo también pueden agravar la condición de inseguridad alimentaria de las personas u hogares que ya padecen inseguridad alimentaria. Visto de esta manera, la vulnerabilidad es un concepto gradual, con posiciones diferentes en los diversos puntos de un continuo que representan los grados de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria: en un extremo, los hogares con seguridad alimentaria que son capaces de soportar los efectos negativos de la exposición a riesgos y, en el otro, hogares con extrema inseguridad alimentaria, cuya inseguridad alimentaria se agrava cuando se exponen a nuevos riesgos.

En los enfoques basados en los derechos humanos, la individualización de los grupos que son vulnerables a la inseguridad alimentaria es esencial para la realización del derecho a la alimentación adecuada. Estos enfoques incluyen el

establecimiento de criterios de selección transparentes y no discriminatorios. Así, el monitoreo basado en los derechos requiere que los grupos con inseguridad alimentaria y vulnerabilidad sean definidos e identificados claramente para asegurar que todas las personas necesitadas estén incluidas en las acciones para reducir la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad. El análisis de vulnerabilidad puede ser una herramienta importante en la realización integral de las evaluaciones del derecho a la alimentación adecuada, al identificar los grupos destinatarios de las políticas y programas y monitorear sus impactos.

¿Qué es el análisis de vulnerabilidad?

El análisis de vulnerabilidad puede usarse para identificar, caracterizar y vigilar la realización del derecho a la alimentación adecuada en los grupos que padecen inseguridad alimentaria y son vulnerables. Básicamente, trata de encontrar respuestas a las preguntas siguientes:

- ¿Cuáles son los grupos de población vulnerables a la inseguridad alimentaria y / o malnutrición?
- ¿Dónde están ubicados estos grupos en el país?
- ¿Cuántas personas pertenecen a cada grupo?
- ¿Cuáles son las causas de la inseguridad alimentaria y la malnutrición de estos grupos? ¿Y por qué son vulnerables?
- ¿Qué se debe hacer para abordar las causas y reducir la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de estos grupos?

En concreto, el análisis de vulnerabilidad, al ser una herramienta del monitoreo basado en los derechos humanos, puede determinar si:

- Los programas, proyectos y otras intervenciones de alimentación, nutrición y afines se están dirigiendo eficientemente a los grupos con inseguridad alimentaria y vulnerabilidad, de acuerdo con los criterios de selección establecidos.
- Los impactos positivos de las políticas, los programas y las normativas sobre la alimentación, la nutrición y los temas relacionados captan a los grupos que padecen inseguridad alimentaria o son vulnerables y los protegen de cualquier impacto negativo.
- Los impactos de las medidas políticas, los programas, las normas y los estándares incrementan o disminuyen la inseguridad alimentaria y/o vulnerabilidad de estos grupos.
- El diseño y el contenido de las medidas políticas, los programas y otras intervenciones se dirigen de manera eficaz y sostenible a las causas de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de estos grupos.

RECUADRO 5.3 Análisis de vulnerabilidad en Zanzíbar, República Unida de Tanzania

En un análisis de vulnerabilidad realizado en 2003 en Zanzíbar, se identificaron varias áreas de acuerdo con los medios de subsistencia: (i) la pesca y el turismo, (ii) la pesca sobre la barrera coralina, (iii) las áreas dependientes de la producción de clavo de olor y iv) las zonas de periferia urbana. En las zonas de pesca en la barrera coralina (con una población total de alrededor de 33.000 personas), la expansión y la mejora en la agricultura se ven limitadas por el acceso a la tierra ya que una parte importante de la tierra se compone de coral, el cual es improductivo. Los hogares dependen de los ingresos de la recolección de leña y la producción de carbón vegetal, o de la pesca.

En el grupo de menores ingresos, el 60 a 80 por ciento de los ingresos de los hogares proviene de la recolección de leña y carbón. Estos hogares deben comprar sus alimentos y en promedio gastan el 70 por ciento de sus ingresos en ellos. Los principales factores de riesgo a los que se enfrentan son los siguientes: (a) aumento de los precios de la canasta familiar y (b) aplicación o cambios en las leyes con respecto a la recolección de leña y carbón.

A pesar de que las familias de pescadores son menos vulnerables y están generalmente en mejores condiciones, ya que complementan sus ingresos con la producción de algas, también se enfrentan a factores de riesgo que incluyen cambios en el precio de mercado de la pesca y en la recolección de pescado.

En conclusión, se tienen que encontrar otras alternativas de subsistencia para el primer grupo de hogares, mientras que la capacidad productiva de las familias de pescadores más pobres debe mejorarse a través de equipos más eficientes y mayores conocimientos técnicos.

Como herramienta metodológica, el análisis de vulnerabilidad toma como base todos los datos y la información existentes, así como el conocimiento local. Al ser una herramienta del monitoreo basado en los derechos humanos, trata de involucrar a diversas partes interesadas y a los titulares de derechos o sus representantes, y utiliza métodos relativamente sencillos, en los cuales los métodos cuantitativos se complementan con los cualitativos. Es una herramienta orientada a la acción que genera, analiza e interpreta la información que ayuda a identificar las acciones de seguimiento, desde las bases sociales hasta el ámbito nacional. Cuando los titulares de los derechos participan en el proceso del análisis de vulnerabilidad, éste puede contribuir a su empoderamiento y a un diálogo constructivo entre las personas y las autoridades.

El método del análisis de vulnerabilidad identifica y clasifica a los grupos vulnerables sobre la base de un conjunto de características comunes que ayudan

a explicar por qué padecen inseguridad alimentaria o son vulnerables a padecerla. Las características del sistema de medios de subsistencia son importantes ya que factores inherentes a dicho sistema pueden ser la causa de su vulnerabilidad. Entender el sistema de los medios de subsistencia muestra también la capacidad que tiene un grupo determinado de manejar los factores externos que tienden a tener un impacto negativo sobre las condiciones de seguridad alimentaria.

El análisis de vulnerabilidad está compuesto por *el análisis de la situación de vulnerabilidad* complementado con *el análisis causal*. La aplicación repetida del análisis de la situación de vulnerabilidad controla principalmente los cambios en los resultados de ésta. Puede utilizarse para el monitoreo de los programas orientados hacia los grupos de población cuya situación ha mostrado gravedad relativa y probabilidad de padecer inseguridad alimentaria, la cual a menudo se basa en indicadores elaborados a partir de datos secundarios. Generalmente, un análisis causal comprende la recopilación de información y datos primarios y, con frecuencia, también involucra un análisis contextual, en particular a un nivel subnacional, incluyendo el comunitario. El análisis causal se explica con mayor detalle a continuación.

El análisis de la situación de vulnerabilidad monitorea y analiza las condiciones de los medios de subsistencia de los hogares, su acceso a los alimentos y su consumo, y los resultados nutricionales durante los períodos más largos o más cortos de cambios de las condiciones climáticas, demográficas, socioeconómicas y ambientales. Es un proceso dinámico que puede estar vinculado a la acción. Desde el punto de vista de la vulnerabilidad, la preocupación de la política y los programas de seguridad alimentaria es ampliar los esfuerzos para enfrentar las limitaciones actuales del acceso a los alimentos y el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población, y poder hacer frente a las posibles amenazas a los niveles actuales y futuros de acceso a los alimentos, medios de subsistencia y bienestar en general de la población. La vulnerabilidad de la inseguridad alimentaria tiene en cuenta explícitamente los aspectos positivos y negativos de los patrones de conducta de los hogares indígenas con inseguridad alimentaria y vulnerabilidad, y cómo se puede enfrentar y consolidar las actividades de subsistencia en momentos de estrés y, posteriormente, restablecer la normalidad. El objetivo final es identificar estrategias eficaces a largo plazo que apoyen las actividades para mantener los medios de subsistencia y reduzcan los comportamientos en los hogares que aumentan su situación de inseguridad alimentaria.

Los siguientes pasos son para llevar a cabo un análisis de vulnerabilidad, los cuales son similares a los descritos para el análisis causal como parte del análisis de la situación de seguridad alimentaria y nutricional:

- Construir un modelo aproximado de causalidad utilizando el conocimiento existente y la documentación acerca de los problemas de alimentación y nutrición en el país, basándose también en un entendimiento común de lo

que la seguridad alimentaria y la nutrición significan,³⁵ o adaptar un modelo existente en general (ver más abajo) que refleje el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada.

- Identificar las necesidades de información para medir los vínculos causales y los resultados del modelo y decidir qué técnicas de recopilación de información aplicar.
- Obtener la información necesaria de que se disponga y complementarla con la recopilación de información adicional.
- Llevar a cabo un análisis de la información guiándose por el modelo causal.
- Sintetizar los resultados y conclusiones con respecto al contenido esencial del derecho a la alimentación adecuada, las causas de por qué el contenido no se cumple total o parcialmente y qué medidas de seguimiento se deben emprender para abordar estas discrepancias.

Nos centraremos en dos de estos pasos: elaborar un modelo causal aproximado y decidir qué métodos de recopilación de información aplicar.

Marco de vulnerabilidad

Para comenzar un análisis de causalidad es útil contar con un marco global. Un marco de los medios de subsistencia de la seguridad alimentaria (FSL, por sus siglas en inglés) puede guiar el análisis, identificando las causas que explican por qué un determinado grupo vulnerable padece o está en riesgo de padecer inseguridad alimentaria. Un ejemplo de este marco se presenta a continuación. Desarrollar un marco que refleje las mejores condiciones para la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad en un entorno particular puede ser un punto de partida útil para el análisis de vulnerabilidad en el país y para el trabajo de los equipos de monitoreo. Las causas de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad se dividen en causas inmediatas, fundamentales y subyacentes, conforme con el marco presentado en el capítulo 2. En general, las inmediatas son las que están más cerca de la familia o el individuo y son más susceptibles de soluciones técnicas, mientras que las causas fundamentales y las subyacentes son ajenas por ser de carácter estructural. Un marco de los medios de subsistencia de la seguridad alimentaria:

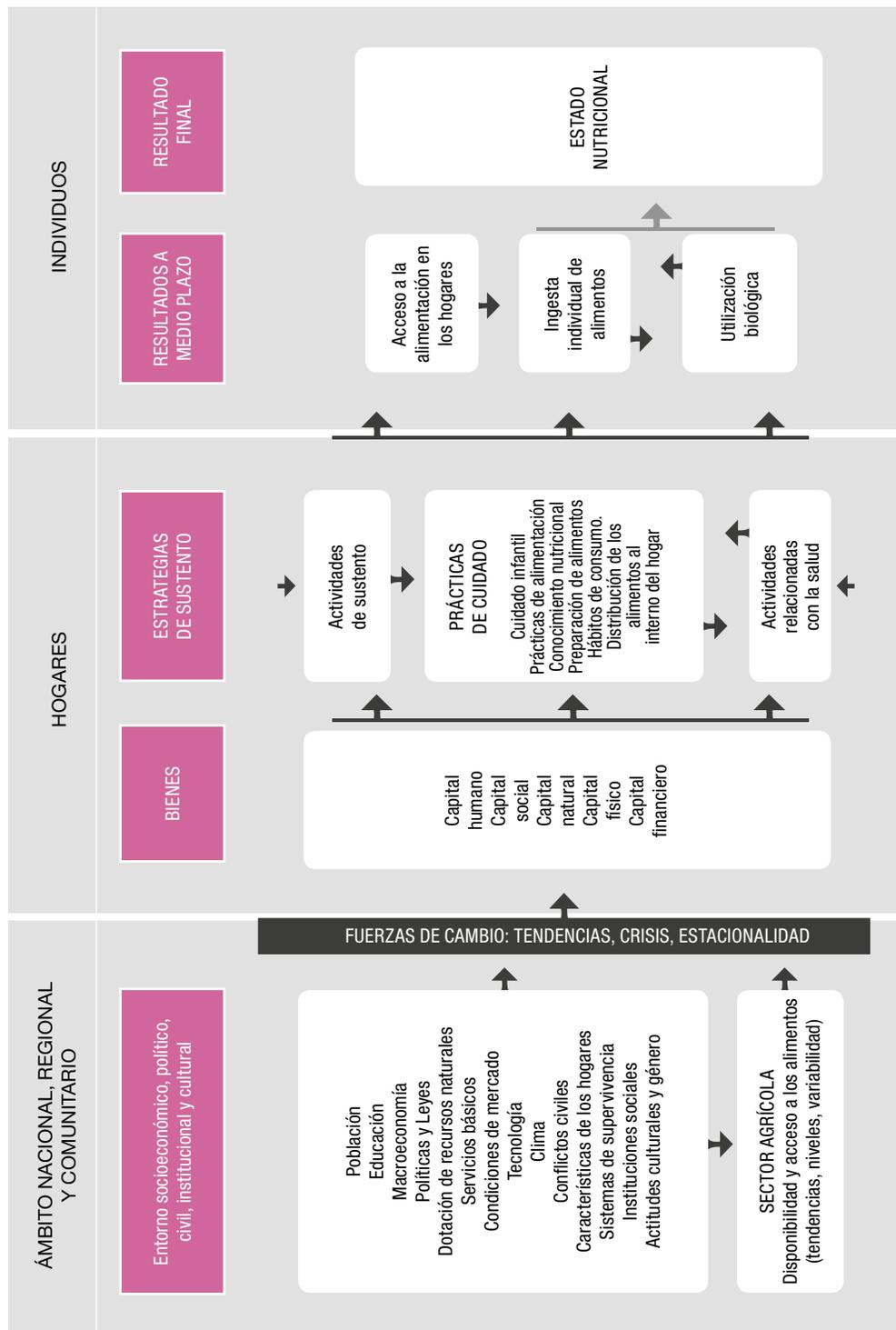
- Sostiene que las estrategias y las actividades de subsistencia son factores determinantes directos de los resultados de la seguridad alimentaria, razón por la cual la capacidad de soportar los riesgos para la seguridad alimentaria se aborda explícitamente en este marco, mediante el análisis de las estrategias y prácticas domésticas para proteger los bienes y los medios de subsistencia.

35 Véase el anexo 1 del volumen I para las descripciones pertinentes.

- Habla explícitamente de cómo las crisis externas y los factores estructurales de carácter político, demográfico, socioeconómico, institucional y ambiental influyen la inseguridad alimentaria.
- Proporciona un enfoque desde la perspectiva de la población que toma a los hogares y sus estrategias como parte del marco analítico, identifica a los grupos vulnerables de la población y genera información que ayuda a actuar, teniendo en cuenta plenamente la capacidad de la población de soportar los riesgos y especifica también los riesgos que enfrentan los diferentes grupos vulnerables.
- Utiliza el hogar como unidad de análisis y lo analiza en un contexto macro que tiene en cuenta “fuerzas de cambio” externas (causantes de las tendencias e impactos negativos) y los “factores de mediación” que pueden ayudar a resolver las situaciones de la inseguridad alimentaria. El nivel de dotación de bienes del hogar y, por lo tanto, la distribución de la riqueza entre los hogares deben ser descritos y analizados teniendo en cuenta los vínculos analíticos entre los factores domésticos y los macroeconómicos. Esto proporciona una base conceptual para el análisis de causalidad sobre las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria y la pobreza.
- Reconoce que las actividades dentro de los hogares, incluyendo las prácticas de distribución interna de alimentos, constituyen también factores de riesgo potencial para el consumo individual de alimentos, la salud y el estado nutricional de sus miembros.
- Incluye las políticas, los programas, los factores socio-culturales y las leyes y reglamentos como parte del contexto a nivel macro en que se sitúa el hogar, ya que pueden ser fuente de riesgos estructurales y/o agudos.
- Reconoce los factores estructurales y políticos en el ámbito del hogar, por ejemplo, el entorno de la comunidad, en términos de riesgos y oportunidades que afectan las estrategias y actividades de subsistencia de los hogares.
- Se enfoca en el componente de disponibilidad de alimentos de la seguridad alimentaria, en términos de factores determinantes de riesgo a nivel macro y micro, y las limitaciones estructurales del entorno social, político y cultural.

Idealmente, se debería desarrollar un marco de los medios de sustento de la seguridad alimentaria, como el descrito anteriormente, para cada grupo vulnerable introduciendo las respectivas modificaciones. Los marcos para los grupos específicos determinados, frecuentemente, tienen más elementos en común con todo el entorno, así que las modificaciones deben hacerse en el ámbito doméstico.

FIGURA 2. Marco de vulnerabilidad: seguridad alimentaria y medios de subsistencia



Recopilación de la información para el análisis de vulnerabilidad

La información para la identificación y caracterización de los grupos que padecen inseguridad y vulnerabilidad alimentaria se puede obtener bien sea utilizando métodos formales como informales. Los métodos formales se relacionan con el análisis de los datos estadísticos y las técnicas de encuestas para obtenerlos. Estos datos no son fácilmente accesibles y comprensibles para los propios grupos vulnerables y, por lo tanto, ofrecen pocas oportunidades para el monitoreo basado en los derechos.

Los métodos informales pueden incluir sesiones de lluvia de ideas con los grupos vulnerables, revisión detallada de los documentos, entrevista con los principales informadores y encuestas de evaluación rápida en el terreno. A pesar de que estos métodos pueden ser menos rigurosos, en la medida de lo posible, siguen las reglas metodológicas estándar para la verificación y la fiabilidad de los datos que se están recogiendo. Tienen la ventaja de permitir la comunicación directa con los propios miembros de los grupos vulnerables y pueden aprovechar el conocimiento local y la experiencia de las diferentes partes interesadas. Pueden resultar menos costosos y lentos que los métodos cuantitativos. Gracias a la aproximación física a los problemas analizados y evaluados, se acorta el tiempo entre el análisis y la toma de decisiones.

Las preguntas sobre “qué hacer” pueden ser más fáciles de interpretar y responder si se puede reunir un número mayor de actores. Como se indica a continuación, a menudo se recomienda una combinación de métodos formales e informales. Cada uno de estos métodos se describe con mayor detalle en el capítulo 8.

RECUADRO 5.4 Recopilación de la información para el análisis de vulnerabilidad

Métodos informales

- *Sesiones de lluvia de ideas.*
- *Revisión detallada de los documentos.*
- *Entrevistas con informantes clave.*
- *Encuestas de diagnóstico rápido en el terreno.*

Métodos formales

- *Encuestas y análisis estadísticos de los datos recopilados*

MONITOREO DE LOS IMPACTOS DE LA POLÍTICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

A lo largo de las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación* se hacen llamamientos para que las políticas relativas a la seguridad alimentaria y nutricional sean coherentes con los principios de derechos humanos, y mejoren la realización del derecho a la alimentación adecuada. Por ejemplo, “Los Estados deberían poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y de reforma agraria acertadas, generales y no discriminatorias...” (Directriz 2.5); “Los Estados deberían proporcionar información a los ciudadanos con objeto de fortalecer su capacidad para participar en las decisiones políticas relacionadas con la alimentación que les puedan afectar y para impugnar las decisiones que amenacen sus derechos” (Directriz 11.5); “...los indicadores de proceso podrían determinarse o diseñarse de manera que registren y reflejen explícitamente el uso de instrumentos de política específicos y la realización de intervenciones específicas, cuyos resultados sean compatibles con la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada...” (Directriz 17.4).

En esta sección se presenta un marco para el análisis de impacto de las políticas, específicamente en los *efectos distributivos* de los impactos. La principal preocupación de los derechos humanos es lograr equidad en el impacto de las políticas, especialmente al determinar cómo afectan las condiciones de seguridad alimentaria y vulnerabilidad de las personas y su impacto sobre los grupos vulnerables. Algunas preguntas claves para determinar el impacto son:

- ¿Hasta qué punto las medidas políticas específicas contribuyen a la realización del derecho a la alimentación adecuada, especialmente para los grupos de población que padecen inseguridad alimentaria y son vulnerables?
- ¿Hasta qué punto las medidas políticas específicas afectan negativamente la realización del derecho a la alimentación adecuada?
- ¿Los resultados de las políticas están en consonancia con las obligaciones estatales de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación adecuada?
- ¿Las políticas están diseñadas e implementadas de tal manera que sean inclusivas, no discriminatorias y permitan una amplia participación?

Un enfoque analítico que resulta especialmente adecuado para el análisis de impacto de las políticas desde la perspectiva de los derechos humanos y para el monitoreo basado en los derechos es el *análisis del impacto social y en la pobreza* (AISP). El AISP es un marco general de análisis para estudiar los impactos de las reformas políticas sobre el bienestar de los diferentes grupos de la población, en particular para los que son pobres y vulnerables.

Se pueden aplicar una serie de herramientas metodológicas basándose en este

marco de análisis, algunas de las cuales se tratarán en otra parte de este volumen. El AISP puede ser una herramienta importante para monitorear la realización del derecho a la alimentación adecuada y los impactos de las medidas de políticas sobre la seguridad alimentaria, ya que hace hincapié en los efectos distributivos de las políticas.

En particular, cabe preguntarse ¿cómo se ve afectada la situación de seguridad alimentaria y de vulnerabilidad de los grupos específicos (por género, edad, medios de subsistencia) por las medidas políticas específicas y qué opciones de políticas o alternativas existen para reducir la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de los pobres?³⁶

Análisis de impacto de las políticas

El AISP puede llevarse a cabo antes, durante o después de la implementación de una medida política particular. Si el AISP se realiza antes de la implementación, puede aportar información valiosa para la formulación de la política. Si lo que se pretende es monitorear la implementación de la política, podría llevarse a cabo un análisis anterior y posterior a la implementación. Monitorear las políticas vigentes también puede contribuir a un análisis ex ante de las nuevas políticas propuestas y, así por ejemplo, puede advertir los efectos potencialmente adversos sobre la situación de inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad. Un análisis del impacto de las políticas puede aportar información importante para la evaluación del marco político del derecho a la alimentación adecuada (véase el capítulo 4). El proceso de realización de un AISP tiene que ser participativo, incluir a las partes interesadas pertinentes y proporcionar una amplia difusión de los resultados de los análisis y conclusiones y contribuir a los debates públicos sobre las políticas. Como se muestra más adelante, se pueden aplicar los métodos participativos de recopilación de datos. La experiencia nacional de la aplicación del AISP demuestra que el análisis a menudo puede llevarse a cabo con la información existente y con los métodos de análisis cuantitativos y cualitativos.

La aplicación paso a paso del AISP

Como todo marco metodológico, el AISP señala una serie de pasos que deben llevarse a cabo en el proceso analítico. Estos pasos no tienen que seguirse estrictamente en el orden de secuencia en el cual se presentan y puede suceder que los resultados de un paso requieran volver a examinar otro previamente implementado. Los pasos se pueden resumir como se detalla a continuación:

36 El AISP no se desarrolló específicamente para analizar las políticas alimentarias y nutricionales. Estamos introduciendo esta adaptación aquí ya que podemos justificar que la pobreza y los efectos sociales de las políticas están estrechamente vinculados con la realización del derecho a la alimentación adecuada y otros derechos económicos y sociales. Al consultar algunas de las fuentes de referencia, es necesario tener en cuenta con qué propósito se desarrolló el AISP y cómo se ha aplicado en el ámbito nacional para apoyar ese propósito.

Paso 1

Identificar la política o el paquete de políticas que van a analizarse o los cambios en las políticas propuestos en un análisis ex ante.

Paso 2

Consensuar entre las partes interesadas las cuestiones que el análisis debe abordar y articularlas de manera clara, de tal modo que el análisis pueda proporcionar conclusiones claras. A medida que progresa el análisis, las cuestiones pueden necesitar nuevamente una revisión.

Paso 3

Identificar los grupos de interés, por ejemplo, los titulares de derechos que puedan estar afectados por la política (pueden ser o no el grupo o grupos objetivo explícitos de la política), y los que tienen responsabilidades específicas relacionadas con su aplicación, así como los grupos y organizaciones que se relacionan con la política, sin responsabilidades específicas (tales como grupos de promoción de políticas, organizaciones de educación pública, etc.)

Paso 4

Construir o adaptar un modelo analítico que plantee la hipótesis de cómo la política afecta o ha afectado a la seguridad alimentaria y las condiciones de vulnerabilidad de determinados grupos de titulares de derechos, y cuáles son o serán las respuestas de comportamiento de cada grupo a la política. El modelo debe definir los llamados “canales de transmisión”, por ejemplo, a través de qué factores intermedios la política puede afectar los resultados finales de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de los diferentes grupos. Canales de transmisión que pueden ser especialmente relevantes son las estrategias y las actividades de subsistencia y el comportamiento de los hogares en lo relativo a sus bienes.³⁷ A medida que el análisis progresa, este modelo analítico puede necesitar nuevamente una revisión y ser ajustado.

Paso 5

Realizar una evaluación de los entornos institucionales y políticos para entender cómo afectan a la aplicación de las políticas y los riesgos que implica, incluyendo otros riesgos económicos que pueden afectar negativamente el impacto de las políticas en el tiempo, en contraste con los impactos previstos. El entorno institucional puede incluir a las organizaciones del sector público, la sociedad civil y/o instituciones del sector comercial. Debe evaluarse la probabilidad de los riesgos que puedan generarse, así como su magnitud. La capacidad de la institución o instituciones del gobierno que están poniendo en práctica la política también debe ser evaluada y monitoreada.

³⁷ Más detalles se pueden encontrar en la anterior sección de evaluación de la vulnerabilidad. La “orientación más económica” del análisis inicialmente hacía énfasis en los siguientes canales de transmisión: el empleo y los salarios, los precios de mercado, el acceso a bienes y servicios, la propiedad de activos de los hogares y las transferencias y los impuestos. Estos pueden, por supuesto, seguir siendo válidos en la medida en que reflejen las estrategias y actividades de supervivencia. Por ejemplo, los dos primeros son relevantes para los grupos de la población urbana en condiciones de inseguridad alimentaria y los campesinos sin tierra.

Paso 6

Con estos elementos de análisis definidos se puede realizar y evaluar un inventario de las fuentes de datos existentes y la información, identificar las lagunas de información y decidir los métodos de recopilación y análisis de información (véase más adelante).

Paso 7

Una vez que la primera ronda de análisis se ha completado, tal vez se tenga que revisar alguno de los pasos anteriores y continuar el análisis.

Paso 8

Cuando se monitorea el impacto de la política en el tiempo, el análisis debe repetirse a intervalos determinados, incluyendo la evaluación de los riesgos que pueden cambiar con el tiempo. Dependiendo de las conclusiones del análisis, se plantean las recomendaciones con respecto a la reformulación de políticas o medidas compensatorias que contrarresten los efectos negativos de la política sobre la situación de inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad.

Con esta visión del proceso de AISP, es fácil ver cómo se adaptan algunas de las herramientas metodológicas que se presentan en este volumen. El análisis de vulnerabilidad se puede aplicar para identificar la situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad y, de esta manera, contribuir a la elaboración del marco analítico, ya que ayudaría a identificar algunos de los canales de transmisión a través de los cuales la política tendría un impacto en el estado de seguridad alimentaria de los grupos vulnerables. El modelo del análisis de vulnerabilidad también identifica los riesgos para la seguridad alimentaria que enfrentan los diferentes grupos vulnerables. Los canales de transmisión pertinentes de los impactos de las políticas varían de grupo a grupo. El análisis del papel y de la capacidad puede ser aplicado provechosamente para definir y supervisar el entorno institucional de la política, mientras que el análisis del presupuesto público puede ayudar a controlar el entorno de la política tal como se refleja en las asignaciones presupuestarias correspondientes y los gastos. Por último, el análisis de los vacíos en la información puede ser aplicado para identificar las fuentes de información existentes y los vacíos de información para monitorear los impactos de las políticas (véase el capítulo 7).

Consideraciones adicionales

Al decidir cómo enfocar el análisis de los impactos de una política en particular o de un conjunto de políticas es importante tener en cuenta lo siguiente:

- Las políticas generalmente tienen impactos directos e indirectos.
- Las políticas pueden tener impactos a corto y largo plazo.
- Existen dos dimensiones para los impactos de las políticas: la magnitud y la distribución.

Políticas muy específicas cuyos impactos pasan a través de pocos canales de transmisión es probable que tengan pocos efectos indirectos. Las redes políticas de protección social o algunas políticas alimentarias y nutricionales entran en esta categoría, especialmente cuando están bien orientadas. Iniciativas políticas más amplias como las políticas de reforma agraria y comercio en general o las reformas fiscales y monetarias, normalmente, tendrán impactos indirectos significativos. Los efectos a corto plazo suponen que no habrá respuestas de comportamiento de los afectados por la política. Sin embargo, a largo plazo los hogares afectados pueden responder ajustando sus estrategias y actividades de subsistencia como respuesta a los impactos inmediatos de las políticas, produciendo con sus respuestas nuevos impactos o modificando los iniciales. Así, en el seguimiento de una política determinada, es importante saber por cuánto tiempo ha estado vigente, e incluir en el análisis los impactos de las políticas a largo plazo que han estado en vigor durante algún tiempo. Lo mismo sucede cuando es evidente o se sospecha que los grupos afectados reaccionarán con fuerza a los impactos de las políticas iniciales. Al llevar a cabo un análisis *ex ante* del impacto de las políticas, probablemente, el enfoque se concentre sobre los impactos a corto plazo, ya que las respuestas de comportamiento son difíciles de predecir.

El monitoreo basado en los derechos debe reflejar tanto la magnitud como la distribución de los impactos de las políticas entre los diferentes grupos. Monitorear simplemente el impacto medio en el tiempo no es suficiente y el análisis debe permitir la medición de las diversas magnitudes del impacto de las políticas entre los distintos grupos que pueden definirse por el género, nivel de ingresos, características de los medios de supervivencia, ubicación, clasificación del grado de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, etc. Por ejemplo, los impactos de las reformas de las políticas educativas en Mozambique fueron evaluados por ubicación y género (Banco Mundial, 2006). Es fundamental el cuestionamiento de los indicadores para monitorear los impactos de las políticas. Un marco para monitorear el impacto de las políticas debería incluir indicadores que cubran los siguientes aspectos:

- Canales de transmisión de la política.
- Supuestos específicos que sostienen el marco analítico y conceptual de las causas subyacentes y cómo la política influye en ellas.
- Impactos intermedios que puedan ser monitoreados frecuentemente y permitan ajustar la política. Se pueden hacer propuestas rápidas, incluso si los impactos finales de las políticas tardaran más tiempo del previsto para ser monitoreados o evaluados.
- Los principales riesgos para la implementación de una política y los impactos, por ejemplo, los riesgos específicos a la implementación de una política y los riesgos que pueden afectar los impactos de una política.
- Indicadores relacionados con el género.
- Otros indicadores que puedan ayudar a identificar a los grupos vulnerables y permitan comprender el impacto de las políticas sobre cada grupo.

En este caso, los criterios y estadísticas de los derechos humanos presentados en el capítulo 3 también se aplican en la selección de los indicadores para el análisis del impacto de las políticas. La selección de los indicadores debe guiarse por los indicadores que ya existen o se están aplicando.

Herramientas analíticas

En el AISP han sido aplicadas herramientas analíticas especiales, las cuales son particularmente relevantes para el monitoreo basado en los derechos. A continuación se enumeran algunas:

- Análisis de género.
- Análisis de impacto social.
- Evaluación participativa de la pobreza.
- Análisis de incidencia.
- Seguimiento del gasto público y encuestas cuantitativas sobre la prestación de servicios.
- Mapa de la pobreza (véase capítulo 9).

No es el propósito de este volumen describir cada una de estas herramientas de análisis detalladamente.³⁸ Estos métodos producen resultados que van en línea con los enfoques de derechos. Por ejemplo, el análisis de incidencia normalmente se utiliza para calcular la incidencia de la distribución de los ingresos dentro del hogar o los gastos de un cambio político a través de los diversos grupos. De este modo, produce resultados que hacen referencia al tema de la equidad de los impactos de las políticas. Algunos ejemplos de aplicaciones en el país incluyen los impactos de los cambios de la política fiscal, las políticas para aumentar el acceso a los servicios públicos y las políticas educativas del gasto. A modo de ejemplo, ciertas partes de un *ex ante* AISP realizado en Malawi se describen brevemente a continuación.³⁹ Se trata de una propuesta de política y cambios institucionales relacionados con la comercialización de productos e insumos agrícolas. Una preocupación particular era el impacto en la seguridad alimentaria en los hogares con inseguridad alimentaria que podrían producirse a través de cambios en la comercialización del maíz, ya que el maíz es un alimento básico de la canasta familiar. Aunque el análisis se centró en diferentes aspectos, destacamos aquí la parte de la AISP que evaluó los posibles impactos en los agricultores que dependen de la agricultura para sobrevivir, ubicados en las zonas remotas, al aplicar estos cambios políticos e institucionales.

38 Para más detalles consulte la lista de referencia al final de este capítulo y las fuentes citadas.

39 Kutengule, M. Nucifora, A. y Zaman, H. 2006. Malawi. Agricultural Development and Marketing Corporation Reform. Banco Mundial.

RECUADRO 5.5 Cambios en las políticas de comercialización agrícola en Malawi

La Corporación de Comercialización y Desarrollo Agrícola (Agricultural Development and Marketing Corporation, ADMARC) además de tener a su cargo la comercialización de productos e insumos agrícolas, también tenía una función relacionada con la seguridad alimentaria a través de sus intervenciones en los mercados y la red de centros de distribución del maíz, incluso en zonas rurales remotas que no tienen acceso a las principales carreteras. Este trabajo consistía básicamente en comprar el maíz a los agricultores de subsistencia a precios razonables y venderlo durante los períodos de escasez. Los cambios propuestos en las políticas significaban que la ADMARC se retiraría de la compra y venta de maíz y dejaría que los comerciantes del sector privado asumieran plenamente esta función. Los resultados del AISP indicaron que:

- *Los servicios de comercialización de la ADMARC proporcionaban a los hogares rurales, particularmente en zonas remotas, un acceso importante a los canales de comercialización para vender productos, comprar insumos y el maíz para su consumo doméstico, por lo tanto tenían un efecto beneficioso en el bienestar de los hogares.*
- *Si la ADMARC abandonara las funciones de comercialización, la dependencia de los comerciantes privados tendría un impacto negativo sobre los pequeños agricultores ya que aquellos buscan altos márgenes de beneficio ofreciendo precios mucho más bajos, mientras que los precios también fluctuarían considerablemente con el tiempo y entre localidades; los beneficios para los pequeños agricultores se reducirían significativamente.*
- *Los comerciantes privados solo comprarían el maíz, pero no lo venderían ni tampoco venderían insumos agrícolas, de ahí que si la ADMARC se retirara de la compra y venta de maíz, el acceso de los hogares a este producto durante las temporadas de escasez se vería seriamente reducido.*

Como consecuencia de estos resultados y conclusiones, varias de las opciones de políticas alternativas proponían (i) que la ADMARC mantuviera su papel en la seguridad alimentaria, pero mejorara su eficiencia operativa y limitara su intervención a zonas rurales remotas, o (ii) solicitar ofertas por parte de las empresas privadas para establecer programas sociales de comercialización del maíz. Esta parte de la AISP empleó técnicas cualitativas para la recopilación de la información, tales como: la evaluación rural participativa, debates con grupos focales y entrevistas con informantes claves. Se aplicaron técnicas de aprendizaje participativo para establecer las diferentes categorías de bienestar de los hogares, la dinámica de la pobreza y cómo los hogares se relacionaban con los servicios de comercialización de la ADMARC.

Herramientas pertinentes de recopilación de información

Diferentes herramientas de recopilación de información pueden servir para un AISP. En el recuadro siguiente se enumera una lista de las herramientas. Como se puede ver, existen muchas oportunidades para hacer el proceso de monitoreo basado en los derechos incorporando métodos participativos. Las encuestas nacionales, como las que se mencionan anteriormente, es probable que no se hayan realizado con el propósito expreso de llevar a cabo un análisis del impacto de las políticas. Sin embargo, proporcionan datos útiles y relevantes que pueden ser utilizados para este fin. En el anterior caso de Malawi, se utilizó una encuesta de hogares integrada para el análisis cuantitativo. El análisis estadístico normalmente puede ser aplicado a los datos de la encuesta, lo cual facilita la generalización de los resultados y proporciona una estimación cuantitativa de la magnitud y la distribución de los impactos de las políticas; sin embargo, puede ser costoso y lento. Los métodos participativos se adaptan mejor a los diferentes contextos socioculturales y pueden captar las respuestas de comportamiento y las percepciones que tienen las personas, por ejemplo, sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, complementando la medición cuantitativa. En el capítulo 8 se tratarán más en detalle los métodos de recopilación de información.

RECUADRO 5.6 Métodos de recopilación de información para el análisis de vulnerabilidad

Encuestas abiertas e instrumentos

- *Entrevistas abiertas o semiestructuradas con informantes claves.*
- *Discusiones con grupos focales.*
- *Evaluaciones participativas.*
- *Entrevistas con beneficiarios directos.*
- *Observaciones etnográficas participativas.*
- *Mini encuestas comunitarias.*
- *Revisiones de documentos.*

Encuestas cerradas con cuestionarios estructurados prediseñados

- *Encuestas de medición del nivel de vida.*
- *Encuestas demográficas y de salud.*
- *Encuestas de indicadores múltiples.*
- *Encuestas sobre salud y nutrición.*
- *Encuestas sobre la evaluación del impacto social.*
- *Encuestas sobre los gastos e ingresos de los hogares.*
- *Encuestas sobre la satisfacción del cliente/tarjetas de información ciudadana.*

EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LOS PROGRAMAS BASADOS EN LOS DERECHOS HUMANOS

Los programas y las políticas están vinculados. Los programas ponen en práctica un conjunto de actividades dirigidas a alcanzar ciertas metas y objetivos políticos. Las evaluaciones y monitoreos de un programa generalmente examinan los impactos que los programas tienen o han tenido en relación con los objetivos fijados. Estas evaluaciones también observan los aspectos operativos del programa a fin de detectar los problemas operativos que no permiten la realización del programa según lo previsto. Por ejemplo, los costos no previstos del programa pueden desencadenar una evaluación de las operaciones. Las evaluaciones de operaciones también pueden incluirse en el diseño del programa y llevarse a cabo con más frecuencia que la evaluación o el seguimiento del impacto del programa. En este capítulo se presenta un enfoque sencillo de evaluación y monitoreo. Su aplicación para la evaluación y monitoreo de un programa específico se ilustra en el anexo 4. En este caso, se toman como ejemplo los programas de alimentación y nutrición escolar. También se muestra cómo este enfoque puede encajar en una evaluación de programa y un marco de monitoreo convencionales.

El enfoque⁴⁰ se puede caracterizar por los siguientes factores:

- Centra los procesos de implementación y los resultados del programa guiándose por los enfoques del monitoreo basado en los derechos humanos.
- Distingue entre los elementos del entorno externo e interno del programa.
- Divide la evaluación total del programa y el dominio del monitoreo en módulos temáticos específicos que hacen hincapié en los problemas y temas de los derechos humanos.
- Permite los métodos de recopilación de información participativos, con lo cual el proceso de evaluación y monitoreo estará basado en los derechos humanos.

Un enfoque modular

Existe una serie de buenas razones para elegir un enfoque modular:

- Dependiendo de las respuestas obtenidas a las preguntas sobre la evaluación/monitoreo, se podrá decidir qué información incluir. Por ejemplo, un reconocimiento rápido de qué problemas necesitan abordarse puede orientar la selección de los módulos que se desean incluir.

40 El enfoque aquí se basa y se expande hasta otro enfoque similar contenido en un instrumento de evaluación, desarrollado para los programas de alimentación y nutrición comunitarios, el cual contiene cuatro módulos principales: (i) diseño del programa, (ii) entorno del programa a nivel macro, (iii) entorno del programa a nivel micro, y (iv) sostenibilidad del programa (FAO, 2005).

- La evaluación inicial del programa puede identificar los problemas de implementación y/o impactos del programa que no se ajusten a los principios de los derechos humanos y, por lo tanto, conducirá a propuestas de medidas correctivas. Al monitorear la implementación de las medidas correctivas y sus efectos puede que no sea necesario repetir toda la evaluación y el análisis y, de esta manera, el monitoreo se podría hacer sólo involucrando los módulos correspondientes.
- El entorno macro del programa puede estar menos sujeto a variar con el tiempo que los factores dentro del programa (a menos que se implementen acciones concretas para cambiar el entorno macro como resultado de la evaluación inicial). Esto significa que el entorno macro y ciertas dimensiones del entorno interno del programa que no sufren cambios muy seguidos no tienen por qué ser monitoreados con tanta frecuencia como aquellos que están sujetos a cambios regulares.

El contenido de cada módulo se describe a continuación. Cabe destacar que este esquema genérico debería adaptarse a una evaluación específica y a las preguntas de monitoreo que están involucradas en cada caso. Por ejemplo, los directores de los programas pueden hacer hincapié en la vigilancia de la implementación de programas y operaciones y en el entorno externo del programa debido a los cambios que impactan el funcionamiento del mismo.

Los planificadores de políticas y los legisladores pueden tener un mayor interés en el monitoreo de los impactos del programa. Los grupos que representan a los beneficiarios del programa como titulares de derechos pueden hacer mayor énfasis en monitorear la aplicación del programa, incluyendo la aplicación de las bases normativas del programa y sus impactos, además de los mecanismos de control social y los instrumentos de recurso. El contenido específico de cada módulo también variará con el tipo de programa que sea evaluado y monitoreado (véase el anexo 4) y con el ambiente externo específico a que este se enfrente.

Enfoque de la evaluación de programa y del monitoreo organizado por módulos

◆ Entorno externo del programa

- MÓDULO 1: SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN
- MÓDULO 2: MARCO POLÍTICO, LEGAL Y PRESUPUESTARIO DEL PROGRAMA
- MÓDULO 3: MARCO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA
- MÓDULO 4: NORMAS Y ESTÁNDARES DEL PROGRAMA
- MÓDULO 5: MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL
- MÓDULO 6: INSTRUMENTOS DE RECURSO E INSTITUCIONES

◆ Entorno interno del programa

- ✓ MÓDULO 7: DISEÑO DEL PROGRAMA
- ✓ MÓDULO 8: TITULARES DE OBLIGACIONES DEL PROGRAMA
- ✓ MÓDULO 9: IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIONES DEL PROGRAMA
- ✓ MÓDULO 10: IMPACTOS INTERNOS Y EXTERNOS DEL PROGRAMA

◆ Entorno externo del programa

El entorno externo del programa hace referencia al ámbito en el cual se implementa el programa con el cual interactúa. Los procesos de diseño e implementación del programa, así como sus impactos, están condicionados por factores políticos, socioeconómicos, legales, normativos, institucionales y de otro tipo que pueden ser influenciados a largo plazo por la forma en que el programa se administra y opera, y por los impactos que tenga, pero, probablemente, su relación con el programa sea unidireccional a corto y medio plazo, es decir, que deban entenderse y darse por hechos.

MÓDULO 1: SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN

Este módulo recoge lo que principalmente son los problemas de la seguridad alimentaria y la nutrición. Encuentra respuestas a las preguntas *quién, dónde y por qué*. Por lo tanto, los resultados de un *análisis de vulnerabilidad* proporcionarán las respuestas necesarias. En el caso de programas claramente orientados, el énfasis mayor del análisis se debe centrar en los grupos a los que va dirigido el programa. Por ejemplo, si se trata de un programa de alimentación escolar, los problemas de alimentación y nutrición de los niños entre 6 y 14 años de edad son los más relevantes. Para un programa rural de servicios integrados de salud y nutrición, los problemas de alimentación y nutrición de los hogares rurales pobres serán los más relevantes. Es esencial *el análisis de causalidad* en la identificación de las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad del grupo específico. Esto proporciona un punto de referencia con el cual evaluar si el diseño de los programas y los procesos de implementación, efectivamente, intentan hacer frente a una o más causas subyacentes de la situación alimentaria en el grupo de población objetivo y, por lo tanto, se puede esperar un impacto en la reducción de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, y contribuir a que más gente disfrute del derecho a la alimentación adecuada.

MÓDULO 2: MARCO POLÍTICO, LEGAL Y PRESUPUESTARIO DEL PROGRAMA

Este módulo identifica la base política para el programa, qué mandato legislativo existe para él y cómo está financiado. Esta información ayuda a entender el diseño del programa (por ejemplo, los objetivos del programa reflejan los objetivos de las políticas nacionales sobre la alimentación y la nutrición), y ayuda con el monitoreo

de los impactos del programa frente a los objetivos de la política. Un *análisis del presupuesto público* puede aplicarse para monitorear las asignaciones del programa y los gastos reales, los cuales pueden afectar a su implementación. Entender y supervisar el marco político, legislativo y presupuestario forma parte del monitoreo de la sostenibilidad del programa.

MÓDULO 3: MARCO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA

Este módulo tiene como objetivo proporcionar la comprensión de qué instituciones están involucradas en el programa en los diferentes niveles, cuáles son sus roles y responsabilidades y monitorea su capacidad para apoyar externamente el programa. Los métodos de *los análisis de roles y capacidades* deberían resultar útiles, sobre todo en la identificación de los titulares de deberes externos que tienen responsabilidades que repercuten indirectamente en el diseño y ejecución de los programas. Algunos ejemplos son el personal de los ministerios, los miembros de los comités interinstitucionales que se ocupan de la seguridad alimentaria y la nutrición, los planificadores y el personal de presupuestos públicos. Los vínculos interinstitucionales deben ser comprendidos y monitoreados, sobre todo cuando el programa ofrece servicios que cubren varios sectores, como es el caso de un programa integrado de alimentación y nutrición.

MÓDULO 4: NORMAS Y ESTÁNDARES DEL PROGRAMA

La mayoría de los programas tienen una base normativa que debería verse reflejada en su diseño y en sus procesos de implementación. Estas normas y estándares, definidos externamente, deben ser conocidos y comprendidos de manera que puedan ser evaluados desde el punto de vista de los derechos humanos y se tengan en cuenta al monitorear la implementación del programa. Las normas y estándares pueden cubrir alguno de los siguientes aspectos o su totalidad: beneficiarios del programa (brindan las bases de orientación del programa), administración del programa, procedimientos de rendición de cuentas, niveles y calidad de los bienes y servicios que ofrece el programa, procedimientos operativos del programa, diseño de las instalaciones en las que se ofrecerán los servicios del programa, número y composición del personal, de acuerdo con los beneficiarios de los fondos, etc. Los principios de derechos humanos más utilizados en este módulo son la *transparencia*, la *rendición de cuentas* y la *no discriminación*. ¿Las normas y reglamentos aplicables reflejan la transparencia en los procedimientos y operaciones del programa? ¿Son intrínsecamente discriminatorios, es decir, cuando se interpretan y aplican correctamente pueden dar lugar a prácticas discriminatorias? ¿Proporcionan las bases para exigir responsabilidades a los directores de programas y al personal, así como a las personas externas al programa, al no implementar las normas y estándares?

MÓDULO 5: MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL

¿Qué instituciones, organizaciones u organismos existen fuera del programa que puedan o que tengan la obligación de monitorear las operaciones y los impactos del programa? ¿Qué mandato tienen ellos y qué propone este mandato? ¿Pueden recomendar o imponer medidas correctivas cuando se detectan deficiencias? Por ejemplo, en Latinoamérica, es común encontrar comités de alimentación escolar en las escuelas, compuestos por personal de la escuela, padres y miembros de la comunidad que proporcionan cierto grado de supervisión. Los comités de alimentación escolar del Perú (normalmente compuestos por el director de la escuela, un maestro, dos padres de familia y, opcionalmente, un estudiante de sexto grado y un representante de la comunidad) proporcionan supervisión de la cantina, de las existencias, los menús y la participación de los estudiantes.

MÓDULO 6: INSTRUMENTOS DE RECURSO E INSTITUCIONES

En algunos casos es posible para los beneficiarios del programa presentar una reclamación legal o cuasi legal en contra de las instituciones responsables, cuando no se están cumpliendo sus derechos. Tales reclamaciones pueden ser presentadas ante las comisiones de derechos humanos, las defensorías del pueblo o, en algunos países, ante los tribunales. Que se pueda presentar una reclamación legal por la violación de un derecho depende de si el derecho está o no reconocido jurídicamente. Hasta la fecha es así en pocos países. Las reclamaciones pueden alegar la discriminación, la falta de cumplimiento por el personal del programa, y/o la no adhesión a las normas y estándares establecidos para el programa. Es fundamental para los beneficiarios del programa y sus representantes tener acceso adecuado a la información sobre el programa para formular las reclamaciones. Por ejemplo, en Brasil todas las personas tienen derecho a denunciar irregularidades en el programa de alimentación escolar ante la Fundación Nacional de Desarrollo Escolar, Consejo de Alimentación Escolar, Tribunal de Cuentas de la Unión, Secretaría Federal de Control Interno, o Ministerio Público.

◆ Entorno interno del programa

El entorno interno del programa hace referencia a todos los procesos que se producen en el marco de la implementación del programa, comenzando por el diseño del programa y decidiendo lo que se ofrecerá y quiénes serán los beneficiarios. Los principios de derechos humanos que se aplican para evaluar y monitorear el proceso interno del programa son *la igualdad, la no discriminación, la transparencia, la rendición de cuentas, el empoderamiento y la participación*.

MÓDULO 7: DISEÑO DEL PROGRAMA

Se debe evaluar el diseño del programa para ver si aborda una o más causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y vulnerabilidad en un grupo de

población específico, identificado en el análisis de causalidad. Un programa puede ser ineficaz debido a que intenta abordar causas irrelevantes. Por tal motivo, el diseño del programa debería vincularse a los resultados del análisis de la vulnerabilidad del módulo 1. Los componentes del diseño de los programas que se deben evaluar son: los impactos previstos del programa, objetivos y estrategias del programa, selección de los grupos objetivo, esquema y criterios de selección, procedimientos operativos, la participación de los titulares de derechos (o sus representantes), los recursos humanos y financieros y los mecanismos de financiación. El monitoreo del programa debería cubrir la introducción real de esos cambios, si se proponen como consecuencia del monitoreo.

MÓDULO 8: TITULARES DE OBLIGACIONES DEL PROGRAMA⁴¹

Los titulares de obligaciones del programa hacen referencia a todas las personas o instituciones que tienen responsabilidad directa en la implementación y operación de un programa. Se incluye también a los supervisores y directores de programas y al personal técnico y profesional. Cuando el programa se implementa en la comunidad y/o en asociación con el gobierno local, las autoridades locales y los líderes de la comunidad también se convierten en titulares de obligaciones. El enfoque analítico de roles y capacidades se puede aplicar nuevamente. Una cuestión importante es saber cuál es el papel y las responsabilidades de los padres, familiares o cuidadores cuando el programa está dirigido a niños, ancianos o a personas que sufren problemas de salud. Estas responsabilidades son diferentes a las del personal del programa o de las autoridades locales y muchas veces su capacidad para asumir esas responsabilidades es baja. Desde la perspectiva de derechos humanos, es fácil argumentar que los programas en colaboración con las familias deberían definir el papel de estas y coincidir en cómo el programa puede contribuir a fortalecer la capacidad de las familias para asumir sus responsabilidades.

MÓDULO 9: IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIONES DEL PROGRAMA

Este módulo describe la base sobre la cual los procesos de implementación interna y operación del programa pueden ser evaluados y monitoreados. Algunos elementos claves pueden incluir:

- Grado de conformidad de las operaciones del programa con las normas y estándares definidos para éste. (Módulo 4).
- La diversidad geográfica de los métodos de implementación y las operaciones de los programas.
- Selección eficiente: ¿quién se incluye o se deja fuera del grupo seleccionado?

⁴¹ Los módulos 3 y 8 se pueden también combinar, ya que la distinción entre los titulares de deberes externos e internos puede ser un poco artificial en ciertos casos. En la aplicación del anexo 4 los dos módulos están efectivamente integrados.

- Monitoreo del programa, impacto en la toma de decisiones y las operaciones del programa.
- Participación de los titulares de derechos (del grupo objetivo o no) o de sus representantes en la toma de decisiones y/o las operaciones del programa.
- Los mecanismos de recurso: ¿cómo están funcionando los mecanismos de recurso (módulo 6)? ¿Cuál es el acceso efectivo a estos mecanismos? ¿Establecen realmente recursos en caso de violaciones de un derecho o en la presentación de las reclamaciones?

MÓDULO 10: IMPACTOS INTERNOS Y EXTERNOS DEL PROGRAMA

Los impactos del programa no sólo se limitan a los grupos seleccionados como objetivo, sino que también pueden extenderse a grupos no previstos (efectos externos). El programa puede tener un impacto sobre aspectos externos a su entorno, de manera intencional o no. Por ejemplo, el programa una vez implementado puede contribuir a un cambio en las normas y estándares que se aplican también a otros programas. Los resultados y conclusiones sobre los impactos del programa deberían vincularse de nuevo a las conclusiones relacionadas con su entorno interno y externo. Por ejemplo, si los impactos del programa son realmente ineficaces en la reducción de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de los grupos de población específicos, o la distribución real de los beneficios del programa no son equitativas, podría deberse a los siguientes factores: (i) diseño inadecuado del programa, (ii) criterios de selección discriminatorios, (iii) programa de selección deficiente, (iv) niveles inadecuados y mala calidad de bienes y servicios, (v) capacidad deficiente de los titulares de obligaciones del programa, (vi) no participación de los titulares de derechos, (vii) aplicación ineficaz de las normas y estándares, y/o (viii) el desembolso de los fondos no es coherente con el presupuesto del programa. Los cambios en el entorno externo del programa pueden también ser responsables. Por ejemplo, los impactos deliberados o no sobre la situación alimentaria también deben ser evaluados y controlados, así como los impactos, tanto positivos como negativos, sobre la capacidad de empoderamiento de los titulares de derechos. Una advertencia: es problemático ampliar el programa de monitoreo al definir los resultados finales. Esto se debe a la llamada atribución del problema, o algunas veces conocida como brecha de atribución.⁴² Los resultados finales, tales como un cambio en el número de las violaciones del derecho a la alimentación, o una mejoría en el bienestar de las personas, es probable que se deban a una serie de factores y cambios, algunos más allá del impacto directo del programa. Por consiguiente, no es válido atribuir tales cambios sólo al programa. Esto requeriría un análisis complejo en el cual los factores externos al programa que afectaran positiva o negativamente los resultados esperados fueran identificados y sus efectos separados de los

42 GTZ. 2004.

del programa. Un ejemplo se presenta en el siguiente recuadro sobre Filipinas.⁴³ La evaluación del programa LAKASS no se llevó a cabo desde la perspectiva de los derechos humanos, sin embargo, hay resultados que tocan los principios de derechos humanos y se destacan en el cuadro.

RECUADRO 5.7 Programa LAKASS (Lalakas ang Katawang Sapat Sa Sustansiya), Filipinas

El programa LAKASS, coordinado por el Consejo Nacional para la Nutrición de Filipinas, tiene como objetivo mejorar la nutrición en los municipios con una alta prevalencia de desnutrición en niños menores de cinco años, a través de la prestación de servicios eficaces y sostenibles para la comunidad. El Consejo Nacional para la Nutrición es el principal órgano de formulación de políticas para la nutrición y elaboró el Plan Nacional de Acción para la Nutrición, cuyo mandato ordena la colaboración sistemática entre el gobierno nacional y local, las ONG y el sector empresarial. El programa LAKASS es un componente del Plan Nacional para la Nutrición. El Código de Gobierno Local de 1991 conduce a la promoción de la participación popular en el desarrollo comunitario. Se seleccionaron vecindarios específicos de los 175 municipios más pobres. La participación activa de la comunidad en el proyecto de identificación, implementación y gestión fue parte integral del diseño del programa, el cual se basó en un análisis profundo de las causas de la malnutrición de los niños en las comunidades y en los hogares. Inicialmente la participación de la comunidad fue motivada por los beneficios económicos, sin embargo, al mismo tiempo la comunidad comenzó a movilizarse como consecuencia de la sensibilización, la formación, el reconocimiento del buen desempeño y el apoyo técnico. El empoderamiento de las personas las llevó a asumir una mayor responsabilidad en las acciones para mejorar su situación nutricional. La desnutrición infantil se redujo significativamente en la mayoría de los municipios. En los casos en que las autoridades locales y los trabajadores del programa ejercían un buen liderazgo y estaban comprometidos, y los papeles y responsabilidades del personal del programa local estaban bien definidos y comunicados, el programa fue más eficaz.

Pasos para el proceso de evaluación y monitoreo

Monitorear un programa equivale a aplicar ciertas evaluaciones en distintos momentos, enfocándose en el cambio. Sugerimos aquí algunos pasos en el proceso de evaluación/monitoreo para ayudar a estructurar dicho proceso. No conllevan una secuencia determinada, sólo las actividades que deben considerarse cuando se planifica el proceso de evaluación/monitoreo.

43 FAO. 2003.

Paso

Conformar un equipo de evaluación del programa (PAT, por sus siglas en inglés) con los miembros de las instituciones y organizaciones más informadas sobre el programa que pueden proporcionar todos los conocimientos necesarios para la evaluación en las áreas técnicas involucradas, así como en su gestión y administración. Al menos uno de los miembros del PAT debe tener conocimientos e ideas sobre los principios y enfoques de los derechos humanos dentro del marco de evaluación del programa.

Paso

La evaluación/monitoreo del programa debe contar con un mandato claro y debe ser ampliamente difundido y comprendido, particularmente por las autoridades y el personal, para asegurar que los resultados y conclusiones tengan un impacto máximo en los procesos de implementación o reformulación del programa, en caso de que sea necesario.

Paso

Definir el dominio de la evaluación/monitoreo: qué preguntas deben responderse en relación con la implementación y los impactos del programa. De hecho, se debe establecer una lista de verificación, tal como se presenta en el anexo 4. Debe ser un proceso consultivo amplio con la máxima participación de una amplia gama de partes interesadas.

Paso

Con la definición de la lista de verificación de la evaluación/monitoreo, establecer un “estándar de excelencia de los derechos humanos” para el programa, por ejemplo, desde la perspectiva de los derechos humanos, se necesita ver lo relacionado con el proceso y/o los impactos del programa para cumplir plenamente los derechos humanos en todas sus dimensiones. Un ejemplo de un estándar de excelencia de los derechos humanos se presenta en el anexo 4 en relación con los módulos 2 y 6 de la lista de verificación. Esto es específico para los programas de alimentación escolar y debe definirse para cada tipo de PBE consultado en la elaboración del “estándar de excelencia de los derechos humanos”. Este “patrón de excelencia” debe ayudar en el trabajo analítico, ya que proporciona mayor claridad al examinar qué aspectos de la implementación y/o impactos del programa no se ajustan a los principios de los derechos humanos. Se debe facilitar la formulación de recomendaciones específicas para las medidas correctivas al consolidar las bases humanas del programa.

Paso

Decidir sobre una evaluación o plan de monitoreo que detalle las actividades a realizar, las fuentes de datos que deben consultarse, qué métodos de recopilación de información se deben usar, qué resultados se deben producir dentro de un marco de tiempo determinado y las responsabilidades institucionales o individuales. Sería apropiado que en el plan se indique explícitamente cómo el proceso de evaluación/monitoreo debe realizarse basándose en los derechos humanos.

TABLA 1. Un marco para evaluar y monitorear programas

APORTES	Disponibilidad y asignación de recursos humanos, financieros y de otra índole. Condiciones bajo las cuales los recursos del programa están disponibles para las instituciones responsables de su implementación. MÓDULOS 1, 2, 3 y 4
PROCESOS	Procedimientos y mecanismos operativos que se aplican en los programas, incluyendo los procedimientos de gestión de recursos, los vínculos institucionales, la participación de las partes interesadas en la toma de decisiones, los mecanismos para la rendición de cuentas, la capacidad para implementar programas. MÓDULOS 4, 5, 6, 7, 8 y 9
PRODUCTOS	Resultados inmediatos del programa, por ejemplo, más altos niveles de habilidad, mayor producción de alimentos, un mayor acceso a los mercados, mejoras en la alimentación de los niños, más conciencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). MÓDULO 9
RESULTADOS A MEDIO PLAZO	Cambios en los niveles de ingresos, mejores condiciones sociales y gubernamentales, mejor acceso a los servicios públicos de calidad, mayores niveles de logro educativo, mejoramiento de la salud y del estado nutricional, y otros resultados que tienen un impacto directo sobre el derecho a la alimentación adecuada. MÓDULO 10
RESULTADOS FINALES	Mejoramiento de las condiciones de bienestar de las personas. Menos violaciones del derecho a la alimentación adecuada, o cambio en el número de personas cuyo derecho a la alimentación ha sido realizado.

Paso

Es necesario tener una visión clara de quiénes son los destinatarios de los resultados de la evaluación/monitoreo, de cómo se difundirán los resultados a cada público y tratar de asegurar que los resultados y conclusiones se traduzcan en medidas de seguimiento correctivas por parte de los diferentes grupos interesados.

La integración de los temas de los derechos humanos en la evaluación y monitoreo del programa

Hemos indicado anteriormente cómo el enfoque centrado en los derechos se puede integrar en un programa de evaluación y en un marco de monitoreo convencionales. Es útil encontrar la manera de relacionar e integrar la información de cada uno de los módulos en un análisis coherente. Nos gustaría entender

cómo interactúan los procesos de ejecución del programa y los factores externos de éste y cómo ayudan a explicar los resultados del programa y los impactos que se observan con el tiempo y, así, poder decidir cuáles serán las medidas de seguimiento. Un ejemplo de este marco genérico se ha presentado anteriormente.⁴⁴ Hemos tratado de indicar cuál de los módulos anteriores proporciona información enfocada en los derechos para los diferentes componentes del marco. Es evidente que un módulo en particular puede generar información para más de un componente.

Herramientas pertinentes para la recopilación de información

Se ha indicado anteriormente qué herramientas de recopilación de información pueden ser las más adecuadas para obtener la información para cada uno de los módulos. Cada una de estas se analiza con mayor detalle en el capítulo 8.

RECUADRO 5.8 Herramientas para la recopilación de información para los diferentes módulos

	Herramientas de información
Módulo 1: Situación de la seguridad alimentaria y la nutrición	A, B, C, D
Módulo 2: Marco político, legal y presupuestario del programa	A
Módulo 3: Marco institucional	A, C
Módulo 4: Normas y estándares	A, C
Módulo 5: Mecanismos de control social	A, C
Módulo 6: Instrumentos de recurso	A, C
Módulo 7: Diseño del programa	A, C, E
Módulo 8: Titulares de obligaciones del programa	A, C, E
Módulo 9: Implementación y operaciones del programa	A, C, D, E
Módulo 10: Impactos del programa	B, C, D, E, F

A: *Revisión de la documentación.*

B: *Datos procedentes de encuestas nacionales o locales, tabulados o no.*

C: *Entrevistas con los informantes claves.*

D: *Discusiones con grupos focales.*

E: *Documentación del programa.*

F: *Recopilación de datos de fuentes primarias a través de encuestas.*

44 Este marco sencillo es una adaptación de uno similar aplicado en la evaluación y monitoreo de un programa en Uganda.

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **ActionAid International.** n.d. *Participatory Vulnerability Analysis. A Step-by-Step Guide for Field Staff.* Londres.
- ❖ **Baker, J.L.** 2000. *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty. A Handbook for Practitioners.* Banco Mundial. Washington, D.C.
- ❖ **DFID/Banco Mundial.** 2002. *Poverty and Social Impact Analysis. Linking Policies to Poverty Outcomes.* Resumen del Taller. Washington, D.C.
- ❖ **Eide, W.B.** 2005. From food security to the right to food. Capítulo 3 in: Eide, W.B. y Kracht, U. eds. 2005. *Food and Human Rights in Development, Volume I: Legal and institutional dimensions and selected topics.* Intersentia, Antwerp y Oxford.
- ❖ **Eide, W.B., Holmboe-Ottesen, G., Oshaug, A., Perera, D., Tilakaratna, S. y Wandel, M.** 1985. *Introducing Nutritional Considerations in Rural Development Programmes with Focus on Agriculture. A Theoretical Contribution.* Institute for Nutrition Research, Universidad de Oslo. Oslo.
- ❖ **Eide, W.B., Holmboe-Ottesen, G., Oshaug, A., Perera, D., Tilakaratna, S. y Wandel, M.** 1986. *Introducing Nutritional Considerations in Rural Development Programmes with Focus on Agriculture. Towards Practice.* Institute for Nutrition Research, Universidad de Oslo. Oslo.
- ❖ **Eide, A., Oshaug, A. y Eide, W.B.** 1991. Food security and the right to food in international law and development, *Transnational Law and Contemporary Problems*, 1(2).
- ❖ **FAO.** 2000. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2000.* Roma.
- ❖ **FAO/CFS.** 2000. *Who Are the Food Insecure? – Method for Locating and Profiling Vulnerable Groups.* Comité para la Seguridad Alimentaria en el Mundo (CFS: 2000/5). Roma.
- ❖ **FAO.** 2001. *Targeting for Nutrition Improvement – Resources for Advancing Nutritional Well-being.* Roma.
- ❖ **FAO/FIVIMS.** 2002. *Making FIVIMS Work for You. Tools and Tips: Understanding Food Insecurity and Vulnerability.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2002. *Guidelines for Participatory Nutrition Projects.* Edición revisada. Roma.
- ❖ **FAO.** 2003. *Community-Based Food and Nutrition Programmes. What Makes Them Successful. A Review and Analysis of Experience.* Roma.

- ❖ **FAO.** 2005. *Improving Nutrition Programmes. An Assessment Tool for Action.* Edición revisada. Roma.
- ❖ **GTZ.** 2004. *Results-Based Monitoring – Guidelines for Technical Cooperation Projects and Programmes.* Eschborn.
- ❖ **Haan, N.** 2001. *Principles and Guidelines For Conducting Community Food Security Profiles* (mimeo).
- ❖ **International Poverty Centre.** 2008. *PSIA – Gauging Poverty Impacts.* Poverty in Focus No. 14, Brasília, abril.
- ❖ **Ismail, S., Immink, M. y Nantel, G.** 2006. *Improving Nutrition Programmes – An Assessment Tool for Action.* Edición revisada. FAO (División para la Alimentación y Nutrición). Roma.
- ❖ **Jonsson, U.** 1993. *Nutrition and the United Nations Convention on the Rights of the Child.* Innocenti Occasional Papers, Child Rights Series, 5, UNICEF Centro Internacional para el Desarrollo del Niño, Florencia.
- ❖ **Jonsson, U.** 2003. *Human Rights Approach to Development Programming.* UNICEF ESARO, Nairobi/Kenia, s.1-13, 107-130.
- ❖ **Kutengule, M. Nucifora, A. y Zaman, H.** 2006. *Malawi. Agricultural Development and Marketing Corporation Reform.* Banco Mundial.
- ❖ **Messer, N. y Townsley, P.** 2003. *Institutions and Livelihoods: Guidelines for Analysis.* FAO (División para el Desarrollo Rural). Roma.
- ❖ **Oshaug, A.** 1998. Personal communication.
- ❖ **Oshaug, A., Eide, W.B. y Eide, A.** 1994. Human Rights: A Normative Basis for Food and Nutrition-Relevant Policies. *Food Policy* 19(6):491-516.
- ❖ **Revolutionary Government of Zanzibar.** 2006. Zanzibar Food Security and Nutrition Situational Analysis (junio).
- ❖ **Seaman, J., Clarke, P., Boudreau, T. y Holt, J.** 2000. *The Household Economy Approach. A resource manual for practitioners.* Save the Children Fund (Save the Children Development Manual No. 6). Londres.
- ❖ **Swindale, A. y Bilinsky, P.** 2006. Development of a Universally Applicable Household Food Insecurity Measurement Tool: Process, Current Status and Outstanding Issues. *Journal of Nutrition Supplement: Advances in Developing Country Food Insecurity Measurement.* Vol. 136: 1449S-1452S, mayo 2006.
- ❖ **WFP/Revolutionary Government of Zanzibar/Save the Children.** 2003. *Household Economy Analysis for Zanzibar – Final Report.* Mayo 2003.

- ❖ **Banco Mundial.** 2003. *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. Washington, D.C. Disponible en: <http://www.worldbank.org/psia>
- ❖ **Banco Mundial.** 2004. *Good Practice Note: Using Poverty and Social Impact Analysis to Support Development Policy Operations*. Washington, D.C.
- ❖ **Banco Mundial.** 2006. *Poverty and Social Impact Analysis of Reforms. Lessons and Examples from Implementation*. (Editado por Aline Coudouel, Anis A. Dani y Stefano Paternostro). Washington, D.C. Disponible en: <http://www.worldbank.org/psia>
- ❖ **Banco Mundial.** 2007. *Tools for Institutional, Political, and Social Analysis (TIPS) of Policy Reforms* (con DFID y GTZ). Washington, D.C.

6. MONITOREO COMUNITARIO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

El monitoreo a nivel comunitario puede llevarse a cabo por actores y monitores extracomunitarios, o por los propios residentes en la comunidad. De igual manera, es posible realizar esfuerzos conjuntos de monitoreo. Los métodos pueden aplicarse separadamente y también se pueden combinar.⁴⁵ Dentro de los monitores externos a la comunidad están incluidos el personal de las instituciones gubernamentales tales como la oficina de planificación nacional y los ministerios, los gobiernos locales (municipios, distritos, subdistritos), o también personal de organismos no gubernamentales, instituciones académicas u otras organizaciones de la sociedad civil. En algunos países, el personal de las instituciones de derechos humanos también puede estar involucrado. Los trabajadores comunitarios del gobierno, tales como trabajadores de la salud, personal de extensión, o movilizados sociales, suelen servir de apoyo para generar datos de monitoreo comunitario. Es probable que las organizaciones no gubernamentales también involucren a su personal comunitario cuando están presentes en una comunidad.

Dependiendo de quién participa en el monitoreo y con qué finalidad se lleva a cabo, el monitoreo a nivel comunitario potencialmente ofrece una buena oportunidad para realizar un seguimiento basado en los derechos humanos. El monitoreo basado en los derechos puede considerarse como un proceso continuo que pasa de no basarse en los derechos a involucrarlos efectivamente.

45 Cuando el monitoreo se lleva a cabo por monitores extracomunitarios, el proceso subyacente es básicamente inductivo, lo cual significa que estos monitores definen el programa de monitoreo, es decir, los interrogantes que el monitoreo debe responder se basan generalmente en un marco conceptual preestablecido. El monitoreo realizado por los residentes de la comunidad involucra un proceso más deductivo, es decir, se comienza por la realidad de la comunidad como los residentes la perciben para así decidir lo que hay que monitorear. En la práctica, el monitoreo comunitario normalmente involucra una mezcla de procesos inductivos y deductivos.

Cuanto mayor sea la participación directa de los residentes de la comunidad en el monitoreo (“monitores comunitarios” o “monitores de base”) es más probable que el proceso de monitoreo cumpla con los principios de los derechos humanos, como se explica en el volumen I y en el capítulo 1 de esta guía. Sin embargo, el hecho de que un grupo de la comunidad se involucre en el monitoreo de la comunidad no necesariamente significa que sea participativo, inclusivo, transparente y/o empoderador. Así, pues, ¿cuándo el monitoreo comunitario se basa realmente en los derechos humanos? He aquí algunas ideas. Para que el proceso de monitoreo comunitario realmente se base en los derechos humanos, debe ajustarse a las siguientes normas:

- El programa de monitoreo está establecido por la comunidad que puede optar por compartir esta información con monitores e instituciones extracomunitarios.
- Los residentes en la comunidad tienen las mismas oportunidades para participar en el proceso de monitoreo.
- La participación en el proceso de monitoreo debe potenciar y fortalecer la capacidad, es decir, debe proporcionar oportunidades para comprender la realidad en la comunidad, aprender más acerca de los asuntos que le competen y adquirir nuevas habilidades.
- Los monitores de la comunidad mantienen a todos sus miembros plenamente informados de los resultados.
- Los monitores comunitarios deben rendir cuentas a toda la comunidad sobre la finalización puntual y la calidad del trabajo de monitoreo.
- Monitores extracomunitarios pueden ser invitados por la comunidad a participar en el proceso con el fin de proporcionar aportes técnicos o servicios de desarrollo de habilidades a los monitores de la comunidad o, en general, asumiendo una función facilitadora. Con su participación tendrían que rendir cuentas a la comunidad por su desempeño y la calidad de los servicios que prestan.

Los métodos utilizados para generar información del monitoreo comunitario se tratan con más detalle en el capítulo 8. El monitoreo realizado *por* la comunidad *para* la comunidad se examinará en este capítulo y los resultados pueden utilizarse para orientar a las comunidades sobre las medidas políticas o en la toma de decisiones comunitarias y la planificación.

MONITOREO REALIZADO POR LA COMUNIDAD PARA LA COMUNIDAD

¿Por qué debería la comunidad participar en el monitoreo? Las razones pueden incluir los siguientes aspectos:

- La comunidad (o un grupo representativo de la comunidad) ha decidido las medidas concretas (“*proyecto comunitario*”) que se implementarán en la comunidad según un plan de trabajo y un calendario con aportes definidos.
- La comunidad ha decidido que es importante comprender cómo están cambiando las condiciones de vida en la comunidad y cómo este cambio involucra a los hogares más vulnerables, lo que tal vez pueda servir como base para formular una propuesta de ayuda al gobierno o a otro organismo extracomunitario.
- Se están produciendo cambios en la región donde se encuentra la comunidad y ésta es consciente de los cambios externos y desea comprender cómo afectan, particularmente, a sus miembros más vulnerables, a fin de formular propuestas de acciones comunitarias que contrarresten los impactos negativos.
- La comunidad quiere entender y monitorear cómo utiliza los recursos públicos el gobierno local con el objetivo de poder participar en la formulación de los presupuestos anuales (“*presupuesto participativo*”) y en las decisiones relacionadas con las asignaciones presupuestarias y el uso de los recursos públicos.

El monitoreo realizado por la comunidad para la comunidad requiere una organización. Por ejemplo, la comunidad puede decidir formar un comité de monitoreo entre sus miembros y pedir a una organización extracomunitaria que le proporcione la capacitación y/o el asesoramiento técnico. Las funciones de vigilancia también pueden ser asignadas a un grupo que esté desarrollando e implementando un proyecto comunitario. El grupo de monitoreo comunitario tiene que tomar decisiones y recopilar información de toda la comunidad en relación con las preguntas que aparecen en el siguiente cuadro.

La información la actualiza un comité de monitoreo y puede presentarse de manera gráfica, o en relatos cortos y/o cuadros que representan todos los cambios de determinadas condiciones. La sala comunitaria se ha utilizado concretamente en las comunidades que estaban atravesando situaciones de emergencia, como por ejemplo en el caso de las sequías en Brasil. Las asambleas comunitarias periódicas son otra forma de compartir y discutir la información del monitoreo. Las comunidades que deseen participar en la supervisión pueden aprender mucho de otras comunidades involucradas en las actividades de monitoreo. Este aprendizaje de comunidad a comunidad debe ser alentado y facilitado, ya que podrá ayudar mucho a mejorar el fortalecimiento de la capacidad de los grupos de monitoreo. No es fácil disponer de documentación de experiencias específicas sobre el monitoreo comunitario, tal vez, porque no están documentadas. A modo de ejemplo, presentamos tres casos de monitoreo comunitario realizado por la comunidad.

RECUADRO 6.1 Organización del monitoreo realizado por un grupo comunitario

- *¿Cuáles son las preguntas del monitoreo? Estas preguntas pueden abarcar la implementación, así como los resultados e impactos.*
- *¿Qué tipos de información (y tal vez qué indicadores) se deben generar y cuál puede ser el mejor medio para obtener esta información? En este caso el grupo puede ser guiado por un monitor extracomunitario.*
- *¿Cómo se pueden organizar mejor las actividades de monitoreo? ¿quién tiene la responsabilidad de llevar a cabo las diferentes actividades, como por ejemplo, la recopilación de la información, el análisis e interpretación de ésta y la divulgación de los resultados del monitoreo a toda la comunidad?*
- *¿Cuál es la mejor forma de hacer un buen uso de la información obtenida con el monitoreo?*
- *¿Qué recursos se utilizarán en el monitoreo?*
- *¿A qué organización o institución gubernamental debe dirigirse en caso de que se necesite fortalecer la capacidad del grupo que realiza el monitoreo?*

Estos tres casos cubren: (i) el monitoreo de la prestación de servicios públicos (la India), (ii) el monitoreo de la planificación comunitaria (Tanzania) y (iii) el monitoreo de la contratación de los servicios públicos (Uganda). Ninguno de estos casos está relacionado directamente con el derecho a la alimentación adecuada, pero representan modelos generalizados para un monitoreo comunitario basado en los derechos humanos. El primer caso va dirigido a un proceso inclusivo que involucra a todos los hogares y, al igual que en el segundo caso, ilustra también la importancia del monitoreo comunitario directamente vinculado a la acción. En los tres casos, la recopilación de la información del monitoreo se obtiene a través de sistemas sencillos.

El tercer ejemplo del capítulo 2 representa un caso donde la comunidad puede decidir el monitoreo de los avances en los planes de realojamiento con el fin de analizar cómo afectan a los miembros de la comunidad, incluyendo a los más vulnerables, y hacer una contrapropuesta al organismo encargado de llevar a cabo estos planes. La comunidad también podría desear controlar si el gobierno está cumpliendo con todos los compromisos establecidos con las comunidades en términos de ayuda para el realojamiento. Por último, en el momento del realojamiento se deben monitorear las condiciones de los hogares de las aldeas reubicadas, incluyendo el acceso a la alimentación adecuada y, conforme al resultado, decidir las medidas que la comunidad debe implementar para compensar cualquier impacto negativo que la reubicación haya causado en el acceso de los hogares a la alimentación, especialmente el de los hogares más vulnerables.

RECUADRO 6.2 Monitoreo de la prestación de servicios públicos en la India

Una actividad innovadora para el monitoreo comunitario se llevó a cabo en la India en el año 2002 como parte del Proyecto de Monitoreo Comunitario en 201 aldeas apoyado por UNICEF. Rápidamente se llevó a cabo una evaluación participativa de las aldeas para establecer los parámetros de referencia con respecto a las características y situación familiar, el agua potable y los servicios sanitarios y las fuentes de combustible. Las comunidades fueron organizadas en grupos de 20 hogares y con un representante de cada grupo se formó el Comité de Monitoreo de Desarrollo de la Aldea (VDMC, por sus siglas en inglés). A las comunidades se les pidió que monitorearan los departamentos locales de salud, educación y el bienestar de las mujeres y de los niños. El sistema de monitoreo comunitario se componía de un sistema de 15 alertas rojas relacionadas con la salud, las escuelas primarias y los centros de desarrollo infantil. Los coordinadores del VDMC se reunían mensualmente con los funcionarios locales para el desarrollo de la salud, la educación y la infancia, e informaban sobre la situación de cada alerta. El departamento correspondiente establecía un plazo específico para solucionar la situación de alerta roja. Las pruebas mostraron que los habitantes adquirieron conciencia y confianza y comenzaron a exigir determinados servicios como derechos. Con el tiempo hubo mejoras notables en la prestación de servicios de salud y desarrollo de la niñez.

RECUADRO 6.3 Registros de las aldeas en Tanzania

UNICEF ayudó a aldeas de los distritos del programa llamado Supervivencia, Protección y Desarrollo Infantil (CSPD, por sus siglas en inglés) con la recopilación sistemática de los registros de información. Los registros del pueblo, impresos en suajili, fueron mantenidos por el director de la aldea. Los funcionarios distritales capacitados anteriormente capacitaron a su vez al director y a dos promotores de salud en cada aldea. Los registros de la aldea contenían datos demográficos (conteo de la población, desglose por edad y sexo, número de niños en edad escolar, número de personas en condiciones físicas para trabajar), superficie cultivada y cultivos, áreas destruidas y los datos antropométricos nutricionales para menores de cinco años (peso para la edad), obtenidos durante las jornadas trimestrales de salud. La información se recopiló de los registros de la aldea que fueron mantenidos por sus líderes, quienes recopilaban la información a menudo en colaboración con los líderes de diez células (que representan al partido político), los maestros y los trabajadores encargados de la difusión. Cada aldea podía estar formada por alrededor de cincuenta a cien hogares. La información contenida en los registros de la aldea sirvió parcialmente para la preparación del plan anual de desarrollo de la aldea.

RECUADRO 6.4 Monitoreo comunitario de la contratación de los suministros y servicios públicos en Uganda

Una de las ONG locales, Uganda Debt Network, capacitó a los monitores populares sobre la manera de monitorear las contrataciones de los suministros y servicios públicos llevadas a cabo por las autoridades locales. Entre otras cosas, se les explicó lo que debían monitorear durante las diferentes fases del proceso de contratación. Por ejemplo, el monitoreo durante el proceso de recepción y cierre de licitaciones debe ser guiado por preguntas como: ¿el aviso de licitación pública se publicó adecuadamente en los periódicos locales y en los tabloneros de anuncios oficiales? ¿El aviso de licitación pública fija claramente en qué consiste la adquisición? ¿El aviso de licitación pública fija claramente el sitio al que se debe enviar la licitación, así como la fecha y el tiempo límite para presentar las ofertas? ¿Las licitaciones recibidas se conservan cerradas en un lugar seguro hasta la fecha y hora oficial de apertura de las ofertas? En cuanto al día de la apertura: ¿el día de apertura de las ofertas fue debidamente anunciado en los periódicos locales y en los tabloneros de anuncios oficiales? ¿La apertura de las ofertas realizadas se lleva a cabo en un lugar donde cualquier licitador interesado y los miembros de la comunidad la pueden observar fácilmente? ¿Las licitaciones contienen toda la información necesaria conforme a lo estipulado en el pliego de requisitos? ¿Todas las ofertas recibieron un trato justo y equitativo, sin discriminación ni favoritismo? ¿Las licitaciones aceptadas fueron solamente las presentadas por licitadores calificados? Este tipo de monitoreo debería contribuir a la transparencia en la adjudicación de los contratos para el suministro de bienes y servicios por parte del gobierno.

MONITOREO EXTRACOMUNITARIO DE LAS CONDICIONES DE LA COMUNIDAD

Análisis de datos secundarios

El análisis de datos secundarios puede servir para identificar dónde se encuentra la población más vulnerable, a la vez que aporta algunas características de las razones por las cuales estas personas padecen inseguridad alimentaria crónica. Muy rara vez las fuentes de datos secundarias son suficientes para caracterizar las condiciones de seguridad alimentaria en comunidades específicas, lo cual significa que tales datos necesitan complementarse con otros métodos para abarcar a la comunidad. Igualmente, por lo general, los datos secundarios no están disponibles con la frecuencia necesaria para el monitoreo. Una herramienta útil para el monitoreo comunitario, que combina métodos diferentes de manera flexible, es el perfil comunitario de seguridad alimentaria.

Perfil comunitario de seguridad alimentaria

Un *perfil comunitario de seguridad alimentaria* (CFSP, por sus siglas en inglés) sirve para analizar las comunidades que padecen vulnerabilidad alimentaria crónica. Un CFSP vincula las condiciones de seguridad alimentaria de la comunidad en el ámbito nacional y regional con los temas políticos, sociales, económicos, institucionales y del medio ambiente que impactan en la comunidad y que pueden interactuar con las acciones comunitarias (véase el marco de vulnerabilidad presentado en el capítulo 5). Los siguientes métodos de recopilación de información deben utilizarse en la elaboración de un CFSP. El proceso debe comenzar con una revisión de la documentación, seguida del análisis de datos secundarios y consultas a informantes claves en el ámbito nacional, local y comunitario.

¿Por qué utilizar un CFSP? El CFSP normalmente proporciona información más precisa de la zona geográfica seleccionada de la que se obtendría solamente usando el análisis de datos secundarios, ya que el CFSP identifica las áreas de vulnerabilidad en las zonas prioritarias. Los criterios para la selección de los beneficiarios pueden ser identificados a través del CFSP, que también proporciona una mejor comprensión de la dinámica estacional en áreas específicas. Mediante el establecimiento de una base de referencia, el CFSP se puede utilizar para monitorear proyectos de base comunitaria o el impacto de programas nacionales en una comunidad. La labor de diseñar e implementar un CFSP tiene tres etapas cruciales: (a) desarrollar un marco conceptual; (b) decidir un marco de muestreo y (c) diseñar la metodología de la información y preparar los instrumentos de recopilación de información. Un marco conceptual proporciona una estructura para el desarrollo de la metodología del CFSP, los instrumentos, y el análisis. Los marcos actuales pueden adaptarse y modificarse, o se puede elaborar un marco diferente. Para ello podría servir la revisión de documentos y las consultas con informantes claves. Dado que no todas las comunidades se pueden incluir, normalmente un CFSP se realiza sólo en ciertas regiones de un país, con énfasis en aquellas que padecen inseguridad alimentaria crónica. El análisis de datos secundarios y las consultas con informantes claves deberían proporcionar la información necesaria para establecer un marco de muestreo de primer nivel.

A continuación hay que decidir cuántas y qué comunidades incluir en cada área con inseguridad alimentaria. El muestreo en este nivel puede tomar muchas formas que van desde las decisiones subjetivas al análisis espacial cuantitativo. Las zonas de subsistencia, o áreas relativamente homogéneas en lo referente a la economía alimentaria, los factores de vulnerabilidad, los medios de subsistencia y las estrategias y actividades pueden proporcionar un muestreo de segundo nivel. Por lo general se requiere la inclusión de pocas comunidades por zona de subsistencia. Los informantes claves locales, como los funcionarios de planificación del distrito, pueden ser útiles para establecer diferentes zonas de subsistencia.

La recopilación de información dentro de la comunidad puede consistir en una combinación de métodos que permitan la recopilación de información tanto cualitativa como cuantitativa, que va desde mini encuestas, discusiones de grupos focales y entrevistas con informantes claves, hasta las observaciones directas.

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **ActionAid International.** nd. *Participatory Vulnerability Analysis. A Step-by-Step Guide for Field Staff.* Londres.
- ❖ **Adato, M., Hoddinott, J. y Haddad, L.** 2005. *Power, Politics, and Performance. Community Participation in South African Public Works Programs.* International Food Policy Research Institute Research Report 143. Washington, D.C.
- ❖ **FAO.** 2006. *Participatory Livelihood Monitoring. Linking programmes and poor people's interests to policies.* Experiences from Cambodia. Documento de trabajo 21 (LSP). Roma.
- ❖ **FAO.** 2006. *Improving Nutrition Programmes. Users' Training Manual.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2002. *Guidelines for Participatory Nutrition Projects.* Roma.
- ❖ **Haan, N.** 2001. *Principles and Guidelines For Conducting Community Food Security Profiles* (mimeo).
- ❖ **Institute of Development Studies.** 1998. *Participatory Monitoring and Evaluation: Learning from Change.* IDFS Policy Briefing Issue 12. Brighton.
- ❖ **Institute of Development Studies.** 1996. *The Power of Participation: PRA and Policy.* Policy Briefing Issue 7. Brighton.
- ❖ **Olken, B.A.** 2005. *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia.* NBER Working Paper Series No. 11753. Cambridge, MA.
- ❖ **Uganda Debt Network.** 2003. *Monitoring Procurement and Disposal of Public Assets. A Guide for Grassroots Monitors.* Kampala.
- ❖ **UNDHA/UNDESA.** 1998. *Guidelines for Community Vulnerability Analysis. An Approach for Pacific Island Countries.* Marzo 1998.

7. EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EXISTENTES Y DE LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN: ANÁLISIS DE LOS DÉFICIT DE INFORMACIÓN

El monitoreo del derecho a la alimentación adecuada y la información resultante debería satisfacer adecuadamente las necesidades de información de quienes la necesitan para llevar a cabo su trabajo. Esto involucra tanto a los titulares de derechos como a aquellos que tienen responsabilidades con la protección y el cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada. Del mismo modo como se ha defendido en las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación*, la información disponible debería utilizarse al máximo de las posibilidades y el monitoreo debería estar orientado hacia la acción. Los sistemas de información existentes que se relacionan con el monitoreo de la seguridad alimentaria, la nutrición, la disminución de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, etc. deberían servir de base.

Al mismo tiempo, la información disponible puede que no sea suficiente para satisfacer las necesidades de información para monitorear las diferentes dimensiones del derecho a la alimentación adecuada. Por ejemplo, puede suceder que la información para elaborar los indicadores de proceso enfocados en los derechos no exista. En este caso, la información requerida debe compararse con la información existente disponible a partir de diversas fuentes para detectar si hay diferencias. Esto se llama *análisis del déficit de información*.

Además, el acceso a la información existente que proviene de diversas fuentes puede verse limitado por factores institucionales, mientras que la sostenibilidad de los sistemas de información puede convertirse en un tema crucial que involucra no solamente factores técnicos, sino también factores institucionales, financieros y políticos. La disponibilidad de la información puede variar con el tiempo, sin embargo, el monitoreo del derecho a la alimentación debe ser una actividad de

carácter permanente, vinculada de manera firme a todas las tomas de decisiones hechas en un país por las partes interesadas.

Una evaluación de los sistemas de información existentes cubre normalmente los siguientes aspectos:

- Un análisis del grado de complejidad en términos de eficiencia, efectividad y sostenibilidad de los sistemas de información existentes y pertinentes al producir la información necesaria para el marco de monitoreo en cuestión.⁴⁶
- La identificación de factores externos e internos que impactan en el desempeño del sistema o sistemas de información.
- El desarrollo de un plan de acción para fortalecer los sistemas de información existentes y para desarrollar e implementar actividades que llenen las brechas de información que se presenten a lo largo del tiempo.

ESTABLECER LAS NECESIDADES DE INFORMACIÓN

Lo que normalmente no está incluido en la evaluación de un sistema de información es la identificación de las necesidades de información para los usuarios intermedios y los usuarios finales. Este enfoque es similar a un *análisis de las partes interesadas*. Esencialmente, se necesita identificar las extensas áreas de responsabilidades de los diferentes titulares de deberes en el derecho a la alimentación y, a su vez, vincularlas a diferentes tipos de información que los titulares de deberes puedan necesitar para actuar conforme a sus responsabilidades y tener un buen desempeño. En esta parte del proceso puede ser útil usar el *análisis de roles y capacidades*, expuesto en el capítulo 4. El acceso a la información oportuna, pertinente y válida debería contribuir a mejorar la capacidad de los titulares de deberes para que puedan actuar y comunicarse de la mejor manera posible, y para que tomen decisiones racionales mientras están aprendiendo de la experiencia.

En la mayor parte de lo que queda de este capítulo se presentan algunas ideas para realizar un marco que oriente el proceso de elaboración de un análisis del déficit de información. Un punto de partida útil se presenta en una tabla más adelante. Se han destacado doce amplias áreas de responsabilidades que se relacionan con la realización del derecho a la alimentación adecuada. Los individuos, los grupos de personas y organizaciones que operan en los ámbitos nacionales, regionales y comunitarios han sido clasificados de acuerdo a las diferentes áreas de responsabilidad. Los encargados de la planificación y otro personal técnico empleado por el gobierno o por las organizaciones no gubernamentales son usuarios intermedios de la información, en el sentido de que son responsables de la preparación de la documentación técnica en la que

46 Para mayor información, consultar el anexo 1 acerca de los significados del sistema de información, la eficiencia, la efectividad y la sostenibilidad de los sistemas de información.

se basan las decisiones que se toman en cada política, programa o proyecto. Los individuos con responsabilidades en el derecho a la alimentación adecuada se encuentran en los tres poderes del gobierno. Una área de responsabilidad adicional es la generación, el análisis y la difusión de la información del monitoreo con respecto al derecho a la alimentación adecuada. También pueden generar información para el monitoreo las instituciones y organizaciones usuarias, tales como los departamentos de estadística de los ministerios del gobierno, o las redes de organizaciones no gubernamentales cuando llevan a cabo sus propias encuestas.

Las diferentes áreas de responsabilidad enunciadas en el recuadro también pueden estar relacionadas con los varios niveles de un monitoreo enfocado en los derechos, como ya se expuso anteriormente en el volumen I y en el capítulo I.

RECUADRO 7.1 Áreas de responsabilidades para los niveles del monitoreo enfocado en los derechos

LA REALIZACIÓN PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Áreas de responsabilidad:

- *Elaboración del informe internacional sobre los progresos en el desarrollo basado en los derechos y sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.*
- *Establecer y monitorear el acceso a los recursos judiciales.*

IMPACTOS DE LAS MEDIDAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Áreas de responsabilidad:

- *Formulación y monitoreo de la política pública.*
- *Desarrollo, implementación y monitoreo de programas.*
- *Desarrollo, implementación y monitoreo de proyectos.*

IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Áreas de responsabilidad:

- *Leyes/proyectos legislativos.*
- *Establecimiento de normas, estándares y reglamentos.*
- *Desarrollo de programas y de proyectos, implementación y monitoreo.*
- *Presupuesto, asignación y utilización de los recursos públicos.*
- *Prestación de los servicios públicos.*
- *Suministro de la información pública.*
- *Mobilización política y social / defensa de los derechos humanos.*
- *Producción de conocimiento y fortalecimiento de la capacidad.*

TABLA 2. Instituciones nacionales, regionales y comunitarias con varias responsabilidades relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada

Niveles de acción Tipos de responsabilidades	Nacional	Local	Comunitario
Formulación y monitoreo de la política pública	<ul style="list-style-type: none"> • Ministros– Ministerios competentes • Planificadores • Personal técnico 	<ul style="list-style-type: none"> • Órganos ejecutivos y consejos distritales/ municipales • Personal técnico 	
Leyes/Proyectos legislativos	<ul style="list-style-type: none"> • Legisladores • Personal técnico 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos distritales/ municipales • Personal técnico 	
Establecimiento y monitoreo del acceso a los recursos judiciales	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones/ Comisiones de derechos humanos • Redes de organizaciones no gubernamentales para el derecho a la alimentación • Tribunales 	<ul style="list-style-type: none"> • ONG • Tribunales 	
Establecimiento de normas, estándares y reglamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Legisladores • Organismos reguladores • Agencias de protección del consumidor 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos distritales/ municipales 	
Desarrollo de programas, implementación y monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> • Planificadores • Directores de programas • Donantes internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificadores • Directores de programas 	
Formulación de proyectos, implementación y monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios competentes • Donantes internacionales • ONG 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificadores • Directores de programas 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos de aldeas • Organizaciones de base comunitaria
Presupuesto y asignación de los recursos públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Legisladores • ONG y redes de ONG • Donantes internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos distritales/ municipales • ONG 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos de aldeas

TABLA 2. Instituciones nacionales, regionales y comunitarias con varias responsabilidades relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada (cont.)

Niveles de acción Tipos de responsabilidades	Nacional	Local	Comunitario
Prestación de servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Planificadores de los ministerios competentes • Departamentos para la prestación de servicios en ministerios competentes, entidades de servicio público 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificadores distritales/ municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos de aldeas • Organizaciones de base comunitaria
Suministro de la información pública	<ul style="list-style-type: none"> • Medios de comunicación (prensa, radio, TV)- ONG y redes de ONG 	<ul style="list-style-type: none"> • Medios de comunicación (prensa, radio, TV)- ONG 	
Movilización política y social/ defensa de los derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones/ comisiones de derechos humanos • ONG y redes de ONG 	<ul style="list-style-type: none"> • ONG 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de base comunitaria
Producción de conocimiento/ fortalecimiento de la capacidad relacionada con el derecho a la alimentación adecuada	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones académicas- Organizaciones profesionales- Instituciones de capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones profesionales- Instituciones de capacitación 	
Elaboración del reporte internacional sobre los progresos en el desarrollo basado en los derechos y sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones/ comisiones de derechos humanos • Ministerios • ONG y redes de ONG 		

Para vincular los diferentes grupos de titulares de deberes a las áreas de responsabilidad es posible identificar las necesidades de información probables para el monitoreo de esos grupos de usuarios y con cuál o cuáles métodos de monitoreo se debería contar para producir esa información. Una vez que

se haya producido la información y se haya analizado, es más fácil dirigir sus resultados hacia los grupos específicos para que puedan cumplir mucho mejor con sus respectivas responsabilidades. La clave está en entender los papeles que desempeñan los diferentes individuos, entidades u organizaciones que tienen responsabilidades con respecto al derecho a la alimentación adecuada. La tabla 2 amplía más los conceptos. A continuación se da un ejemplo que puede utilizarse al trabajar en escenarios específicos.

En el desarrollo y la implementación de las medidas nacionales para el derecho a la alimentación están involucrados los encargados de tomar las decisiones y los planificadores de los ministerios competentes, otras partes de la administración pública y los legisladores y las redes de ONG que trabajan en el derecho a la alimentación. Para llevar a cabo su labor estos tres grupos necesitan saber:

- Cuáles son los principales problemas de seguridad alimentaria y nutricional, qué grupos de la población tienen inseguridad alimentaria o son vulnerables a la inseguridad alimentaria, y cuáles son las razones.
- Cuáles son los impactos probables de las políticas o de los programas, particularmente sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad.
- Qué asignaciones presupuestarias se pueden hacer para implementar las medidas a favor del derecho a la alimentación y si se ajustan a las prioridades nacionales.

El papel que desempeña en este proceso cada uno de los tres grupos es diferente. *Quienes toman las decisiones y los planificadores de los ministerios competentes* necesitan la información para asegurar que el diseño de la medida política/o del programa aborde la causa o las causas de la inseguridad alimentaria o de la vulnerabilidad en los grupos de población más necesitados. Es probable que al impactar de forma positiva en el mejoramiento de la seguridad alimentaria tengan un buen fundamento para solicitar las asignaciones presupuestarias apropiadas.

Una vez implementadas estas medidas, se deberían monitorear sus impactos. Los legisladores (comités del presupuesto del parlamento o del congreso) que deben aprobar el presupuesto nacional necesitan conocer y entender los problemas de inseguridad alimentaria y su contexto amplio. Tienen que evaluar si las medidas políticas o de programas propuestos están en consonancia con los objetivos y las prioridades nacionales y tendrán que aprobar los recursos presupuestarios para la implementación de esas medidas.

En este caso, el papel que cumplen las redes de ONG que trabajan en defensa de los derechos humanos es el de presionar a favor o en contra de que una medida política propuesta sea implementada, basándose en el análisis de los problemas de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad y sobre cuál será el probable impacto que tendrá la medida política o de programa propuesta en la inseguridad alimentaria y vulnerabilidad. Los análisis presupuestarios y el

monitoreo los podrán conducir a concluir, por ejemplo, que las asignaciones (y los gastos) presupuestarios para esta medida en particular son: (a) *muy altos* porque la medida no es compatible con una prioridad nacional, o puede, contrariamente, afectar al derecho a la alimentación adecuada de los grupos con inseguridad alimentaria o vulnerables, o (b) *muy bajos* porque, a pesar de que la medida es compatible con las prioridades nacionales, no se logra maximizar el efecto positivo sobre la seguridad alimentaria de los grupos más necesitados.

En este ejemplo, en particular, la información apropiada producida a través del análisis y del monitoreo de la inseguridad alimentaria y de la vulnerabilidad, de los impactos de las políticas y programas y de las asignaciones y los gastos del presupuesto debería ser de gran interés y servir además como un soporte en la toma de decisiones, para los tres grupos de usuarios.

Determinar las necesidades de información de los diferentes grupos de usuarios no es una labor fácil. Un interrogatorio somero a los usuarios sobre qué información piensan que pueden llegar a necesitar se ha demostrado que es ineficaz. Lo importante es establecer un diálogo permanente entre los usuarios de la información y quienes la proveen. Para iniciar este diálogo es efectivo generar a menudo piezas de información relativamente simples que demuestren las dimensiones de una determinada situación o de un problema que sea pertinente para las responsabilidades y los ámbitos de los usuarios en la toma de decisiones; de esta manera, los usuarios pueden ver más fácilmente la importancia de la información.

Por ejemplo, mapas simples han demostrado ser muy efectivos, ya que transmiten un mensaje en forma sencilla y se entienden fácilmente por los diferentes usuarios (véase capítulo 9). A menudo también son efectivas las reseñas breves sobre los problemas específicos y actuales que sucintamente describen un problema e interpretan alguna información clave relacionada con éste. Las necesidades específicas de información cambian con el tiempo y necesitan ser monitoreadas continuamente por los proveedores de información.

ANÁLISIS DEL DÉFICIT DE INFORMACIÓN

El análisis del déficit de información (IGA, por sus siglas en inglés) implica comparar la información disponible con las necesidades de información evaluadas e identificar los déficit en la información disponible. La información disponible se refiere a los tipos de información existente y a su calidad. La evaluación de los sistemas de información también se enfoca en los factores que pueden explicar la baja calidad de la información, por ejemplo, información que no es oportuna, que no es válida o fiable, que no se puede interpretar, mal gestionada o de difícil acceso. Esto es importante para diseñar un programa de medidas correctivas que mejoren los sistemas de información.

Podemos hablar de “demanda de información” cuando las necesidades reales de información se formulan y articulan. Es probable que la demanda total de información conste tanto de la parte más institucionalizada como de la parte *ad hoc*.

En el primer caso, puede tratarse de un marco de monitoreo acordado, tal como se explica en el capítulo 2, que puede consistir en un marco de monitoreo establecido para una política, estrategia o programa específico (para un ejemplo, véase el recuadro siguiente), o quizás en el resumen del reporte de monitoreo que debe ser presentado a un ente de monitoreo nacional o internacional (véase el capítulo 9). Las demandas *ad hoc* de información del monitoreo se refieren a las solicitudes periódicas de información con respecto a un problema grave generado por una situación de emergencia o un tema político que se está debatiendo. Por ejemplo, en una situación de sequía es necesario el monitoreo de la producción de cultivos y la disponibilidad de alimentos en los hogares con inseguridad alimentaria y vulnerables.

Una vez que la demanda de información ha sido establecida, la información disponible podrá evaluarse a la luz de esa demanda y podrán identificarse los déficit. Al establecer primero la demanda de información, se vuelve más fácil decidir qué sistemas de información y qué fuentes de datos pueden incluirse en la evaluación. Sin embargo, en la práctica, la evaluación de los sistemas de información a menudo tiene lugar sin mucha referencia a la demanda de información determinada por parte de los usuarios.

RECUADRO 7.2 Análisis del déficit de información en Uganda

Un análisis del déficit de información con respecto al monitoreo de la implementación de la Estrategia Nacional para la Alimentación y la Nutrición llevado a cabo en Uganda concluyó que:

- *La producción total de cultivos se estima anualmente, utilizando como base el censo agrícola de 1991; en los distritos, los datos de producción de cultivos están disponibles solamente para algunos, no para todos.*
- *Los datos de consumo de alimentos per cápita están disponibles solamente a partir de las hojas del balance alimentario, las cuales no se analizan regularmente.*
- *Los datos sobre la nutrición de los niños menores de cinco años solamente están disponibles para los distritos que afrontan condiciones de emergencia.*
- *Los datos del estado nutricional de los niños en edad escolar, los ancianos y las personas que viven con el virus de VIH/SIDA no están disponibles (a pesar de que la estrategia ha identificado estos grupos de personas como grupos vulnerables).*

TABLA 3. Información del monitoreo producida por diferentes métodos para ser utilizada por los diferentes grupos con responsabilidades relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada

Información del monitoreo Grupos de usuarios	MÉTODOS DE MONITOREO				
	Evaluación y análisis de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad	Análisis de roles y capacidades institucionales	Análisis del impacto de las políticas y de los programas	Análisis del presupuesto público	Monitoreo comunitario
Nacionales					
1. Ministerios competentes	XXX	XXX	XXX	XXX	
2. Legisladores	XXX	XXX	XXX	XXX	
3. Redes de ONG	XXX	XXX	XXX	XXX	
4. Medios de comunicación	XXX	XXX	XXX	XXX	
5. Donantes internacionales	XXX		XXX	XXX	
6. Instituciones de derechos humanos	XXX	XXX	XXX	XXX	
7. Tribunales	XXX	XXX	XXX	XXX	
8. Asociaciones profesionales	XXX	XXX			
9. Instituciones académicas o de capacitación	XXX	XXX			
Locales					
1. Órganos ejecutivos distritales/municipales	XXX		XXX	XXX	
2. Consejos distritales/municipales	XXX		XXX	XXX	
3. Redes de ONG	XXX		XXX	XXX	XXX
4. Planificadores	XXX		XXX		
5. Directores de proyectos	XXX		XXX		XXX
6. Medios de comunicación	XXX		XXX	XXX	
7. Asociaciones profesionales	XXX	XXX			
8. Instituciones de capacitación	XXX	XXX			
9. Tribunales	XXX		XXX	XXX	
Comunitarios					
1. Consejos de aldeas	XXX				XXX
2. Organizaciones de base comunitaria	XXX			XXX	XXX

DISEÑO DE LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Para un mayor conocimiento, esta sección revisa la experiencia de la iniciativa de los SICIIV en el diseño de una evaluación de los sistemas de información. Se sugirió que, como parte de una evaluación de los sistemas de información, se deberían realizar dos inventarios:

- Un inventario de los sistemas de información existentes sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (FIV, por sus siglas en inglés).
- Un inventario sobre las fuentes existentes de información y datos.

Se debe tener en cuenta que, como ya se expuso en el volumen I, el marco de monitoreo debería ser bien definido previamente y de esta manera orientar el planteamiento de los dos inventarios, para hacer de ello una labor manejable y bien enfocada.

El inventario de los sistemas de información existentes debería contener la siguiente información para cada uno de los sistemas:

- El nombre y una descripción breve del sistema.
- Los productos de información que el sistema genera (con nombre, contenidos típicos, frecuencia de distribución).
- El organismo u organismos (públicos o privados) responsables de la gestión de los sistemas de información y de la información ofrecida.

RECUADRO 7.3 Sistemas de información sobre la gestión de la salud (HIMIS, por sus siglas en inglés) en Uganda

Una herramienta para la gestión de datos en el Ministerio de Salud es el HIMIS. Este sistema reúne los datos sobre el estado de salud y de nutrición producidos por todos los centros de salud mensualmente. Los reportes que se realizan incluyen información sobre la asistencia ambulatoria, el diagnóstico de las enfermedades en el paciente ambulatorio, maternidad, vacunación y salud infantil. Los datos de los distritos se recopilan en todo el país y se difunden por medio de informes que se elaboran mensualmente. Los siguientes indicadores relacionados con la nutrición son de particular importancia para monitorear la implementación de la Estrategia Nacional para la Alimentación y la Nutrición en Uganda:

- *Deficiencia de vitamina A: primera y segunda ronda de suplemento.*
- *Peso de los niños cuando son vacunados contra el sarampión (a los 9 meses).*
- *Anemia en las madres y los niños.*

Una herramienta para la gestión de datos en el Ministerio de Salud es el HIMIS. Este sistema reúne los datos sobre el estado de salud y de nutrición producidos por todos los centros de salud mensualmente. Los reportes que se realizan incluyen información sobre la asistencia ambulatoria, el diagnóstico de las enfermedades en el paciente ambulatorio, maternidad, vacunación y salud infantil. Los datos de los distritos se recopilan en todo el país y se difunden por medio de informes que se elaboran mensualmente. Los siguientes indicadores relacionados con la nutrición son de particular importancia para monitorear la implementación de la Estrategia Nacional para la Alimentación y la Nutrición en Uganda:

- Deficiencia de vitamina A: primera y segunda ronda de suplemento.
- Peso de los niños cuando son vacunados contra el sarampión (a los 9 meses).
- Anemia en las madres y los niños.

El segundo inventario debería contener:

- Tipo de información y tipo de datos, clasificados.
- Fuente o fuentes de información y datos.
- Organismo u organismos públicos o privados responsables de generar la información/los datos.

RECUADRO 7.4 Ejemplo de un inventario de información y datos

Disponibilidad y consumo de los alimentos

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Disponibilidad de alimentos per cápita</i> | <p><i>Fuente:</i>
<i>hojas de balance nacional de alimentos</i></p> <p><i>Institución:</i>
<i>Oficina de Economía Agrícola,</i>
<i>Ministerio de Agricultura</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Consumo de calorías basado en datos de gasto</i> | <p><i>Fuente:</i> <i>encuestas nacionales sobre gasto y condiciones de vida de los hogares</i></p> <p><i>Institución:</i> <i>Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés)</i></p> |

Fuente: *FAO/FIVIMS. 2002.*

Un análisis de las *Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades o limitaciones* (análisis DAFO) puede proporcionar un marco útil para evaluar los sistemas de información pertinentes cuando se asocia con un análisis de roles y capacidades (véase el capítulo 4). Se puede argumentar que para emprender una evaluación adecuada de los sistemas de información, se deben tener en cuenta tanto los factores internos como los externos. Las fortalezas y las debilidades deben ser evaluadas de acuerdo a factores internos técnicos y operativos tales como:

- Marcos conceptuales y analíticos subyacentes.
- Selección de los indicadores.
- Métodos, técnicas y procesos para la recopilación de los datos.
- Desarrollo y gestión de la base de datos, incluyendo el intercambio de información.
- Métodos analíticos.
- Instrumentos de presentación y herramientas que sirvan a la evaluación.

Los temas transversales incluyen: (a) los papeles institucionales y la capacidad institucional; (b) la vinculación de la información a la acción por parte de los diferentes grupos de partes interesadas; (c) la medida en que los procesos de información sean participativos e impliquen empoderamiento, es decir, que cumplan con los derechos; y (d) la medida en que el sistema se adapte a los cambios de necesidades de información. La aplicación del análisis de roles y capacidades de los sistemas de información añade una dimensión adicional a la evaluación. Se reconoce que existen individuos que tienen responsabilidades con respecto a la elaboración oportuna de los datos y a la información válida, y su capacidad para cumplir esos deberes necesita ser evaluada y monitoreada.

Las oportunidades y limitaciones externas en los sistemas de información pueden estar presentes hasta en el entorno más amplio donde estén operando. Este entorno amplio incluye:

- La economía política de la toma de decisiones sobre la seguridad alimentaria.
 - i. Las políticas macro relacionadas con la seguridad alimentaria: las necesidades de información para el monitoreo de políticas, programas y objetivos nacionales pertinentes.
 - ii. Políticas de información establecidas.
 - iii. Procesos de formulación y planificación de políticas y desarrollo de programas basados en información.

- iv. Toma de decisiones a nivel local y comunitario, planificación y monitoreo por parte del sector gubernamental y de la sociedad civil (ONG, OSC, grupos de consumidores): el papel de la información y las necesidades de información.
- Entorno sociocultural para las actividades de información.
 - i. Percepciones y definiciones de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de las partes interesadas, incluyendo los titulares de derechos.
 - ii. La cultura de la información y la toma de decisiones, la planificación, la formulación de políticas y el desarrollo de programas basados en la información.
- Entorno institucional de las redes de información nacionales.
 - i. Mandatos institucionales para la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (FIV), que generan información, gestión, análisis y difusión.
 - ii. Vínculos interinstitucionales que reflejen un enfoque multisectorial para disminuir la inseguridad alimentaria.
 - iii. Mecanismos para el intercambio de información interinstitucional.
 - iv. Mecanismos para el análisis integrado de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad.

PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

La planificación y organización cuidadosa del proceso de evaluación es importante para asegurar que los resultados y las conclusiones de la evaluación se traduzcan en acciones de seguimiento para fortalecer los sistemas de información existentes. El proceso de evaluación en sí debe ajustarse a los principios de los derechos humanos tanto como sea posible y debería contribuir a fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de información. Por lo tanto, el proceso de evaluación debe:

- Contribuir a la creación de un mayor sentido de pertenencia entre las instituciones nacionales para hacer el proceso participativo, involucrando tanto al personal técnico (“proveedores de información”) como a los usuarios de la información producida.
- Servir como una oportunidad para aprender (más que una evaluación), extrayendo lecciones de experiencias reales, empoderando a las partes interesadas.
- Contribuir a movilizar el apoyo político e institucional para los sistemas de información, demostrando la utilización de la información en la planificación, la formulación de políticas, desarrollo de programas y monitoreo, y el

potencial para generar productos de información conforme a las necesidades de información de los diferentes grupos de usuarios.

- Tener en cuenta todas las necesidades de información tanto regionales como nacionales y de esta forma extender la evaluación a todos los niveles de toma de decisiones, de la planificación, de la implementación y del monitoreo.
- Ser transparente, es decir, el fin de la evaluación, la agenda y los métodos para evaluar deberían estar claramente articulados y compartidos con todas las personas involucradas en el proceso de evaluación.

Un grupo de trabajo (*ad-hoc*) o un equipo evaluador interinstitucional (IAT, por sus siglas en inglés) puede formarse para emprender la evaluación. Este grupo debe estar coordinado siempre por una institución con alta responsabilidad en la seguridad alimentaria del país. Si el proceso de evaluación se vuelve un proceso permanente, el IAT puede estar coordinado por la institución que tenga la mayor responsabilidad en monitorear la realización del derecho a la alimentación adecuada. Lo importante es que tanto el personal técnico de las instituciones que proveen la información (incluyendo las organizaciones de la sociedad civil) como las instituciones o unidades organizativas que hacen uso de la información pertinente participen en el IAT. El equipo evaluador debería tener un mandato claro de los altos niveles para emprender la evaluación y desarrollar desde el inicio un plan de trabajo evaluador con resultados definidos, recursos asignados y métodos que han de implementarse. Este plan de trabajo debe ser aprobado por los altos directivos de las instituciones participantes. También debe estar claro a quién tiene que rendir cuentas de su trabajo y de los resultados. Para ello, se podría pensar en un comité interinstitucional de alto nivel, por ejemplo, un consejo para la seguridad alimentaria y nutricional. Es probable que el IAT aplique los siguientes métodos para obtener la información de la evaluación, estructurados a lo largo de las líneas de análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas o limitaciones (DAFO), expuesto anteriormente, a saber:

- Revisión de documentos relacionados con los sistemas de información pertinentes, incluyendo los resultados de la información, generación de datos y los métodos de gestión utilizados, las estructuras organizativas, los recursos y los presupuestos, etc.
- Entrevistas semiestructuradas con informantes claves dentro de las instituciones que proveen la información, las organizaciones y unidades organizativas, y con los usuarios de la información del análisis FIV.
- Discusiones con grupos focales.
- Validación de los talleres realizados.

Véase el siguiente capítulo para la elaboración de estos métodos de recopilación de la información. La revisión documental debería ser el primer método a aplicarse. Éste podría proporcionarle al equipo evaluador IAT un entendimiento común sobre

el objetivo y el alcance de la evaluación, de los métodos que se aplican en los diversos sistemas de información FIV, incluyendo una primera evaluación sobre la coherencia de estos métodos con los principios de los derechos humanos, y las posibles brechas respecto a las necesidades de información establecidas en el marco de monitoreo. La revisión del documento también puede ayudar en la formulación de las preguntas de discusión para los diferentes informadores claves y a la identificación de los informadores que serán entrevistados. Los grupos objetivo se pueden formar en torno a los tipos de información o temas específicos (producción y comercio de alimentos, salud y nutrición, seguridad alimentaria y pobreza) o en torno a diversos componentes de los sistemas de información (recopilación de datos, manejo de la información, elaboración y análisis de los indicadores, difusión de la información FIV). A menudo los grupos objetivo también son útiles para validar las conclusiones preliminares a las que llegó el equipo evaluador IAT. Los talleres de validación que se realizan con los informadores claves y con otras personas de interés sirven para hacer aportaciones a la información sobre los resultados y las conclusiones de quienes participan en el proceso de evaluación y para validar éstas últimas. Los talleres deberían estar estructurados para contribuir al proceso de aprendizaje de las partes interesadas y a la formulación de los planes de acción.

REPORTE DE LA EVALUACIÓN

Un informe puede ser uno de los resultados de la evaluación. Después de que el equipo evaluador ha acordado una estructura para el informe de la evaluación, se debe iniciar la redacción, ya que es importante comenzar a hacerlo cuando se está recopilando la información. Frecuentemente la redacción inicial del informe de evaluación conduce a la identificación de la información que hace falta, o de los puntos que necesitan una mayor elaboración a partir de la información adicional recopilada para la evaluación. Una versión actualizada del informe de evaluación debe presentarse y discutirse con las partes interesadas claves en un taller de validación. No hay una estructura establecida para elaborar el informe de evaluación. Generalmente, el informe debería suministrar respuestas claras a los interrogantes iniciales planteados como base para la evaluación. Pueden existir muchas razones diferentes para emprender una evaluación de los sistemas de información FIV. Para los fines de este trabajo, los interrogantes claves giran alrededor de cómo los sistemas de información existentes pueden utilizarse para cubrir las necesidades de información relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada, qué información hace falta todavía y cómo y en qué lapso de tiempo dicha información podría producirse. A continuación ofrecemos una sugerencia de esquema para un informe de evaluación.

RECUADRO 7.5 Esquema propuesto para un informe de evaluación

- *Antecedentes de la evaluación: la motivación, las razones, el mandato, las evaluaciones previas.*
- *Aspectos claves abordados en la evaluación: fundamentos, el marco de monitoreo.*
- *Principales conclusiones con respecto a cada uno de los temas tratados: suministrar la gama de perspectivas de las diferentes partes interesadas.*
- *Conclusiones operativas: transformar las principales conclusiones en propuestas de acción.*
- *Enfoques estratégicos para:*
 - i. Mejorar la calidad de la información disponible relacionada con el monitoreo enfocado en los derechos.*
 - ii. Cubrir las necesidades de información para el marco de monitoreo.*
 - iii. Implementar los enfoques sobre los derechos humanos en el monitoreo basado en los derechos y en la rutina de los sistemas de información FIV.*

- Anexos:*
- 1. Organización de la evaluación, métodos aplicados y plan de trabajo.*
 - 2. Participantes en el proceso de evaluación.*
 - 3. Plan de trabajo detallado para las acciones de seguimiento.*

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **FAO.** 2001. *Manual para el diseño e implementación de un sistema de información para la seguridad alimentaria y la alerta temprana (SISAAT)*. Manual No. 6 de la Colección de Política Agrícola y Desarrollo Económico de la FAO, Roma.
- ❖ **FAO/FIVIMS.** 2002. *Tools and Tips: Building on Existing Information Systems*. FAO (SICIAV). Roma.
- ❖ **Gobierno de Uganda.** 2005. *The National Food and Nutrition Strategy of Uganda*. Kampala.
- ❖ **McEwan, M.** 2003. *Assessing National Information Systems: Analysis for Action*. FAO-FIVIMS Secretariat (mimeo). Roma.

8. MÉTODOS DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN PARA MONITOREAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

En este capítulo resumiremos los métodos utilizados para recopilar la información mencionados en los capítulos precedentes. Ya que los métodos no cambian, a pesar de que sean diversos los motivos por los cuales se ha generado el análisis de la información, no es necesario describirlos separadamente en cada capítulo.

El propósito de este volumen no es describir exhaustivamente estos métodos, ya que la mayoría de ellos han sido ampliamente utilizados y descritos extensamente en otros trabajos. Lo que se pretende es que los profesionales del monitoreo del derecho a la alimentación sean conscientes del inventario de métodos disponibles para recopilar la información y del tipo de información que estos métodos pueden generar.

La selección del método en cada caso depende de varias cosas. Como norma general, cuando dos métodos están siendo considerados para generar una información específica, se debe escoger el método que tenga en cuenta un mayor cumplimiento de los principios de los derechos humanos. Tal como hemos visto en los capítulos anteriores, varios métodos para recopilar la información son aplicados normalmente y la información viene integrada cuando se realiza una evaluación o se emprende un análisis. Como se demostrará más adelante, en un paquete de recopilación de información se pueden combinar diversos métodos.

Métodos para recopilar información para monitorear el derecho a la alimentación adecuada

REVISIÓN PRELIMINAR EN OFICINA

- Revisión de documentos (informes oficiales, publicaciones científicas y documentos publicados de manera no formal)
- Inventarios de leyes, políticas, reglamentos y directivas

MÉTODOS INTERACTIVOS

- Sesiones de lluvia de ideas
- Entrevistas con informantes claves
- Discusiones con grupos focales
- Observaciones estructuradas
- Observaciones por parte de los participantes
- Valoraciones rápidas
- Encuestas realizadas a grupos destinatarios o clientes sobre la satisfacción por la prestación de servicios

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS SECUNDARIOS

- Análisis de los datos del censo y de las encuestas nacionales
- Análisis y síntesis de la información contenida en los inventarios de datos
- Análisis de los datos generados a partir de las actividades de investigación

RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN PRIMARIA A TRAVÉS DE ENCUESTAS

Los varios métodos mencionados en este volumen han sido clasificados en cuatro categorías: (a) revisión preliminar en oficina, (b) métodos interactivos, (c) análisis de los datos secundarios y (d) encuestas primarias. Para evitar ambigüedades, ningún método ha sido designado “participativo”, a pesar de que en la mayoría de los casos el método incluye la consulta a las partes interesadas y a los grupos de base, y aporta su conocimiento, sus percepciones y sus opiniones. El capítulo 6 se ocupa brevemente de este tema.

REVISIÓN PRELIMINAR EN OFICINA

- Revisión de documentos (informes oficiales, publicaciones científicas y “bibliografía gris” –documentos publicados de manera no formal).
- Inventarios de leyes, políticas, reglamentos y directivas.

Es muy útil comenzar el proceso de evaluación o de monitoreo con una revisión inicial de los documentos, ya sea basándose en documentos ya publicados o en aquellos que todavía no hayan sido publicados. En el caso de que estén disponibles, los siguientes documentos pueden ser de gran ayuda: informes analíticos basados en encuestas nacionales pertinentes, censos o inventarios de datos, informes generados a partir de los estudios de investigación, evaluación de programas e informes de análisis de políticas, documentación legal y normativa y documentos que proporcionen información sobre la jurisprudencia actual y su relación con el derecho a la alimentación adecuada. La evaluación teórica proporciona una primera orientación de los temas amplios de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad al interior de un país o en una determinada región. También proporciona una base para formular los interrogantes para el trabajo analítico adicional con respecto a las acciones del gobierno relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada y a sus impactos y contribuye a la definición del marco jurídico e institucional del derecho a la alimentación adecuada. Finalmente, identifica las brechas en la información con respecto a las cuestiones analíticas importantes. La revisión preliminar en oficina forma parte de la metodología de recopilación de información para el análisis de la situación y vulnerabilidad de un determinado grupo, la evaluación de los marcos jurídicos, políticos e institucionales y para medir el impacto de las políticas y el monitoreo de programas.

MÉTODOS INTERACTIVOS

- Sesiones de reflexión creativa o lluvia de ideas.
- Entrevistas con informantes claves.
- Discusiones con grupos focales.
- Observaciones estructuradas.
- Observaciones por parte de los participantes.
- Encuestas de valoración rápida.
- Encuestas entre los usuarios.

Las sesiones de reflexión creativa o lluvia de ideas reúnen a las partes interesadas y a las demás personas que tienen conocimiento y/o experiencia de primera mano en temas específicos involucrados en el monitoreo del derecho a la alimentación adecuada. Estos temas pueden incluir, por ejemplo, las condiciones de inseguridad alimentaria y de vulnerabilidad, la identificación de los grupos de personas con inseguridad alimentaria y vulnerables, sus causas subyacentes y las características de sus medios de sustento. Estas sesiones pueden incluir planificadores nacionales para obtener información para el país en general, otras pueden incluir investigadores en alimentación y nutrición, personal técnico de

los sectores más pertinentes (agrícola, salud, comercio, bienestar social, etc.) nacionales y regionales, personal que monitorea la incidencia de la pobreza, personal de las ONG y de las OSC que implementan programas y proyectos en seguridad alimentaria y nutricional y, posiblemente, instituciones de derechos humanos. Si la sesión de lluvia de ideas se lleva a cabo en un lugar regional, los funcionarios y el personal local y comunitario pueden ser invitados a participar en dicha sesión (véase el siguiente recuadro).⁴⁷ Las sesiones de lluvia de ideas tienen que estar bien organizadas, con una agenda clara que sea compartida por todas las personas presentes desde el inicio de la sesión. Esta agenda puede haberse elaborado después de que se haya realizado una revisión preliminar de ciertos temas, o después de que se haya completado una evaluación de impacto de una política o de un programa, y la sesión se lleva a cabo para validar las conclusiones y los resultados. La presentación de un marco de discusión al inicio de la sesión puede ayudar a centrar las discusiones.

RECUADRO 8.1 Reunión de las partes interesadas para un análisis de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, en Tanzania

En marzo de 2001 se llevó a cabo en Morogoro, Tanzania, una reunión de una jornada para identificar y caracterizar a los grupos con inseguridad alimentaria y vulnerables en las regiones de Morogoro, Dodoma e Iringa. Entre los participantes se incluyeron líderes /altos funcionarios de las aldeas y funcionarios distritales y regionales de planificación. En primer lugar se presentó y argumentó un marco de debate. A continuación se dividieron los participantes por regiones para examinar y discutir los siguientes interrogantes: (i) ¿quiénes son los grupos con inseguridad alimentaria y vulnerables en cada región y cómo se pueden describir estos grupos? (ii) ¿En qué parte de la región están localizados esos grupos? Los mapas de todas las regiones se pusieron a disposición de los participantes. Después de que los grupos fueron informados, los participantes se dividieron en tres grupos de acuerdo al tipo de actuación dentro de la comunidad: líderes /altos funcionarios de la aldea, oficiales distritales y oficiales regionales. A cada grupo se le pidió considerar y discutir los siguientes interrogantes: (iii) ¿qué acciones se necesitarían para abordar las causas de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad identificadas en cada grupo de medios de sustento? (iv) ¿qué información podrá ser requerida para planificar y monitorear las acciones identificadas?

Las entrevistas de formato abierto o semiestructuradas con informadores claves son un método que se aplica ya sea para obtener información nueva o complementaria o para validar la información que el monitor o el analista ya

47 FAO. 2001.

tiene. Las entrevistas abiertas tienen como objetivo explorar el conocimiento y/o la experiencia de las personas sin haber definido precisa y detalladamente los interrogantes acerca de un tema general. Por ejemplo, un tema general puede ser cómo la pandemia del virus del VIH/SIDA en ciertas áreas impacta en la inseguridad alimentaria de los hogares. Hay poca evidencia documentada y disponible sobre los vínculos del virus del VIH/SIDA con la inseguridad alimentaria de los hogares que permita formular interrogantes más concretos en estas áreas. El personal de los programas que suministran ayuda a los hogares en las áreas afectadas por virus del VIH/SIDA y los jefes de familia podrían ser buenos informadores. Cuando existe documentación, los interrogantes podrán ser más estructurados y específicos. Si las entrevistas se llevan a cabo para validar los resultados y las conclusiones de las encuestas, deberán estar más estructuradas. Sin embargo, normalmente son al estilo de una conversación y tratan de alentar al informador para que suministre cualquier información no solicitada que sea pertinente. Dependiendo del tema que nos ocupa, cualquier persona que posea un conocimiento y/o una experiencia importante en ese tema puede ser un informador. Por ejemplo, los líderes comunitarios y los representantes de los grupos comunitarios, las autoridades locales, el personal técnico y jurídico, quienes toman las decisiones a altos niveles y los encargados de la planificación, los representantes de las OSC y del sector comercial privado, las agencias internacionales de cooperación técnica, etc., pueden ser informadores. Sin embargo, para que la labor sea más manejable, los informantes claves, es decir, aquellas personas con mayor conocimiento en el tema y/o con más experiencia, necesitarían ser identificados. También es importante incluir a las personas con diferentes grados de experiencia o puntos de vista, para mejorar y ampliar la información que se suministre.

Las llamadas “*historias de vida*” (las cuales se mencionaron en el capítulo 6) son un tipo de entrevistas abiertas que se pueden realizar a los informantes claves. Los informantes claves normalmente son miembros de la comunidad a quienes se les pide contar algo sobre un evento pasado o sobre los cambios en su comunidad con sus propias palabras. El reto de un entrevistador externo es entender los mensajes reales contenidos en esa “historia”.

Las discusiones con grupos focales son a menudo utilizadas también para complementar otra información. Estas sesiones pueden ser estructuradas, semiestructuradas o abiertas. Normalmente la persona que conduce o facilita la sesión tiene una agenda para la discusión, es decir, los temas sobre los cuales se busca información. Este es un método que puede aplicarse en todos los ámbitos, nacional, regional o comunitario. Los grupos focales consisten habitualmente en personas que tienen características similares –responsabilidades, experiencias y/o conocimientos similares-. Para citar un ejemplo, cuando las discusiones con grupos focales se emplean como parte del análisis del papel y de la capacidad institucional, los diferentes grupos focales pueden estar formados por dirigentes, personal técnico y de apoyo. Como parte del análisis de vulnerabilidad que se

enfoca en los riesgos medioambientales que afectan los medios de sustento de los agricultores minifundistas, los diferentes grupos focales pueden estar constituidos por personal técnico perteneciente a una entidad de manejo del medioambiente, agentes de extensión agropecuaria, líderes locales y agricultores de subsistencia. Al analizar o monitorear el acceso a los alimentos de los hogares en las comunidades vulnerables, los grupos focales podrían incluir grupos de cabezas de familia (hombres o mujeres) y líderes comunitarios. La participación en una discusión con grupos focales se realiza normalmente por invitación y, por lo tanto, requiere de una consulta previa para identificar a las personas que serán invitadas. Una vez que la sesión se ha puesto en marcha, los miembros de un grupo de discusión pueden expresar sus diferentes opiniones, indicando qué información adicional necesitan con respecto a esas opiniones.

Los métodos de observación pueden variar desde observaciones muy sencillas sobre la infraestructura de la comunidad o condiciones de vivienda, hasta observaciones etnográficas complejas sobre los comportamientos interpersonales. En el último de los dos casos, se requiere un etnógrafo altamente capacitado que pueda interpretar los comportamientos o eventos observados que involucren a las personas. Con el fin de que el etnógrafo pueda entender en profundidad los comportamientos locales de las personas, puede participar en algunas actividades junto a las personas de la comunidad y aprender las destrezas que requieren estas actividades. Esto se conoce como *observación participante*. La observación directa de la infraestructura en la comunidad puede llevarse a cabo por el llamado *recorrido de la aldea* con los miembros de la comunidad, lo que proporciona información adicional acerca de lo que ha sido observado. Tales recorridos normalmente se hacen para elaborar un mapa de la comunidad. Las técnicas de observación directa pueden también utilizarse para obtener información acerca de la prestación de los servicios públicos en la comunidad: cómo se prestan ciertos servicios, la calidad del servicio, actitudes y actuación del personal responsable de brindar el servicio, actitudes de los miembros de la comunidad que están recibiendo los servicios. La información local, en particular, como una base sólida para planificar la acción en ese ámbito, puede obtenerse a través de *encuestas de evaluación rápida*. Se ha escrito mucho acerca de estas encuestas y en este volumen se citan algunas referencias.⁴⁸ Algunas de estas encuestas son participativas (*evaluaciones rurales participativas*), lo que significa que incluyen algunas de las técnicas interactivas o de consulta descritas anteriormente, tales como las discusiones con grupos focales, las entrevistas a los informantes claves y las técnicas de observación. Se pueden también aplicar mini encuestas. Los resultados de las encuestas tienen como objetivo suministrar una base para la planificación local, al centrarse en las limitaciones y los factores facilitadores relacionados con las acciones específicas. Los métodos de evaluación rápida son particularmente apropiados para examinar cómo se están

48 Véase las referencias citadas al final de este capítulo. Las referencias del sitio web también contienen enlaces a otros sitios web pertinentes.

implementando las políticas y los programas locales. Los métodos de evaluación rural participativa son a menudo utilizados con los temas relacionados con la pobreza, la seguridad alimentaria, el manejo de los recursos naturales y agrícolas. Cuando se aplican periódicamente, los resultados de las encuestas pueden servir también como una herramienta de monitoreo. Ya que las evaluaciones rápidas se aplican en lugares concretos, los resultados son específicos para cada lugar y normalmente no pueden generalizarse para otros lugares.

*Las encuestas sobre la satisfacción de los clientes y la evaluación participativa en la prestación de servicios (PSDA, por sus siglas en inglés) son muy similares y están diseñadas para proporcionar información para las acciones concretas de seguimiento relacionadas con la prestación de los servicios públicos. Estas encuestas son también conocidas como *encuestas a los beneficiarios directos*. Las encuestas sobre la satisfacción de los clientes fueron adaptadas a partir de encuestas diseñadas para medir los gustos y satisfacción de los clientes sobre los productos o servicios comerciales. Las encuestas PSDA son un tipo de encuesta para medir la satisfacción de los clientes y están diseñadas para monitorear el acceso y la prestación de los servicios públicos. Estas evaluaciones normalmente cubren los siguientes aspectos: (i) principales limitaciones que enfrentan las personas para acceder a los servicios públicos, (ii) calidad y adecuación de los servicios y (iii) capacidad y efectividad del personal en el suministro de los servicios. Están dirigidas particularmente a los grupos de población pobres y desfavorecidos. Tienen como instrumento central la llamada “*tarjeta de calificación del ciudadano*”. Las conclusiones de las encuestas sirven para generar recomendaciones y un plan de acción que aborde las limitaciones que enfrentan las personas pobres en el acceso a los servicios públicos y también para mejorar el manejo y la calidad de la prestación de estos servicios. Estas encuestas de evaluación proporcionan información que ayuda a los funcionarios públicos a cumplir mejor con sus responsabilidades, a mejorar la capacidad institucional y dota de capacidad a las personas para que puedan exigir la rendición de cuentas a los funcionarios públicos por la gestión y calidad de los servicios públicos. Las tarjetas de calificación del ciudadano se han utilizado en diversas evaluaciones realizadas a los servicios públicos.*

RECUADRO 8.2 Evaluación participativa de la prestación de servicios (PSDA)

El concepto de la tarjeta de calificación del ciudadano fue introducido por primera vez en 1993 en Bangalore, la India. Estas tarjetas de calificación han sido aplicadas también en Filipinas para recabar la información de parte de los ciudadanos sobre la prestación de una variedad de servicios públicos, y en Bangladesh para evaluar los servicios públicos suministrados por el gobierno local. Para evaluar la corrupción en las áreas urbanas, la tarjeta de calificación se utilizó como parte de la encuesta "Kenya Urban Bribery Survey" (encuesta sobre el soborno en las zonas urbanas de Kenia). Una encuesta sobre la evaluación participativa de la prestación de servicios públicos (PSDA) se llevó a cabo en dos distritos representativos en Zanzíbar en el año 2004, abarcando los temas de suministro de educación primaria y de agua potable. Al hacer un seguimiento de la encuesta, tanto el Ministerio de Educación como el Departamento de Servicios de Agua, realizaron acciones concretas para mejorar la calidad y el acceso a esos servicios. Los estudios PSDA actualmente forman parte del sistema de monitoreo en la estrategia de disminución de la pobreza en este país.

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS SECUNDARIOS

- Análisis de los datos del censo y de encuestas nacionales.
- Análisis y síntesis de los datos contenidos en los inventarios de datos (anexo 2).
- Análisis e interpretación de la información de las bases de datos institucionales.
- Análisis de los datos generados a través de las actividades de investigación.

Los datos provenientes de las extensas encuestas nacionales están disponibles en muchos países. Los datos de los censos de población y de los censos agrícolas son por lo general bastante completos, pero se realizan con poca frecuencia, a lo sumo cada diez años. También están disponibles los datos generados por medio de sondeos; sin embargo, podrían no estar actualizados. El tipo de encuestas que se enumeran a continuación emplean formularios prediseñados, y algunas de éstas, tales como la encuesta demográfica y de salud que se aplica en muchos países, están estandarizadas. Otra fuente de datos secundarios pueden ser los inventarios de datos internacionales, tales como los enumerados en el anexo 2. Sin embargo, su utilización puede ser limitada, ya que frecuentemente no tienen los datos desagregados por áreas geográficas o por grupos de población. Las instituciones como los ministerios del sector también pueden tener bases de datos. Por ejemplo, un Ministerio de Salud puede tener una base de datos que contenga ciertos datos sobre la salud y la nutrición obtenidos a partir de los registros del servicio médico. Un Ministerio de Comercio puede tener una base de

datos que contenga los precios de mercado semanales de los productos básicos de la canasta familiar y un Ministerio de Agricultura una base de datos con los precios de mercado mensuales de los insumos agrícolas. El HMIS en Uganda es un ejemplo (véase el capítulo 7). Por último, las investigaciones sociales académicas pueden también generar datos a partir de las encuestas de dominio público y estos pueden analizarse de nuevo con el propósito de utilizarlos en un monitoreo. Los datos probablemente tienden a ser específicos para las áreas o los grupos de población y no ser representativos en el ámbito nacional. El uso efectivo de los datos secundarios que provienen de diversas fuentes que monitorean el progreso en la realización del derecho a la alimentación adecuada depende del hecho de si es posible: (a) desglosar los datos por grupos o por áreas vulnerables, (b) elaborar los indicadores de resultados a partir de los datos para monitorear el progreso de acuerdo a los puntos de referencia y los objetivos establecidos y (c) proveer los estimativos nacionales o regionales basados en un marco de muestreo representativo. Para desglosar los datos de un muestreo nacional representativo de una encuesta por grupos y por áreas vulnerables, se requiere que el marco de muestreo incluya explícitamente los criterios de muestreo de vulnerabilidad por grupo o por área.

RECUADRO 8.3 Encuestas cerradas con formularios estructurados y prediseñados

- *Censos de población.*
- *Censos agrícolas.*
- *Encuestas para medir los estándares de vida.*
- *Encuestas demográficas y de salud.*
- *Encuestas que agrupan indicadores múltiples.*
- *Encuestas agrícolas por muestreo.*
- *Encuestas sobre salud y nutrición.*
- *Encuestas sobre la evaluación de los impactos sociales.*
- *Encuestas nacionales sobre los ingresos y los gastos de los hogares.*
- *Encuestas sobre fuerza de trabajo.*

RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN PRIMARIA A TRAVÉS DE ENCUESTAS

El rango de encuestas primarias puede variar desde *pequeñas encuestas comunitarias hasta las encuestas por muestreo nacionales*. Nuevas encuestas se deben utilizar siempre como último recurso cuando la información crítica para el monitoreo no se puede obtener a partir de cualquiera de los métodos descritos anteriormente.

Las encuestas nacionales por muestreo son particularmente costosas, requieren un marco de muestreo sólido, toman mucho tiempo para desarrollarse y evaluarse y requieren encuestadores bien capacitados, con una buena organización para llevar a cabo la encuesta y un sistema eficiente para el manejo de los datos, y de personal con mucha destreza analítica. Su finalidad es producir resultados y conclusiones de una manera oportuna. Al ser utilizadas con propósitos de monitoreo, todas o parte de ellas necesitarían repetirse periódicamente, lo que no es del todo factible. Lo que se aplica algunas veces como una estrategia es distribuir el contenido de la encuesta en módulos y eventualmente incluir algunos de esos módulos en otra encuesta emprendida con una frecuencia regular, tales como las encuestas sobre la fuerza de trabajo. Este método de apoyarse en otra encuesta puede abordar algunas de las preocupaciones sobre los costos y el tiempo.

Las encuestas nacionales por muestreo pueden ser de ayuda para establecer cierta información de referencia cuando no es posible obtenerla a partir de otras fuentes. Esto proporciona aportes en la definición de los puntos de referencia y los objetivos de los grupos de población específicos nacionales o incluso regionales, dependiendo del marco de muestreo aplicado en la encuesta. Monitorear el derecho a la alimentación adecuada significa monitorear los progresos dirigidos a conseguir esos puntos de referencia y objetivos y hacer una llamada al gobierno para que reprenda a los oficiales gubernamentales responsables de los escasos progresos en la consecución de ese derecho.

Las sesiones de lluvia de ideas, de revisión preliminar y de entrevistas con los informantes claves pueden ser útiles para establecer un marco de muestreo apropiado para una encuesta a gran escala y suministrar aportes en la formulación de las preguntas de la encuesta y planear sus procedimientos. El marco de muestreo se puede basar en la clasificación de las áreas, tales como las zonas de economía alimentaria, es decir, áreas que son homogéneas en diversos aspectos de la economía alimentaria (la producción y el comercio de los alimentos y/o los patrones de consumo). Estas áreas se agrupan y normalmente también se esquematizan y detallan. Otra clasificación por área puede estar basada en las zonas agroecológicas homogéneas. En cada zona, los grupos con inseguridad alimentaria y vulnerables se localizan a través de la revisión documental y de las entrevistas con los informadores claves. Esta información se utiliza posteriormente para pulir el diseño del muestreo. En este punto, las sesiones de lluvia de ideas pueden ser útiles en la validación de la información obtenida y organizada hasta el momento.

Una vez que la encuesta se realiza y que los datos se procesan y analizan, los perfiles relacionados con el área y/o el grupo pueden diseñarse y, cuando sea necesario, complementados con otros reportes provenientes de una evaluación más profunda y que estén relacionados con el análisis estadístico de los datos de la encuesta. Un ejemplo de un perfil basado en un grupo y generado como

parte de un análisis de vulnerabilidad, conocido como perfil de vulnerabilidad, es aquel del grupo de pescadores artesanales en Benín, presentado por la FAO en su informe *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2000*. Un ejemplo de un perfil de vulnerabilidad relacionado con un área se presenta en el capítulo 5 (caso Zanzíbar).

Recopilación de información basada en los derechos a través de encuestas

De acuerdo con la perspectiva de los derechos humanos, en la realización de las encuestas es importante tener presente los siguientes puntos:

- En el diseño de la encuesta, identificar el método o los métodos más simples para recopilar la información, asegurándose de que toda la información obtenida sea realmente necesaria de manera que pueda ser utilizada efectivamente en el análisis.
- Los encuestados deberían contar con la información adecuada para dar su consentimiento o para declinar su participación en la encuesta.
- Las conclusiones de la encuesta deben utilizarse para los fines que fueron enunciados inicialmente.
- La información suministrada por parte de los individuos debe ser considerada estrictamente confidencial y no se debe revelar la identidad de ninguna persona en los resultados finales de la encuesta.
- Los encuestados deben tener acceso a la información que ellos mismos han suministrado, pero no a la información suministrada por otros encuestados.
- El equipo responsable de la encuesta debe suministrar permanentemente información detallada sobre el proceso de la encuesta a los encuestados, tanto durante el proceso de la encuesta como después de haber sido realizada.
- El equipo responsable de la encuesta debe compartir los resultados de la encuesta con los grupos de encuestados de tal manera que ellos puedan entenderlos y sacar sus propias conclusiones.

La encuesta debe estar diseñada solo para recopilar los datos que sean suficientes y necesarios para satisfacer las necesidades de información. Se debe prestar especial atención al diseñar la metodología y los instrumentos de recopilación de datos y a la manera cómo estos serán analizados. Los datos deben presentarse de forma tal que faciliten el análisis deseado. Se debe pensar en los problemas del lenguaje y, siempre que sea necesario y la situación lo permita, contratar personal de campo que pueda hablar y comprender los idiomas y los dialectos locales. Una preocupación en algunos casos es que los encuestados pueden no haber sido provistos adecuadamente de toda la información necesaria para dar

su consentimiento a participar en la encuesta, o que la información que les es suministrada no venga dada en las formas o en el lenguaje que facilite su total comprensión. Los formularios de consentimiento “informado” en la actualidad no son incluidos rutinariamente en las encuestas formales, argumentándose que la información suministrada por los encuestados es confidencial, o que el proveedor de la información debe permanecer anónimo cuando los resultados de la encuesta se difundan y utilicen. Esto quiere decir que los formularios completos de las encuestas se almacenan en lugares a los que tiene acceso únicamente el personal directamente involucrado en la encuesta. También significa que el equipo encuestador, los procesadores de la información y los analistas de los datos son totalmente conscientes de los puntos arriba mencionados antes de que se inicie la encuesta. Compartir los resultados de la encuesta con grupos de encuestados no solo les proporciona la información para su propia interpretación y utilización en la toma de decisiones, sino que también puede servir para validar los resultados y aprender de las diferentes interpretaciones dadas a la misma información.

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ <http://www.foodsec.org/web/tools/nutrition/hfias/en> (para el HFIAS)
- ❖ <http://www.eldis.org> Manuales de participación
- ❖ <http://www.eldis.org> Manuales y caja de herramientas
- ❖ http://www.fao.org/gi/gil/waicent_en.asp
- ❖ <http://www.rapidassessment.net>
- ❖ n.a. Brief Notes on the Essence and Use of Participatory Service Delivery Assessment (PSDA) in Zanzibar. *Zanzibar Economic Bulletin*. Vol 3, No 1, marzo de 2005.
- ❖ **FAO**. 2000. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2000*. Roma.
- ❖ **FAO**. 2001. *Report of the FIVIMS/SPFS Stakeholder Meeting on the Identification and Characterisation of Food Insecure and Vulnerable Groups in Morogoro, Dodoma and Iringa Regions*. Mimeo. Morogoro, 13 de marzo de 2001.
- ❖ **Institute of Development Studies**. 1996. The Power of Participation: PRA and Policy. *IDS Policy Briefing Issue 7*. Agosto de 1996.
- ❖ **Institute of Development Studies**. 1998. Participatory Monitoring and Evaluation: Learning from Change. *IDS Policy Briefing Issue 12*. Noviembre de 1998.
- ❖ **Messer, N. y Townsley, P.** 2003. *Institutions and Livelihoods: Guidelines for Analysis*. FAO (División de Desarrollo Rural). Rome.
- ❖ **USAID Center for Development Information and Evaluation**. 1996. *Using Rapid Appraisal Methods. Performance Monitoring and Evaluation Tips No. 5*. Washington D.C.

9. COMPARTIR LA INFORMACIÓN DEL MONITOREO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Compartir la información es un paso importante en el proceso del monitoreo. El monitoreo requiere recursos y se considera como una inversión. El rendimiento depende del uso que se haga de la información del monitoreo; ¿conduce a mejores decisiones y acciones que produzcan un cambio verdadero y positivo? Por esta razón es importante conocer las necesidades de información del monitoreo por parte de quienes toman las decisiones, los planificadores y otras personas interesadas, y así poder suministrarles una información válida y oportuna. Estos fueron algunos de los temas tratados en el capítulo 7. El monitoreo basado en los derechos requiere que la información sea accesible a todas las personas, incluyendo a los titulares de derechos. Esto significa que las maneras de compartir la información pueden ser muy diferentes dependiendo de quiénes utilicen la información que se produce. Por ejemplo, quienes toman una decisión sobre una determinada política a seguir, normalmente pueden leer y entender los informes técnicos que suministran un análisis de la información del monitoreo y sacar sus propias conclusiones de ese análisis con algunos de los resultados estadísticos, presentados en forma de gráficas y de tablas de datos. Muchos de los informes producidos por entidades internacionales se presentan así. Los informes SOFI de la FAO son un ejemplo. Por otro lado, los líderes de las aldeas y los miembros de la comunidad pueden depender de comunicaciones orales y quizás hagan uso de los dibujos en la arena para comunicarse y hacer entender los cambios que están ocurriendo. La manera en que los resultados del monitoreo se presentan es tan importante como los resultados mismos. Lo primordial es asegurar que se tenga un buen acceso a ellos, que sean interpretados, comprendidos y que puedan ser utilizados por los usuarios a los cuales van dirigidos.

Al final de este capítulo destacamos un instrumento clave en lo que se refiere a los resultados del monitoreo vistos desde la perspectiva de los derechos humanos. El intercambio de la información del monitoreo que se relaciona con el derecho a

la alimentación adecuada con el resto de países es una obligación de cada país que sea parte firmante del PIDESC. Uno de estos mecanismos son los informes periódicos al CESC. En este capítulo se muestra cómo los diferentes métodos de evaluación y de monitoreo tratados en este volumen pueden aplicarse en la preparación de partes específicas de dichos informes.

MAPAS COMO INSTRUMENTOS DE PRESENTACIÓN EN EL MONITOREO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Mucho se ha escrito sobre los diversos aspectos de comunicar la información. Esta sección se enfoca en el potencial de algunos aspectos de la tecnología moderna de la información electrónica y en cómo pueden contribuir tanto en la efectividad del monitoreo como en la efectividad para satisfacer la necesidad de presentar los resultados del monitoreo. Esta sección y el anexo 5 se ocupan de la elaboración de mapas como un instrumento de difusión de la información. El anexo 5 suministra información técnica detallada, algunos ejemplos pertinentes de mapas y describe programas disponibles para su elaboración.

Los mapas tienen una especial importancia en el monitoreo basado en los derechos. Se puede contar una historia importante y dinámica en pocas palabras y hacer aportaciones para la toma de decisiones sobre una política o un programa determinado. Las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación* hacen una mención precisa sobre el mapeo como una técnica que se aplica para monitorear e informar de los progresos en la realización del derecho a la alimentación adecuada. Es un instrumento que puede localizar las áreas de los diferentes grupos con inseguridad alimentaria y vulnerables y, de esta manera, ayudar a mejorar el objetivo geográfico de la seguridad alimentaria, las intervenciones para disminuir la pobreza y las inversiones sociales. Los mapas muestran la distribución espacial de la riqueza, la incidencia de la pobreza, el acceso a las infraestructuras y a los servicios básicos y centran la atención en la desigualdad espacial. Pueden ser nacionales y regionales, dependiendo de la disponibilidad de los datos desglosados.

Ventajas de los mapas como instrumentos del monitoreo

Los mapas tienen muchas ventajas:

- Las diversas partes interesadas, por lo general, entienden fácilmente los mensajes contenidos en los mapas y tienen pocas dificultades para interpretarlos.
- El tiempo y el espacio pueden combinarse en un mapa para expresar los cambios en el tiempo en zonas específicas, por ejemplo, los cambios en la incidencia de la pobreza en diferentes lugares (véase el anexo 5: mapa de Ecuador). Esto significa que la información del monitoreo puede expresarse

en un mapa dentro de una dimensión espacial, señalando la igualdad espacial (o su ausencia) en los cambios en el tiempo.

- En los mapas se pueden resaltar los temas específicos del derecho a la alimentación adecuada, tales como la desigualdad en el acceso a los servicios públicos entre los diferentes grupos de población en varios lugares (véase el anexo 5: mapa de Camboya).
- Es importante destacar que existe evidencia de que en muchos países los mapas realmente impactan en la elaboración de políticas y la fijación de las prioridades de un país, los objetivos geográficos de los programas nacionales, las decisiones sobre el presupuesto público, etc. Véase por ejemplo, Henninger y Snel (2002) en la lista de referencias al final de este capítulo.
- La estratificación de mapas (que es la superposición bidimensional de diferentes mapas de una misma área geográfica) contribuye a identificar y a entender mejor las causas asociadas a la inseguridad alimentaria y a la vulnerabilidad en un lugar específico. Esto es conocido como análisis de correlación espacial. Un ejemplo de la estratificación en los mapas puede verse en el anexo 5 (véase el mapa de México).

Los mapas pueden indicar dónde está localizada el área con inseguridad alimentaria y vulnerable, e identificar los medios de subsistencia y las características específicas de cada lugar que están asociadas espacialmente con las características de los grupos vulnerables. Un ejemplo proveniente de Kenia se muestra en el recuadro siguiente.⁴⁹

Este ejemplo nos muestra que:

- Elaborar un mapa involucra muchos pasos y algunos análisis.
- La recopilación de una parte de la información local que se necesita puede involucrar un proceso participativo.
- Los mapas pueden ayudar en la toma de decisiones locales para la planificación de las intervenciones sociales y en la focalización de los proyectos de inversión.

La utilización efectiva de los mapas para la formulación de políticas y programas en muchos países ha sido documentada (véase Henninger y Snel, 2002). La FAO emite periódicamente mapas del hambre. En la última versión de los mapas de cada país puede verse la prevalencia de la desnutrición crónica entre los niños menores de cinco años (utilizando el indicador de talla y peso por edad),

49 Kristjanson, P. y otros. 2005.

así como el número de niños con retraso en el crecimiento.⁵⁰ Los mapas sobre la vulnerabilidad en un país también se pueden elaborar como instrumentos para fijar los objetivos geográficos de la ayuda alimentaria y otros tipos de ayuda, y para identificar a los grupos de población especialmente vulnerables que están expuestos a lugares que, por sus condiciones, representan riesgos agudos y estructurales.

Las principales limitaciones en la elaboración de los mapas radica en la necesidad de bases de datos georeferenciados. Las técnicas cartográficas permiten la integración de series de datos de diversos tipos (nivel de ingresos, estado de salud y nutricional, condiciones medioambientales, infraestructura dentro de la comunidad, etc.) a partir de diferentes fuentes. Esto requiere que el sistema de georeferencia para la identificación de los lugares sea idéntico en las diferentes bases de datos, de lo contrario necesitaría idearse y aplicarse un procedimiento de conversión de datos. Una segunda limitación puede ser la capacidad analítica y estadística que se necesita para aplicar las técnicas de los sistemas de información geográfica (SIG), a pesar de que cada vez hay un mayor número de países que cuentan con esta capacidad.

RECUADRO 9.1 Mapeo de los medios de subsistencia en el distrito de Kajiado, en Kenia.

Cinco clases de medios de subsistencia fueron definidos y mapeados: el capital natural, social, humano, físico y financiero. El enfoque analítico involucró cuatro pasos: (1) recopilación de los datos para convertir valores en variables susceptibles de mapeo dentro de un entorno SIG, (2) análisis de los sistemas de información geográfica para convertir los estratos SIG en variables de hogares, (3) análisis estadístico utilizando los modelos de regresión espacial y (4) mapeo de los medios de sustento. Los pasos 1, 2 y 4 dependen en gran medida de la participación de muchas partes interesadas. El análisis partió con 40 variables, las cuales fueron finalmente reducidas a las ocho que explicaban más significativamente la incidencia de la pobreza en todas las subzonas del distrito. Las partes locales interesadas aportaron sus respuestas y ejemplos específicos que demostraban la utilización real de los mapas y de los resultados analíticos. El rango de utilización iba desde la exploración de oportunidades de comercio en áreas donde se llevaba a cabo la producción de horticultura a pequeña escala hasta la focalización geográfica de nuevos proyectos relacionados con el agua y de aquellos dedicados a la rehabilitación de pozos fuera de servicio.

50 Para acceder a estos mapas utilizar el enlace: <http://data.fao.org/es/maps>

INFORMAR A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL SOBRE LOS PROGRESOS LOGRADOS EN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Una característica importante del sistema internacional para la promoción y protección de los derechos humanos se institucionaliza con el monitoreo del cumplimiento de los Estados parte de los convenios internacionales en virtud del derecho internacional para los derechos humanos. El grado de cumplimiento por parte de los Estados que han ratificado los respectivos convenios lo supervisan comités especiales formados por expertos independientes designados por las Naciones Unidas. En lo que respecta al derecho a la alimentación adecuada, el convenio pertinente es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Los Estados que lo han ratificado están obligados, de conformidad con el artículo 16, a presentar informes sobre las medidas que han adoptado y sobre los progresos alcanzados en la vigilancia del cumplimiento de los derechos reconocidos en el pacto. El comité especial para el derecho a la alimentación adecuada es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR).⁵¹ Los Estados inicialmente deben reportar al CESCR, dentro de los dos años de la ratificación del pacto y luego cada cinco años, los progresos en la implementación de las disposiciones contenidas en el convenio. El Comité se reúne en Ginebra dos veces al año para examinar, discutir y comentar los informes presentados (normalmente, de cinco a seis informes por sesión). El papel de la sociedad civil es fundamental y las organizaciones no gubernamentales que trabajan activamente en los temas relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales son invitadas a participar en el proceso de presentación de los informes mediante el envío de informes orales y escritos.

Para ayudar a los países en la preparación de los informes ante el CESCR, se redactaron una serie de directrices generales en 1991 y posteriormente se revisaron y editaron de nuevo en 2004. No hubo diferencias entre estas dos versiones con respecto al contexto general de las características de cada país, ni con respecto al artículo 11 relacionado con el derecho a la alimentación adecuada. Estas directrices generales se presentan nuevamente en el anexo 6 de este volumen, donde también hemos indicado cómo los resultados del monitoreo producidos por los varios métodos propuestos en este manual pueden contribuir a la preparación de los informes de seguimiento.

Consultar las directrices para presentar los reportes al CESCR debe contribuir a definir cómo recopilar la información del monitoreo cuando se aplican algunos de los métodos de evaluación y de análisis aquí descritos, y también cómo mejorar esa información de manera continua, de modo que se puedan dar respuestas con sentido crítico a los interrogantes relacionados con la realización del derecho a la alimentación adecuada.

51 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) es un órgano formado por expertos independientes, establecido en 1985 para llevar a cabo las funciones de monitoreo asignadas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en la parte IV del PIDESC.

Fuentes de información importantes para el contexto general del informe de un país serán los diversos análisis y evaluaciones sugeridos para un proceso de monitoreo pertinente y efectivo, algunos de los cuales ya existían, pero puede que necesiten ser actualizados. El análisis de la situación alimentaria y nutricional, realizado con anterioridad o como parte del monitoreo de un programa sobre seguridad alimentaria y nutricional, puede también contener una gran parte de la información pertinente. El análisis de vulnerabilidad y el análisis de riesgos pueden contribuir con información acerca de las tendencias en el comportamiento de los factores demográficos y socioeconómicos. Una forma efectiva para demostrar las diferencias en las tendencias que existen entre un lugar y otro puede ser la elaboración de los mapas. Las gráficas se utilizan para mostrar tendencias, proporcionando un número suficiente de datos que están disponibles. El módulo que se requiere para proceder con un recurso y aplicar los correctivos del caso puede extraerse de una evaluación global del marco jurídico para la protección de los derechos humanos. Se puede elaborar información adicional a partir del análisis del papel que desempeñan los titulares de deberes con respecto a la protección de los derechos humanos. Los esfuerzos para poner en marcha la realización de los derechos humanos, formar a los titulares de deberes y a los titulares de derechos en la difusión de la información pertinente, pueden mostrarse a través del análisis de los usos de la información del monitoreo.

La preparación de informes periódicos dará como resultado hacer uso de la información existente o la generación de nueva información en el proceso, de ahí el valor de los requisitos de los informes internacionales para el proceso de monitoreo del propio país. Los mismos países y los grupos de la sociedad civil pueden en este proceso identificar las necesidades de información importantes que están relacionadas con las *Directrices sobre el Derecho a la Alimentación* y que pueden sumarse a la información que requieren las directrices para preparar los reportes ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR).

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **Kristjanson, P., Radeny, M., Baltenweck, I., Ogutu, J., deWolff, T., Notenbaert, A., Ouna, T., Arunga, M., Omolo, A y Oduor, V.** 2005. *Better Understanding Livelihood Strategies and Poverty through the Mapping of Livelihood Assets: A Pilot Study in Kenya*. International Livestock Research Institute - FIVIMS. Nairobi.
- ❖ **Henninger, N. y Snel, M.** 2002. *Where are the Poor? Experiences with the Development and Use of Poverty Maps*. World Resources Institute. Washington D.C.
- ❖ **ONU.** 1991. Directrices generales revisadas relativas a la forma y contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/1991/1), 17 de junio de 1991. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.2008.2.doc>
- ❖ **ONU.** 2004. Compilación de directrices relativas a la forma y contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos. (HRI/GEN/2/Rev.2) capítulo I, párrafos 1-4; capítulo II, párrafo 43, Nueva York, 7 de mayo de 2004. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/index.htm>

ANEXO 1.

ACLARACIÓN DE TÉRMINOS RELEVANTES COMÚNMENTE UTILIZADOS

Nota: Muchos de los términos encontrados en el anexo I del volumen I han sido nuevamente incluidos aquí para facilitar su introducción e interpretación. Se han añadido términos adicionales. Por favor consulte también el anexo 1 del volumen I.

ÍNDICE DE MASA CORPORAL

El índice de masa corporal (IMC) se determina a partir de las medidas del peso corporal (W) y de la altura (H). Las dos medidas se relacionan dividiendo el peso corporal en kilogramos por el cuadrado de la altura en metros, así $W \text{ (kg)}/H^2 \text{ (metros cuadrados)}$. El resultado será kilogramos de peso corporal por metros cuadrados de altura. Por ejemplo, una persona que pesa 80,5 Kg y que mide 180 centímetros de altura tendrá un índice de masa corporal (IMC) de $80.5/(1,8 \times 1,8) = 24,8 \text{ (Kg/metro cuadrado)}$. El índice se calcula para hacer que la medida del peso corporal sea independiente de la altura, ya que las personas más altas tienden a pesar más, alterando el resultado cuando se hacen comparaciones entre las personas. El indicador se aplica para clasificar a las personas adultas de acuerdo al grado de deficiencia en el peso o de sobrepeso, como se indica más abajo. El mismo índice puede así ser utilizado para detectar personas que tienen bajo peso y personas que tienen sobrepeso. Similares clasificaciones del IMC han sido desarrolladas en niños, jóvenes y adolescentes.

ADULTOS

Rangos del IMC	Clasificación
< 16	Deficiencia severa en el peso
16 – 17	Deficiencia moderada en el peso
17 – 18.5	Deficiencia ligera en el peso
18.5 – 25	Rango normal
25 – 30	Sobrepeso/ligera obesidad
30 – 40	Obesidad moderada
> 40	Obesidad severa

COMPORTAMIENTO DIETÉTICO

El comportamiento dietético se refiere a todas las actividades emprendidas por las personas y que están relacionadas con el consumo de alimentos, incluyendo la provisión, la preparación y las prácticas de conservación de esos alimentos. Estas actividades están determinadas económica, social y culturalmente y, por esto, difieren de un lugar a otro y entre personas de un mismo lugar. Por ejemplo, donde se da una disponibilidad estacional de los alimentos, el comportamiento dietético también podrá ser diferente en las mismas personas durante diferentes períodos del año.

VULNERABILIDAD A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La vulnerabilidad es una probabilidad o un concepto de probabilidad, debido a que puede verse como un resultado de: (a) la probabilidad de que ocurra un riesgo particular (evento peliroso), (b) la probabilidad de que un evento peligroso específico o un colapso afecte particularmente a los individuos, hogares, o grupos de personas, y (c) la probabilidad de que el hogar afectado no pueda soportar, o pueda soportar parcialmente un impacto particular de ese riesgo. Como tal, el concepto de vulnerabilidad puede aplicarse a cualquier condición humana, desde el bienestar general hasta la enfermedad específica. Aquí lo aplicaremos concretamente a la seguridad alimentaria. Las probabilidades acumuladas de (a) y (b) se denominan exposición al riesgo. La exposición al riesgo y la capacidad para soportar un riesgo o colapso en forma efectiva son las dos dimensiones de la vulnerabilidad que determinan los resultados de la inseguridad alimentaria.

Vulnerabilidad = f [exposición al riesgo, capacidad de hacerle frente]

Los individuos, hogares, o grupos de personas con inseguridad alimentaria permanente son también altamente vulnerables (a sufrir una mayor inseguridad alimentaria). Los que gozan de seguridad alimentaria tienen muy bajos niveles de exposición al riesgo y alta capacidad para soportar o para recuperarse rápidamente de cualquier efecto de riesgo adverso que impacte en la seguridad alimentaria. De esta manera, se podría hablar de vulnerabilidad como un concepto continuo con diferentes grados con respecto a la inseguridad alimentaria. La vulnerabilidad es un concepto relativo; por ejemplo, algunas personas u hogares son más o menos vulnerables que otros a la inseguridad alimentaria.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Todos los derechos humanos están divididos históricamente en derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. Los derechos políticos y civiles están definidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

de 1966, e incluyen, entre otros, el derecho a la autodeterminación, el derecho a la vida, la libertad y la seguridad, el derecho a la libertad de opinión y expresión, el derecho de asociación y reunión, el derecho a la identidad y a la nacionalidad, el derecho a ser libres de interferencias arbitrarias en la privacidad, la familia y la vivienda. Los derechos económicos, sociales y culturales se contemplan en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 y, además, explicados a través de las interpretaciones del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus Observaciones Generales. Los derechos económicos, sociales y culturales incluyen, entre otros, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación adecuada, el derecho a la vivienda, el derecho al trabajo, el derecho a la protección social, el derecho a participar de una vida cultural y el derecho a beneficiarse de los progresos científicos e intelectuales.

REALIZACIÓN PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Lamentablemente, en muchos países existen personas que padecen hambre –más de 800 millones de personas en todo el mundo-. Se viola su derecho a la alimentación adecuada. No obstante, es poco realista pensar que puedan adoptarse medidas de forma inmediata para que las personas hambrientas puedan empezar a disfrutar su derecho a la alimentación adecuada. Por lo tanto, el concepto de realización progresiva significa que el número de personas con hambre disminuya continuamente, a lo largo del tiempo. Es responsabilidad de los Estados emprender acciones y poner en marcha las medidas para que el número de personas que padecen hambre disminuya con el tiempo a una velocidad proporcional a la eficiencia máxima de la asignación de recursos disponibles. Cuando los Estados reportan periódicamente al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el progreso en la realización de estos derechos deben demostrar que están en línea con el mejor y el máximo aprovechamiento de los recursos nacionales disponibles.

LOS PRINCIPIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO SE DEFINEN EN LA DECLARACIÓN DE ENTENDIMIENTO COMÚN (MAYO DE 2003)

Entre los principios de los derechos humanos se encuentran: (i) la universalidad y la inalienabilidad; (ii) la indivisibilidad; (iii) la interdependencia y la interrelación; (iv) la no discriminación y la igualdad; (v) la participación y la inclusión; (vi) la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas y el Estado de derecho.

- Universalidad e inalienabilidad. Los derechos humanos son universales e inalienables. Todos los seres humanos de todas las partes del mundo

poseen estos derechos. No se puede renunciar voluntariamente a un derecho inherente al ser humano, ni tampoco puede ser usurpado por otras personas. Según se establece en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos”.

- **Indivisibilidad.** Los derechos humanos son indivisibles. Ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, todos ellos son inherentes a la dignidad de todo ser humano. Por consiguiente, todos los derechos poseen el mismo rango y condición y no pueden ser clasificados, a priori, en orden jerárquico.
- **Interdependencia e interrelación.** La realización de un derecho a menudo depende, totalmente o en parte, de la realización de otros derechos. Por ejemplo, la realización del derecho a la salud puede depender, en ciertos casos, de la realización del derecho a la educación o a la información.
- **Igualdad y no discriminación.** Todos los individuos son iguales como seres humanos en virtud de la dignidad inherente de toda persona. Todos los seres humanos tienen derechos sin discriminación de ninguna clase por razón de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otra condición, según ha sido explicado por los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos.
- **Participación e inclusión.** Toda persona y todos los pueblos tienen derecho a participar activa, libre y significativamente en el desarrollo, también a contribuir y disfrutar del desarrollo civil, económico, social, cultural y político, donde puedan realizarse los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- **Rendición de cuentas y Estado de derecho.** Los Estados y otros titulares de deberes deben responder por el cumplimiento de los derechos humanos. En este sentido tienen que cumplir con las normas legales y estándares contenidos en los instrumentos de derechos humanos. En caso de no cumplir con sus deberes, los titulares de derechos agraviados están facultados para iniciar los procedimientos para la adecuada reparación ante un tribunal o juzgado competente, de conformidad con las normas y procedimientos previstos por la ley.

NO DISCRIMINACIÓN

Toda discriminación en el acceso a la alimentación y en el acceso a los medios y a los derechos para adquirir los alimentos, en relación con la raza, color, género, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición, con el propósito o efecto de anular o perjudicar el disfrute o ejercicio equitativo de los derechos económicos,

sociales y culturales constituye una violación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Las políticas, los programas y las instituciones necesitan ser examinadas cuidadosamente para detectar resultados y efectos discriminatorios que se puedan producir cuando ciertos grupos se benefician a expensas de otros.

Las estrategias para eliminar la discriminación en el acceso a la alimentación deberían incluir garantías para el acceso total y equitativo a los recursos económicos, en particular de las mujeres, incluyendo a su vez el derecho a la herencia y a ser propietarias de la tierra y de otras propiedades, a los créditos, a los recursos naturales y a la tecnología apropiada; medidas para respetar y proteger el autoempleo y el trabajo que proporcione una remuneración que asegure una vida decente a los asalariados y a sus familias; el mantenimiento de los registros sobre los derechos de la tierra.

PARTICIPACIÓN

La participación es un principio fundamental de los derechos humanos y debería aplicarse cuando los derechos se están interpretando y desarrollando y también cuando los Estados llevan a cabo sus programas dirigidos a la realización de esos derechos. Cuando los grupos de partes interesadas participan en la formulación de las políticas, los programas y en las decisiones relacionadas con los derechos humanos, es más probable que las necesidades y las demandas de las personas se satisfagan adecuadamente. El derecho a la participación puede darse en muchas formas: en forma de participación política (derechos políticos), en forma de participación social (derechos civiles) y en forma de participación económica (derechos económicos, sociales y culturales).

EMPODERAMIENTO

La participación y el empoderamiento están estrechamente ligados; el segundo hace que el primero tenga sentido. El empoderamiento significa que un individuo tiene la capacidad de hacer elecciones efectivas y, de esta manera, es posible llevar a cabo eficazmente las elecciones, las acciones y los resultados deseados. La capacidad de los individuos para elegir efectivamente está condicionada por: (i) la habilidad para elegir significativamente, reconociendo la existencia de las opciones, y (ii) las oportunidades que existan en el entorno formal e informal de las personas. El empoderamiento puede referirse o bien a un proceso: ¿se están haciendo esfuerzos para empoderar a las personas?, o bien al resultado de un proceso: ¿están las personas siendo empoderadas efectivamente?

MECANISMOS DE RECURSO

Recurso aquí se refiere a tratar de conseguir reparaciones por una violación de los derechos humanos. En un país, existen normalmente tanto medios judiciales como cuasi-judiciales para conseguir esas reparaciones. Los medios judiciales se refieren a llevar un caso hasta un tribunal competente, argumentando que una o más previsiones de un tratado internacional para los derechos humanos del cual el Estado es parte firmante, y/o de una constitución nacional, han sido violadas. Si el tribunal llega a un acuerdo con los reclamantes de los derechos, podrá decidir qué reparación deberá realizar el Estado. Los medios cuasi-judiciales se refieren a las reclamaciones por las violaciones que se presentan a través de una institución de derechos humanos, que puede ser una comisión para los derechos humanos o la oficina del defensor del pueblo, o una institución nacional establecida para proteger los derechos de grupos específicos de población, tales como mujeres, niños o minorías étnicas. Dependiendo de sus mandatos, estas instituciones pueden asumir una función mediadora, llevar al tribunal un caso en nombre de una persona, o encontrar otra manera de proteger los derechos de las personas.

OBLIGACIONES DEL ESTADO

De acuerdo al derecho internacional sobre los derechos humanos, el Estado tiene deberes jurídicos y morales para con los habitantes de un país. Estos deberes y obligaciones se explican normalmente con claridad en los acuerdos y convenios internacionales de los que el Estado es parte, y pueden o no ser incorporados a la legislación nacional. Se distinguen tres niveles de obligaciones del Estado con respecto a la realización del derecho a la alimentación adecuada:

- Obligación de respetar.
- Obligación de proteger.
- Obligación de cumplir.

La obligación del Estado de respetar el derecho a la alimentación adecuada es a menudo erróneamente interpretada en el sentido de que el Estado debe siempre proporcionar alimentación a todas las personas. La obligación de respetar el acceso existente a la alimentación adecuada requiere que los Estados no emprendan ninguna medida que pudiera interferir en el acceso a la alimentación adecuada de cada persona. La obligación de proteger requiere medidas de los Estados para garantizar que las empresas o los individuos no priven a otros individuos de su acceso a la alimentación adecuada e inocua. La obligación de cumplir contiene dos dimensiones: facilitar y proveer. La obligación de facilitar significa que el Estado debe comprometerse activamente en favor de las actividades destinadas a fortalecer el acceso y la utilización de los recursos y de los medios que tienen las personas para asegurarse su sustento y su seguridad

alimentaria y nutricional. La obligación de proveer alimentación adecuada se ve como último recurso, normalmente en situaciones de emergencia, cuando el derecho a la vida está en peligro. La ayuda alimentaria internacional y la utilización de las reservas nacionales de granos son medios por los cuales los Estados suministran alimentos a los grupos de población en riesgo de padecer hambre y malnutrición, debido a las situaciones de emergencia por desastres naturales (sequías e inundaciones), y a aquellas ocasionadas por el hombre.

OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS ACTORES ESTATALES Y NO ESTATALES

Las obligaciones del Estado están contenidas en términos muy generales dentro del derecho internacional de los derechos humanos. Los detalles tienen que desarrollarse con el tiempo, a través de un proceso normativo que involucre cada vez más la práctica del Estado, facilitada y fortalecida por el diálogo de los Estados partes con el monitoreo de los órganos de supervisión de los tratados y el desarrollo normativo de las organizaciones intergubernamentales, en particular las Naciones Unidas, los organismos especializados y algunos otros. Para cumplir con sus obligaciones respecto a los derechos humanos, en continua evolución, los Estados deberían adoptar leyes nacionales y reglamentos administrativos que reflejen el desarrollo normativo internacional, y actualizarlos a medida que el mismo avanza. ¿Pueden considerarse titulares de deberes los actores no estatales en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos? Como la ley va dirigida a los Estados, involucra sólo a los Estados. Sin embargo, una de las obligaciones de los Estados es la de imponer obligaciones a los particulares en la ley nacional. Esto se puede ilustrar con dos ejemplos:

- El derecho a la alimentación adecuada involucra el derecho a la alimentación inocua que implica la obligación del Estado de adoptar una ley que imponga obligaciones a los productores privados de alimentos para asegurar que solamente los alimentos seguros se comercialicen.
- La Convención sobre los Derechos de los Niños impone obligaciones a los Estados para adoptar una ley que asegure que los padres respeten y cumplan los derechos de los niños. Aunque la responsabilidad jurídica de los actores no estatales sólo surge como consecuencia de la ley nacional, ellos, como titulares de deberes, podrán ser considerados responsables por el cumplimiento de los derechos humanos, aún cuando la ley nacional haya fallado al establecer los deberes jurídicos correspondientes. Se puede decir que son responsables moralmente aunque no jurídicamente.

OBLIGACIONES DE CONDUCTA

Se refieren al cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos.

OBLIGACIONES DE RESULTADO

La obligación por parte del Estado de trabajar para que el derecho a la alimentación adecuada (y otros derechos económicos, sociales y culturales) sea disfrutado progresivamente por un número creciente de personas constituye una obligación de resultado.

TITULARES DE DEBERES

El Estado tiene la principal responsabilidad en lo que respecta a la realización de los derechos humanos. Los organismos del Estado, en todos los niveles y en todas las funciones, son los principales titulares de deberes con respecto a la realización del derecho a la alimentación adecuada, abarcando desde el jefe del Estado hasta los funcionarios de instituciones públicas, pasando por los prestadores de servicios públicos (profesores en escuelas públicas, personal médico en hospitales, centros y casas de salud públicos, personal público del ámbito de la seguridad) y todos los demás empleados de una institución pública. Se ha delegado una obligación en estas personas y se puede hacer responder al Estado de todo acto u omisión que dichas personas cometan en el ejercicio de sus funciones públicas. Los actores no estatales (como la sociedad civil, el sector privado) pueden asumir deberes cuando el Estado impone tales deberes mediante la legislación nacional y los reglamentos. Por ejemplo, para proteger a los consumidores, el Estado puede introducir ciertos estándares para la seguridad alimentaria e imponer a la industria privada de alimentos la adhesión a esos estándares alimentarios en la producción y el comercio de ciertos alimentos.

TITULARES DE DERECHOS

Todos los miembros de una sociedad poseen derechos desde que nacen y continúan teniéndolos el resto de sus vidas. A través del empoderamiento y la participación, los titulares de derechos pueden reclamarlos, es decir, entienden sus derechos y tienen acceso a los medios para reclamarlos. También los derechos pueden ser legítimamente reclamados en nombre de los titulares de derechos por sus representantes, cuando los primeros no tienen acceso adecuado a los medios para reclamarlos. Reclamar los derechos cuando se violan o cuando no se disfrutan requiere también que las instituciones, tales como los tribunales, la comisión de derechos humanos y/o la oficina nacional de la defensoría del pueblo, existan y estén funcionando eficazmente. Tales mecanismos de reclamación tienen un significado real cuando sus decisiones pueden aplicarse de forma efectiva.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Por sistema de información se entiende una serie sistemática de actividades organizadas para producir, procesar, manejar, almacenar, analizar, interpretar y difundir los datos y otros tipos de información.

La eficiencia de los sistemas de información se refiere a los costos de los recursos totales involucrados en la producción de información cuantitativa y cualitativa del sistema. Evaluar la eficiencia del sistema implica comparar los enfoques y las actividades alternativas que podría producir esa información, mediante la definición de diversas formas para combinar ciertas entradas de información, buscando la combinación menos costosa.

La efectividad del sistema de información se refiere a su impacto en producir conocimiento para su absorción, asimilación y entendimiento por parte de ciertos grupos de partes interesadas, los cuales pueden actuar posteriormente según el conocimiento adquirido.

La sostenibilidad del sistema indica en qué medida podrá continuar generando información necesaria, en particular cuando los factores externos o internos del sistema de información impactan negativamente en su desempeño a través del tiempo.

MONITOREO

El monitoreo es un tema amplio y extenso. Se pueden encontrar muchas definiciones de monitoreo en la literatura del desarrollo. El monitoreo tiene lugar en los ámbitos nacionales, locales y comunitarios, y puede realizarse en políticas, programas, proyectos y acciones comunitarias. Nosotros destacamos aquí algunos elementos importantes de un monitoreo convencional, como los ha identificado el Banco Mundial.⁵²

El monitoreo y la evaluación frecuentemente se mencionan juntos y, algunas veces, se utilizan de forma indistinta porque se perciben como funciones o conjuntos de actividades estrechamente integradas. Otras personas pueden argumentar que el monitoreo y la evaluación tienen funciones separadas, en parte porque la información se genera para diferentes usos y para usuarios diferentes. Es posible ver estas dos actividades como partes complementarias de un sistema integrado de producción y difusión de información.

52 Valadez, J. y Bamberger, M. eds. 1994. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers.* (Monitoreo y evaluación de programas sociales en países en vías de desarrollo) EDI Development Studies. Banco Mundial. Washington, D.C.

El monitoreo...

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

INDICADORES ESTRUCTURALES

Los indicadores estructurales miden si las estructuras jurídicas, reguladoras e institucionales son adecuadas o no y cuáles se consideran necesarias o útiles para la realización de un derecho humano. Hacen referencia a la legislación nacional, constituciones, reglamentos, marcos jurídicos y normativos así como a la organización y mandatos institucionales. Algunos ejemplos incluyen la condición jurídica del derecho a la alimentación y de determinados derechos relacionados, como el derecho a la salud y la educación; los mandatos de las instituciones con responsabilidades en el contenido fundamental del derecho a la alimentación adecuada; las estrategias y políticas sobre nutrición y seguridad alimentaria, etc. La mayoría de los indicadores estructurales son cualitativos por naturaleza y algunos de ellos pueden evaluarse con un simple “sí” o “no”; por ejemplo, si existe o no una determinada ley o política. Sin embargo, en ocasiones estas respuestas cualitativas necesitan preguntas de seguimiento o aclaraciones adicionales para recoger los aspectos cualitativos de la ley o política. Por ejemplo, si las políticas de seguridad alimentaria y nutrición se enfocan de manera específica en los grupos vulnerables y con inseguridad alimentaria; y si las medidas normativas son adecuadas para hacer frente a las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad en estos grupos. Los indicadores estructurales supervisan las obligaciones de conducta del Estado, por ejemplo, el esfuerzo del gobierno para conseguir la realización de un determinado derecho humano.

INDICADORES DE PROCESO

Los indicadores de proceso aportan información acerca de los procesos por los cuales se ejecutan los derechos humanos, específicamente a través de leyes, políticas, programas, medidas regulatorias, etc. Los indicadores están diseñados para valorar cómo y hasta qué punto se ponen en práctica las actividades necesarias para alcanzar objetivos específicos para determinados derechos,

y el progreso de estas actividades a lo largo del tiempo. Los indicadores de proceso examinan: i) la calidad de un proceso respecto al respeto de los principios de los derechos humanos fundamentales (si el proceso es no discriminatorio, responsable, participativo y autónomo y si puede responsabilizarse a los titulares de deberes), y ii) el tipo de instrumentos de políticas así como las asignaciones de recursos públicos y gastos invertidos para fomentar la realización progresiva de un derecho específico. Al igual que los indicadores estructurales, los indicadores de proceso miden aspectos de las obligaciones de conducta del Estado.

Como ejemplos de ellos, dentro del contexto del derecho a la alimentación adecuada, cabe citar las leyes relativas al territorio y al medio ambiente que propicien una producción eficiente de alimentos por parte de los pequeños agricultores, leyes y normativas para la protección de la seguridad alimentaria y del consumidor, programas de alimentos y nutrición orientados a los grupos de población vulnerables, programas de infraestructuras rurales, subsidios específicos para el precio de los alimentos y mejora del acceso a la alimentación entre las personas con escasos recursos mediante programas de generación de ingresos.

INDICADORES DE RESULTADO

Los indicadores de resultado aportan información resumida sobre el alcance de la realización de un derecho humano. Estos indicadores evalúan el estado del disfrute de un derecho por parte de la población y, por lo tanto, miden los resultados alcanzados por medio de políticas, programas, proyectos y acciones comunitarias, entre otros.

Los indicadores de resultado se relacionan de forma más directa con la realización de un derecho, esto es, un “derecho significativo” con un contenido claramente definido. Los indicadores que miden los diversos componentes del contenido central del derecho a la alimentación adecuada son indicadores de resultado. Así como pueden darse una serie de procesos que contribuyen a un único resultado, es útil hacer una distinción entre los indicadores de proceso y los indicadores de resultado. Ejemplo: si se utiliza como indicador de resultado la adecuación de la ingesta alimentaria, puede resultar útil observar los indicadores de proceso en seguridad alimentaria, generación de ingresos y educación nutricional, que están asociados a la producción de este resultado concreto. Los indicadores de resultado miden las obligaciones de resultado del Estado.

PUNTOS DE REFERENCIA

Los Estados pueden establecer puntos de referencia como objetivos a medio plazo, sobre cuya base se efectuará un seguimiento de los logros y progresos en el tiempo. En la aplicación de los principios de derechos humanos, los puntos de

referencia son importantes como parte de los mecanismos con que los titulares de derechos pueden exigir responsabilidades a los titulares de obligaciones por la escasez de progresos y la ausencia de logros. Los puntos de referencia se pueden establecer en relación con indicadores estructurales, de resultado y de proceso, y se expresan como objetivo cuantitativo y comprobable que se ha de alcanzar en un determinado plazo. Los puntos de referencia se deberían evaluar periódicamente para examinar si se toman en cuenta adecuadamente la capacidad y el uso de los recursos disponibles por parte de los Estados, es decir, para determinar si los puntos de referencia fijados son realistas o si requieren ajustes (ya sea hacia arriba o hacia abajo).

ASIGNACIONES DEL PRESUPUESTO

Las asignaciones del presupuesto son las cifras que se han aprobado en los presupuestos públicos para un determinado periodo de tiempo, generalmente de un año. Las asignaciones se hacen dentro de los presupuestos de las instituciones, los programas, los proyectos, etc. Representan la autorización para gastar el monto asignado para el fin indicado. Si durante el transcurso del año se necesitaran más fondos para un determinado fin, se requerirá una autorización o asignación adicional.

GASTOS DEL PRESUPUESTO

Los gastos del presupuesto son los gastos reales de los fondos frente a las asignaciones durante el periodo presupuestario. Al final de este periodo los gastos reales no deberían exceder las asignaciones, pero pueden ser menores debido a retrasos en la implementación o a otras razones.

ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

El índice de precios al consumidor (IPC) es un índice ponderado compuesto por los precios al consumidor en un determinado momento. Los precios de un lote promedio de bienes y servicios que los consumidores compran se fijan en el mercado y un precio medio ponderado se calcula multiplicando el peso predefinido de cada bien y servicio incluido en el índice, por los precios reales correspondientes a esos bienes y servicios. El peso relativo asignado para cada bien y servicio incluido en el índice depende de su importancia dentro de la canasta familiar típica de un grupo específico de personas o de la población en general. El índice normalmente tiene un llamado período base que es el precio medio ponderado en un mes o en un año concreto. Este precio medio ponderado se expresa en los períodos subsiguientes como un porcentaje del ponderado promedio del período base. Aplicando el índice de precios a una serie de valores

monetarios en un período subsiguiente, eliminamos el efecto que, con el tiempo, los cambios en los precios tienen sobre esos valores monetarios. Aplicando el IPC como un índice de deflación, examinamos en qué medida los cambios en los valores monetarios se deben a los cambios de precio y/o a los incrementos en el poder adquisitivo real de esos valores monetarios. Vemos con un ejemplo cómo esto se relaciona con el análisis de un presupuesto público, según lo explicado en el capítulo 4.

Pregunta: ¿Ha incrementado el gobierno en términos reales las asignaciones correspondientes al presupuesto para la seguridad alimentaria, año por año, durante el período 1996-2004?

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Asignaciones presupuestarias (en millones)	26.1	28.4	29.3	34.2	35.7	35.8	39.2	40.9	44.3
IPC (1996 = 100)	100	102	103	109	111	113	116	121	125

El total de las asignaciones presupuestarias para la seguridad alimentaria se incrementaron constantemente entre 1996 y 2004 en un 70% (de 26,1 a 44,3 millones), a pesar de que los incrementos variaron año tras año. Sin embargo, los precios internos también se incrementaron en un 25%, a pesar de que los incrementos también variaron cada año. Casi la mitad del incremento en las asignaciones presupuestarias refleja el incremento en los precios internos, tanto es así que en los precios reales o constantes de 1996 las asignaciones presupuestarias solamente se incrementaron en un 36% (de 26,1 a 35,6 millones). Entre 2000 y 2001 las asignaciones en precios constantes realmente descendieron, y permanecieron iguales entre 2002 y 2003 (33,8 millones). Así, el gobierno, en general, incrementó las asignaciones presupuestarias durante este período, pero no tanto como parecen mostrar los valores nominales, ya que la mitad del incremento fue “absorbido” por el aumento de los precios internos.

PRODUCTO INTERNO BRUTO

El producto interno bruto (PIB) es el valor total de todos los bienes y servicios producidos en un país en un año. Es una medida contable que permite la tabulación de las cantidades reales de bienes y servicios producidos valoradas a sus precios actuales dentro del país. Es también una medida del nivel de la actividad económica de un país. Cuando se realizan comparaciones entre los países, el PIB normalmente se ajusta a las diferencias del tamaño de la población, al PIB

per cápita. Los países con un PIB per cápita más alto tienen mayores niveles de actividad económica con respecto a los países que tienen el PIB per cápita más bajo. Si las comparaciones se realizan a lo largo del tiempo, por ejemplo, para examinar si los países han experimentado un crecimiento económico real durante cierto período, el PIB per cápita se deflacta mediante el mismo proceso explicado anteriormente, para separar los efectos de los precios que están variando de los cambios en las cantidades reales de los bienes y servicios producidos en el país.

MEDIOS DE SUSTENTO

Un medio de sustento se define como una serie de capacidades, bienes y actividades que en conjunto hacen posible los medios de vida de un grupo de población (DFID, 2004). Normalmente se distinguen cinco clases de bienes como medios de sustento: recursos físicos, financieros, humanos, sociales y naturales. Las estrategias de los medios de sustento implican la combinación de diferentes capacidades y bienes y la realización de una serie de actividades para producir los resultados de sustento. Los medios de subsistencia pueden ser vulnerables a crisis, tendencias, factores estacionales o a otros cambios que impactan negativamente sobre uno o más bienes, y las personas no tienen manera de compensar esos impactos. Por ejemplo, durante el período de escasez de alimentos que se presenta justo antes de la cosecha, los agricultores de subsistencia tienen que endeudarse o ganar un dinero extra para adquirir alimentos porque sus reservas de alimentos y sus recursos financieros están agotados.

Una persistente y pronunciada disminución de los precios del café en el mercado mundial podrá suponer eventualmente que muchos de los productores de pequeña escala se queden fuera del negocio. Las políticas y las instituciones impactan en los medios de sustento, normalmente en uno o más bienes, y pueden también actuar abriendo nuevas oportunidades para dichos medios. Un nuevo programa de microcrédito dirigido a los agricultores de subsistencia para incrementar sus beneficios financieros, así como un programa de investigación y de extensión agropecuaria que desarrolle y difunda métodos en el crecimiento de las cosechas contribuyen al fortalecimiento de los medios de subsistencia de los agricultores de pequeña escala.

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).**
- ❖ **DFID.** 2004. *Introducing Sustainable Livelihoods. A Trainers' Guide.* Londres.
- ❖ **FAO.** 2000. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2000.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2001. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2001.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2003. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003.* Roma.
- ❖ **FAO.** 2003. *Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition.* Proceedings of an International Scientific Symposium, Roma 26-28 de junio de 2002. Roma.
- ❖ **FAO.** Diversos años. *Perfiles de nutrición por país.* Roma.
- ❖ **Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles.** 1966.
- ❖ **PIDESC (Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales).** 1966.
- ❖ *Informe del seminario interinstitucional sobre un enfoque basado en los derechos humanos dentro del contexto de reforma de las Naciones Unidas.* Stamford, Mayo 2003. (“Declaración de Entendimiento Común”).
- ❖ **Shetty, P.S. y James, W.P.T.** 1994. Body Mass Index – A Measure of Chronic Energy Deficiency in Adults. *FAO Food and Nutrition Paper 56.* FAO. Roma.
- ❖ **CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).** 1999. *Observación General 12.* Doc. E/C.12/1999/5. Ginebra.
- ❖ **CESCR.** *Observación General 3.* Doc. E/1991/23(SUPP). Ginebra.

ANEXO 2.

INVENTARIOS DE BASES DE DATOS

BASES DE DATOS RELEVANTES DE LAS NACIONES UNIDAS

Muchas organizaciones de las Naciones Unidas elaboran y mantienen bases de datos relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada y con otros derechos humanos con datos a nivel de país. Excede el propósito de este estudio suministrar información detallada sobre cada base de datos. Las estadísticas a partir de esas bases de datos se utilizan en la preparación de los informes anuales que las organizaciones producen, como se indica más adelante. Las bases de datos socioeconómicos más importantes están enumeradas con una breve descripción. Los equipos evaluadores nacionales pueden consultar algunas de esas bases de datos internacionales para tener una guía sobre los indicadores apropiados que pueden elaborarse (o se elaboran) con el monitoreo nacional. Una buena visión general sobre las bases de datos disponibles relacionadas con los derechos humanos y publicaciones claves en las cuales se presentan indicadores y datos se encuentran en Malhotra y Fasel (2005).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)

FAOSTAT. Es una base de datos políglota en línea con series cronológicas de registros para más de 210 países y territorios. La base de datos contiene datos estadísticos sobre: agricultura, nutrición, piscicultura, silvicultura, ayuda alimentaria, uso de la tierra y población.

<http://faostat.fao.org>

Perfiles nutricionales por países. Contienen revisiones sobre la situación alimentaria y nutricional para cada uno de los países y los datos estadísticos sobre producción agropecuaria, salud, indicadores demográficos e indicadores económicos relacionados con la alimentación.

<http://www.fao.org/food/en>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

Base de datos global sobre el crecimiento y la malnutrición infantil. Se trata de una recopilación estandarizada de los datos sobre el crecimiento y la malnutrición infantil a partir de encuestas antropométricas realizadas en todo el mundo desde 1960, actualizadas regularmente. Las medidas antropométricas en los niños menores de cinco años abarcan desnutrición global (underweight), desnutrición crónica (stunting), desnutrición aguda (wasting) y sobrepeso.

<http://www.who.int/entity/nutgrowthdb>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO)

Instituto de Datos Estadísticos de la UNESCO. Bases de datos que contienen datos estadísticos sobre la educación, la alfabetización, la cultura, las comunicaciones, la ciencia y la tecnología.

<http://www.uis.unesco.org>

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

Oficina de Estadísticas. La base de datos contiene datos sobre el empleo, las condiciones de trabajo y el mercado laboral (salarios, horas de trabajo, trabajo infantil, seguridad social, afiliación sindical).

<http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--es/index.htm>

DIVISIÓN DE ESTADÍSTICAS DE LAS NACIONES UNIDAS/DESA

Base de datos estadísticos e indicadores sobre las mujeres (WISTAT): Datos estadísticos sobre género, población y desarrollo social (WISTAT).

<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwfm>

BASES DE DATOS DEL BANCO MUNDIAL

Indicadores del desarrollo mundial (pobreza, desigualdad, finanzas públicas, políticas). EdStats (educación), GenderStats (género), HNPStats (salud, nutrición y población), e indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

<http://www.worldbank.org/data>

<http://data.worldbank.org/data-catalog/millennium-development-indicators>

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)

Datos sobre población del ACNUR.

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

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS CON LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DESAGREGADA POR PAÍSES

FAO: El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI)

WHO (OMS): Informes sobre la salud en el mundo

UNESCO: Informes del monitoreo global EFA (Educación para Todos)

UNDP (PNUD): Informes de Desarrollo Humano

División de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas: Manual de las Naciones Unidas sobre los indicadores sociales

UNICEF: El estado de los niños del mundo

Banco Mundial: Informes sobre el desarrollo mundial

ACNUR: Anuario de datos estadísticos; Informes sobre los indicadores de los campos de refugiados

OTRAS FUENTES DE IMPORTANCIA

Social Watch
(publicación
anual)

Indicadores sobre la pobreza, la seguridad alimentaria y de la salud, salud reproductiva, agua e instalaciones sanitarias, educación, información científica y tecnológica, igualdad de género, gastos públicos, ayuda para el desarrollo. (50 países)

<http://www.socwatch.org/en/portada.htm>

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **Malhotra R. y Fasel N.** 2005. *Indicadores cuantitativos para los derechos humanos – Un estudio sobre las mejores iniciativas*. Organización Noruega para el Desarrollo y la Cooperación. Oslo.

ANEXO 3.

MÉTODOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA DIETA⁵³

Los datos sobre ingesta alimentaria pueden recopilarse a nivel nacional, en los hogares o individualmente. Los datos de suministro de alimentos, recopilados normalmente en el ámbito nacional, son útiles para fines tales como el seguimiento de las tendencias en el suministro de alimentos. Los datos del suministro de alimentos no son útiles para identificar a los individuos o subgrupos de población con riesgo de consumo inadecuado de nutrientes. A continuación se ofrece una breve visión general sobre los métodos para evaluar la ingesta en los hogares y de los individuos. Los datos permiten análisis desglosados para identificar los grupos vulnerables, siguiendo la línea del enfoque basado en el respeto de los derechos humanos. Existe un muestrario extenso de métodos para la evaluación de la dieta. Testimonio de ello es la larga lista de referencias citadas en este anexo. Nosotros describiremos brevemente estos métodos. La elección del método en cada caso debe guiarse por los fines del monitoreo, la necesidad de exactitud de los datos y la disponibilidad de recursos. Los métodos para la evaluación de la dieta deben también adaptarse a la población objetivo y respetar la cultura.

ENCUESTAS EN LOS HOGARES

Los principales métodos de evaluación en los hogares son el recuento de alimentos, los inventarios y el registro o memoria de los hogares. Los datos generados por estos métodos son útiles para comparar la disponibilidad de alimentos entre las diferentes comunidades, áreas geográficas y grupos socioeconómicos, y para hacer seguimiento de los cambios en la dieta de la población total y dentro de los subgrupos de población. Sin embargo, estos datos no suministran información sobre la distribución de alimentos entre los miembros individuales de una unidad familiar.

53 Este anexo resume un documento breve sobre los métodos para la evaluación de la dieta suministrado por el Proyecto Internacional para la Alimentación en el Desarrollo (IPRFD, por sus siglas en inglés), y que fue extensamente preparado por el doctor Arne Oshaug, en el Akershus University College, Oslo.

Método de recuento de alimentos

Los miembros de los hogares conservan un registro detallado de las cantidades de alimentos ingresados, incluyendo las compras, los alimentos producidos en casa, obsequios y otros. Las cantidades de las reservas de alimentos no se toman en cuenta ni antes ni después del período de estudio. Es un método ampliamente utilizado en los estudios del presupuesto de los hogares. Al igual que todos los métodos para la evaluación de la dieta, este método tiene tanto fortalezas como debilidades. Una debilidad importante es que los datos sólo se refieren a los alimentos que se traen a casa y no se incluyen los datos de los alimentos consumidos fuera de ella.

Método del inventario

Este método es parecido al método anterior. El elemento adicional es que se realiza un inventario de los alimentos almacenados al inicio y al final del período de estudio.

Registros de los hogares

En el método de registros de la unidad familiar o del hogar, los alimentos presentes para el consumo de sus miembros se pesan o estiman en medidas domésticas. Los residuos de la preparación de los alimentos y las sobras después de comer se deducen, como también los alimentos consumidos por las visitas. Este método puede adecuarse bien a las poblaciones en las cuales una proporción significativa de la dieta se produce en casa y no se compra en los mercados.

ENCUESTAS INDIVIDUALES

Las encuestas sobre la dieta entre los individuos suministran información que puede ser utilizada para describir diferencias en el consumo de alimento y la ingesta de nutrientes entre subgrupos de población. Estos métodos dependen de la habilidad del sujeto para suministrar una información precisa. Los métodos más importantes para evaluar la dieta presente o reciente incluyen registros de datos, recuerdo de las últimas 24 o 48 horas y cuestionarios de la frecuencia alimentaria. Para cuantificar el consumo de los alimentos, se requieren algunas estimaciones del peso del alimento consumido. Para convertir el consumo de alimento en ingesta de nutrientes, es esencial la disponibilidad de una base de datos sobre la composición de los alimentos/tabla de alimentos.⁵⁴ Asociando la información del consumo alimentario y la base de datos sobre la composición de los alimentos/tablas se puede determinar si la dieta es nutricionalmente adecuada o no.

⁵⁴ Para una información general sobre las bases de datos acerca de la alimentación ver: <http://www.fao.org/infoods/infoods/tables-and-databases/en>

Registros alimenticios

El consumo de alimentos se mide en el momento en que se consume. La ingesta de alimentos se cuantifica por peso y utilizando medidas caseras. Los mismos miembros normalmente registran su consumo de alimentos, aunque un investigador de campo podría también conservar este registro. Los métodos potenciales están asociados con el menor número de errores y son considerados los métodos disponibles más precisos. No obstante, la recopilación y el procesamiento de los datos tardan mucho tiempo y son costosos. Estos métodos requieren un alto grado de cooperación de los sujetos involucrados, lo cual puede conllevar a tasas bajas de respuesta. También, la necesidad de pesar y registrar las cantidades de alimento, o el hecho de que los sujetos se sientan observados, puede alterar su consumo.

Recuerdo de 24 horas

Este método ampliamente utilizado involucra a los sujetos que se están interrogando para que memoricen y describan los consumos de todos los alimentos y bebidas realizados durante las 24 horas anteriores. Este método requiere normalmente una capacitación de los trabajadores de campo/dietistas/nutricionistas para entrevistar a los sujetos, para evaluar el peso de las raciones alimenticias y realizar preguntas apropiadas acerca de los tipos de alimentos y bebidas consumidas y de las posibles omisiones de refrigerios, por ejemplo. Es un método para evaluar la dieta muy utilizado porque es muy simple, rápido y barato, pero propenso a tener errores, que incluyen los recuerdos imprecisos o parciales sobre el consumo de alimentos y el tamaño de las raciones. Este método requiere un buen conocimiento metodológico para transformar los datos de la entrevista sobre el consumo alimentario en nutrientes. Aplicado una vez, no proporciona ninguna información sobre la variación del consumo del alimento o de la ingestión de un nutriente día a día.

Cuestionarios de la frecuencia de alimentos (FFQ, por sus siglas en inglés)

Estos cuestionarios proporcionan información sobre la frecuencia con que ciertos alimentos en particular o alimentos de determinados grupos alimentarios fueron ingeridos durante un intervalo de tiempo pasado, normalmente en un día, ya sea por la familia o por un individuo. El cuestionario lo puede realizar el mismo involucrado o el personal de campo a través de una entrevista corta. La lista de los alimentos puede variar desde una reducida, con pocas preguntas para captar la ingestión de determinados alimentos y nutrientes, hasta una lista detallada para evaluar la dieta total. Las respuestas sobre la frecuencia pueden ser abiertas o de selección múltiple, variando desde diferentes veces al día a un número de veces por año, dependiendo del tipo de alimento.

Los FFQ pueden ser cualitativos sin información sobre el tamaño de las raciones, semicualitativos con estimativos estandarizados (predeterminados por el equipo encuestador) del tamaño de las raciones, o cuantitativos donde los encuestados estiman el tamaño de las raciones. Cuando los tamaños de las raciones son descritos por los mismos encuestados, se utilizan ayudas de diferentes medidas tales como fotografías, dibujos y otras medidas caseras. La información sobre el tamaño de las raciones es necesaria para evaluar cuantitativamente el consumo de alimentos y la ingestión de nutrientes. Los tamaños estandarizados de las raciones simplifican grandemente la administración y el proceso de los cuestionarios de la frecuencia de los alimentos (FFQ).

Las ventajas de este método incluyen gestión y procesos más sencillos y más rápidos, costos más bajos y, por consiguiente, menos carga para los encuestados comparado con otros métodos alternativos. Generalmente se considera que el método es apropiado para medir dietas típicas y para clasificar a los individuos de acuerdo con el consumo de los alimentos. Se pueden presentar imprecisiones provenientes de un listado inadecuado de posibles alimentos, y errores en la estimación del tamaño de las raciones y en la frecuencia habitual del consumo de alimento.

La diversidad en la dieta ha sido utilizada como una medida simple de la calidad de la dieta, para la cual no existe una definición estándar. Los índices más detallados sobre la calidad de la dieta han sido desarrollados mediante el monitoreo de la adhesión por parte de la población a las directrices dietéticas nacionales. Para la ingestión adecuada de nutrientes, se piensa que es necesaria una diversidad considerable en la dieta diaria. También es necesario disminuir las posibilidades de una ingesta insuficiente o inadecuada de un solo nutriente y la exposición de los alimentos a los contaminantes. Estudios realizados en el pasado han mostrado que la ingestión de nutrientes y el estado nutricional de los niños están relacionados positivamente con el número de alimentos diferentes consumidos.

Los FFQ han sido ampliamente utilizados en estudios epidemiológicos extensos o para calcular un marcador de diversidad en la dieta que no es más que la suma del número de grupos de alimentos consumidos durante el período de referencia. Cuanto mayor es este número, más diversificado es el consumo de alimentos. Puede recogerse bien el dato total de diversificación de la dieta, bien la frecuencia en el consumo de alimentos según los grupos de alimentos estandarizados, o ambos. Existe alguna evidencia de que el marcador de diversidad en la dieta de los hogares está correlacionado positivamente con la disponibilidad de energía alimentaria en el hogar, y que el marcador de diversidad en la dieta de los individuos está correlacionado positivamente con la ingesta adecuada de micronutrientes.

VALIDEZ DE LOS MÉTODOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA DIETA

Cada método para evaluar la dieta tiene sus ventajas y sus limitaciones y ninguno de ellos mide el consumo de alimentos sin errores. Por consiguiente, es necesario realizar pruebas de validez independientes para entender la relación entre lo que el método evalúa actualmente y lo que se intenta medir. Esto es importante para la interpretación de los resultados de la evaluación. El modelo general para validar los métodos de evaluación de la dieta es comparar uno de los métodos (método de prueba) con otro que sea considerado más preciso (método de referencia).

La finalidad de los estudios de validación es identificar los errores en la recopilación de los datos de las dietas y evaluar su impacto potencial sobre los resultados de la evaluación. Un entrenamiento sobre el cuestionario, tanto sobre los contenidos como la redacción, la habilidad del encuestador y el entorno de la investigación, en conjunto, pueden introducir errores en las respuestas, incluyendo recuerdos imprecisos (intencionados o no) por parte de los encuestados acerca de los alimentos consumidos, o de la frecuencia de consumo, o del tamaño de las raciones. Los errores pueden surgir también a partir de los errores en la codificación y en las tablas de composición de los alimentos. Los errores y la variación en las evaluaciones de la dieta realizadas día a día podrán afectar la validez y la reproducibilidad de las mediciones.

La validez de un método se mide por los resultados que se pretenden obtener. La validez está asociada con los errores sistemáticos (es decir, no aleatorios) de medición, o con la tendencia de una medición de producir una sobre o infraestimación media de lo que el método trata de medir, debido a un sesgo sistemático en la respuesta. La reproductibilidad está asociada con errores aleatorios. Este error aleatorio puede deberse a un sesgo aleatorio en el informe realizado por el mismo individuo en días diferentes. Los errores aleatorios se pueden compensar unos con otros, pero podrán incrementar la variación del consumo promedio estimado de alimento y reducir la potencia estadística. La alta reproductibilidad de un método no implica una gran validez, pero un método con baja reproductibilidad tendrá también poca validez.

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **Arimond, M. y Ruel, M.** 2004. *Dietary Diversity Is Associated with Child Nutritional Status: Evidence from 11 Demographic and Health Surveys.* J. Nutr. 134:2579-2585.
- ❖ **Beaton, G.H.** 1994. *Approaches to analysis of dietary data: relationship between planned analyses and choice of methodology.* Am J Clin Nutr 59 (suppl), 253S-261S.
- ❖ **Bingham, S.A.** 1991. *Limitations of the various methods for collecting dietary intake data.* Ann Nutr Metab 35, 117-127.
- ❖ **Bingham, S.A., Cassidy, A., Cole, T.J. Welch, A., Runswick, S.A., Black, A.E., Thurnham, D., Bates, C., Khaw, K.T., Key, T.J. y Day, N.E.** 1988. *Methods for data collection at an individual level. In Manual on methodology for food consumption studies.* Eds ME Cameron y WA van Staveren. Oxford University Press. Oxford.
- ❖ **Cassidy, C.M.** 1994. *Walk a mile in my shoes: culturally sensitive food-habit research.* Am J Clin Nutr 59 (suppl), 190S-197S.
- ❖ **Coulston, A.M.** 2001. *The search continues for a tool to evaluate dietary quality.* Am J Clin Nutr 74, 417.
- ❖ **Cypel, Y.S., Guenther, P.M. y Petot, G.J.** 1997. *Validity of portion-size measurement aids: a review.* J Am Diet Assoc 97, 289-292.
- ❖ **Dop, M.C., Milan, C. y N'Diaye, A.M.** 1994. *Use of the multiple-day weighed record for Senegalese children during the weaning period: a case of the "instrument effect".* Am J Clin Nutr 59(suppl), 266S-268S.
- ❖ **Drewnowsk, A.** 2001. *Diet image: a new perspective on the food-frequency questionnaire.* Nutr Rev 59, 370-372.
- ❖ **Hatløy, A., Torheim, L.E. y Oshaug, A.** 1998. *Food variety - a good indicator of nutritional adequacy of the diet? A case study from an urban area in Mali, West Africa.* Eur J Clin Nutr 52, 891-898.
- ❖ **Hoddinott, J. y Yohannes, Y.** 2002. *Dietary diversity as a food security indicator.* FCND Discussion Paper. International Food Policy Research Institute. Washington D.C.
- ❖ **Kant, A.K.** 1996. *Indexes of overall diet quality: A review.* J Am Diet Assoc 96, 585-791.
- ❖ **Kigutha, H.N.** 1997. *Assessment of dietary intake in rural communities in Africa: experiences in Kenya.* Am J Clin Nutr 65(suppl), 1168S-1172S.

- ❖ **Klaver, W., Burema, J., van Staveren, W.A. y Knuiman, J.T.** 1988. *Definition of terms. In Manual on methodology for food consumption studies.* Eds Cameron, M.E. y van Staveren, W.A. Oxford University Press. Oxford.
- ❖ **Nelson, M.** 1997. *The validation of dietary assessment. In Design concepts in nutritional epidemiology.* Eds Margetts, B.M. y Nelson, M. Oxford University Press. Oxford.
- ❖ **Nelson, M. y Bingham, S.A.** 1997. *Assessment of food consumption and nutrient intake. In Design concepts in nutritional epidemiology.* Margetts, B.M. y Nelson, M. eds. Oxford University Press. Oxford.
- ❖ **Ogle, B.M., Hung, P.H. y Tuyet, H.T.** 2001. *Significance of wild vegetables in micronutrient intakes of women in Vietnam: an analysis of food variety.* Asia Pacific J Clin Nutr 10, 21-30.
- ❖ **OMS/FAO.** 1998. *Preparation and use of food-based dietary guidelines: report of a joint FAO/WHO consultation.* OMS Serie de informes técnicos. Organización Mundial de Salud. Ginebra.
- ❖ **Onyango, A., Koski, K.G. y Tucker, K.L.** 1998. *Food diversity versus breastfeeding choice in determining anthropometric status in rural Kenyan toddlers.* Int J Epidemiol 27, 484-9.
- ❖ **Sempos, C.T.** 1992. *Invited commentary: some limitations of semiquantitative food-frequency questionnaires.* Am J Epidemiol 135, 1127-1132.
- ❖ **Stookey, J.D., Wang, K., Ge, K., Lin, H. y Popkin, B.M.** 2000. *Measuring diet quality in China: the INFH-UNC-CH Diet Quality Index.* Eur J Clin Nutr 54, 811-821.
- ❖ **Torheim, L.E., Barikmo, I.E., Hatløy, A., Ouattara, F., Diarra, M., Solvoll, K. y Oshaug, A.** 2001. *Validation of a quantitative food frequency questionnaire for use in Western Mali.* Public Health Nutrition 4(6), 1267-1277.
- ❖ **Torheim, L.E., Ouattara, F., Diarra, M.M., Thiam, F.D., Barikmo, I., Hatløy, A. y Oshaug, A.** 2004. *Nutrient adequacy and dietary diversity in rural Mali: association and determinants.* European Journal of Clinical Nutrition 58, 594-604.
- ❖ **Willett, W.** ed. 1998. *Food-frequency methods. In Nutritional epidemiology.* Oxford University Press. Nueva York y Oxford.
- ❖ **Willett, W. y Lenart, E.** 1998. *Reproducibility and validity of food-frequency questionnaires. In Nutritional epidemiology.* Willett, W. ed. Oxford University Press. Nueva York y Oxford.

ANEXO 4.

UN EJEMPLO: EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR BASADOS EN EL RESPETO DE LOS DERECHOS

Los programas de alimentación escolar (PAE) incluyen cualquier programa organizado a través del cual los niños de diferentes edades reciben, mientras están en la escuela, comida, alimentos y/o una bebida. Se incluyen almuerzos escolares, desayunos, refrigerios a media mañana/media tarde, vasos de leche, etc.

Módulo 1. Situación de la seguridad alimentaria y nutricional

Problemas alimentarios y nutricionales generales – dimensiones geográficas y demográficas

(¿Cuáles son los principales problemas alimentarios y nutricionales? ¿Qué grupos de población son los más afectados? ¿Dónde están ubicados? ¿Cuáles son las principales causas de estos problemas?)

Problemas alimentarios y nutricionales de los niños en edad escolar provenientes de hogares con inseguridad alimentaria y vulnerables

(¿Qué problemas alimentarios y nutricionales afectan a los niños en edad escolar, por edades y por género? ¿Dónde son más severos los problemas? ¿Qué medios de sustento característicos tienen los hogares con inseguridad alimentaria y vulnerables en los que se encuentran los niños?)

Módulo 2. Marco político, legislativo y presupuestario del programa

¿Cuáles son los fundamentos políticos de los PAE? ¿La alimentación escolar se considera un programa nutricional o un programa de ayuda social? ¿Cómo se

relacionan los PAE con las prioridades políticas? ¿Qué mandatos legislativos existen para el programa? ¿Qué partidas presupuestarias se le dan al programa, están incluidas en el presupuesto regular o en un presupuesto especial? ¿Cuál es la historia de la financiación del programa en términos de asignaciones y gastos presupuestarios? ¿Cuáles son las contribuciones presupuestarias, las obligaciones o los compromisos de los diferentes niveles del gobierno con el programa?

Módulo 3. Marco institucional del programa

¿Qué instituciones nacionales y locales son responsables del diseño, la implementación, el manejo y el monitoreo de los PAE?

¿Cuál es la capacidad de las instituciones en sus respectivos roles? ¿Estos roles tienen un mandato claramente estipulado? ¿Son sólidos sus vínculos interinstitucionales y de coordinación?

¿Existen mecanismos en vigor que permitan, efectivamente, a los titulares de derechos o a sus representantes y a otros titulares de deberes exigir la rendición de cuentas por el mal desempeño o incumplimiento?

Módulo 4. Bases normativas del programa

¿Cuáles son las normas y estándares del programa con respecto a los posibles beneficiarios?

¿Cuáles con respecto a las directrices nacionales de nutrición (cantidades diarias recomendadas [CDR] por energía y por nutrientes) o a las opciones de menú aprobadas a nivel nacional, diversidad de alimentos y a la conformidad con los hábitos alimentarios locales?

¿Cuáles con respecto al suministro de beneficios nutricionales?

¿Cuáles con respecto a la entrega y manipulación de los alimentos (tipos de alimento, infraestructura dentro de la escuela [la cocina, el almacenamiento de alimentos, espacio para comer], personal capacitado en cocina, higiene en la preparación de los alimentos)?

¿Cuáles con respecto a la infraestructura relacionada con la escuela: acceso al agua potable, a las instalaciones sanitarias básicas?

¿Cuáles con respecto a la calidad y la inocuidad de los alimentos?

¿Cuáles con respecto a la obtención de los alimentos: recursos para obtenerlos, utilización de alimentos comerciales, protección en la escuela respecto a la publicidad de alimentos procesados?

¿Cuáles con respecto a las actividades asociadas curriculares y no curriculares?

¿Cuáles con respecto a la asignación de los fondos para los niños?

¿Cuáles con respecto al manejo de los fondos y de la contabilidad de los gastos?

Módulo 5. Mecanismos de control social

¿Existe un instrumento de control social para monitorear la implementación y la calidad del programa? En caso de que exista, ¿cuál es el mandato del consejo o del comité? ¿Cómo está formado? ¿Cómo se seleccionan o se designan sus miembros? ¿Existe una representación directa de los padres por parte de los productores locales o de otros titulares de deberes diferentes? ¿Cuáles son los instrumentos disponibles para que el consejo/comité promueva las acciones correctivas en la implementación del programa, o para que promueva la compensación por una violación de un derecho, en caso de que sea necesaria?

Módulo 6. Instrumentos de recurso e instituciones responsables

¿Están disponibles los instrumentos adecuados para que los estudiantes y/o los padres reclamen en caso de que el sector público no cumpla con sus obligaciones dentro del programa? ¿Qué institución (es) está (n) encargada (s) de recibir, analizar y suministrar una respuesta oficial a las reclamaciones que han sido aceptadas?

Módulo 7. Diseño del programa

¿Qué problema (s) alimentario (s) y nutricional (es) está/están siendo abordados?

(¿Está diseñado el programa para abordar uno o más problemas alimentarios/nutricionales importantes que afectan a la mayoría de niños?)

Posibles impactos del programa

(¿Cuáles son los posibles impactos alimentarios y no alimentarios del programa? ¿Reflejan estos impactos posibles un enfoque holístico, reconociendo los vínculos en el cumplimiento de varios derechos tales como la educación, la salud, el empleo del tiempo libre, etc., además del derecho a la alimentación adecuada?)

Objetivos

(¿Cuál es la propuesta del programa para contribuir a la disminución de los problemas alimentarios y nutricionales de los niños en edad escolar? ¿Tiene el programa otros objetivos no nutricionales, tales como el incremento

en la inscripción a la escuela, aumento de la capacidad de aprendizaje, mejora de la asistencia escolar, incremento del acceso de los niños a actividades de aprendizaje extracurriculares, reducción de las tasas de abandono escolar, o un mayor entendimiento de los problemas sociales de carácter más general?)

Titulares de derechos identificados como objetivo del programa

(¿Está el programa diseñado para dirigirse a los niños que sufren la mayoría de problemas alimentarios, nutricionales y enfermedades de tipo alimentario – enfermedad celíaca, diabetes, etc.-?)

Esquemas y criterios de selección, elegibilidad, criterios de entrada y de salida

(¿Qué criterios e indicadores se utilizan para seleccionar los beneficiarios [individuales, geográficos, de estado nutricional, etc.]? ¿Están bien descritos los criterios de selección y reflejan igualdad en el acceso a los PAE? ¿Están conscientes de estos criterios y los entienden adecuadamente los representantes de los titulares de deberes y de los titulares de derechos a diferentes niveles? ¿Participan los representantes de los titulares de derechos en el establecimiento de estos criterios? Si los criterios de entrada y de salida son complicados, ¿cómo los entienden los titulares de deberes y los titulares de derechos?)

Participación de la comunidad

(¿Contempla el diseño del programa la participación de la comunidad en la toma de decisiones y/o en la implementación y, si es así, de qué manera? ¿Qué mecanismos existen para articular la toma de decisiones con el monitoreo de las directrices para la alimentación escolar? ¿Son efectivos? ¿Qué se debería hacer para mantener una comunicación constante entre los titulares de deberes y la comunidad?)

Mecanismos de financiación

(¿Cuáles son los costos del programa cubiertos a nivel escolar? ¿Se pide a la comunidad que contribuya y, si es así, de qué forma (s) y cómo participa la comunidad en la decisión de cuánto debería ser su contribución? ¿Existen fluctuaciones en la disponibilidad de los fondos y, si es así, cómo impacta en la entrega de dichos fondos?)

Módulo 8. Titulares de deberes del programa

Autoridades nacionales.

Autoridades locales/comunitarias.

Autoridades escolares y personal que trabaja en la escuela.

Padres de familia.⁵⁵

(¿Entienden los titulares de deberes sus respectivas responsabilidades con respecto al programa, y existen evidencias de que actúan como corresponde? ¿Existe evidencia de que a los titulares de deberes se les haya pedido realmente rendir cuentas de su actuación? Si es así, ¿con qué resultados? ¿Entienden los representantes de los titulares de derechos las responsabilidades de los diferentes titulares de deberes? ¿Sabén y entienden los representantes de los titulares de derechos y los titulares de deberes las normas y los estándares que se aplican en el programa? ¿Se evalúa rutinariamente en el programa la capacidad de los titulares de deberes para asumir sus responsabilidades, y se realizan esfuerzos para que se fortalezcan esas capacidades? Si es así, ¿de quiénes se fortalecen las capacidades y existe evidencia de que mejoren sus actuaciones? En el caso de que se identifiquen patrones claros de violaciones de los derechos, ¿existen previsiones para adoptar los procedimientos correctivos o, al menos, para revisar estos patrones?)

Módulo 9. Implementación del programa

Conformidad con las normas y estándares establecidos

(¿Cómo se ajusta la implementación del programa a las normas y estándares –véase el módulo 4? ¿Dónde hay divergencias y cómo se explican? ¿Existe evidencia de que en el pasado se hicieron esfuerzos para que la implementación del programa estuviera en línea con las normas y los estándares?)

Diversidad geográfica en la implementación del programa

(¿Existen diferencias en los procesos y procedimientos de implementación entre áreas geográficas y, si es así, qué explica esas diferencias? ¿Existe evidencia de que se hayan realizado esfuerzos para corregirlas?)

Eficiencia en la selección de los beneficiarios

(¿ Se aplica adecuadamente el esquema de selección? ¿Cuán efectivo es en asegurar la cobertura de los grupos objetivo previstos por parte del programa? ¿Son los índices de cobertura deficiente y de escape altos o bajos? ¿Existen diferencias geográficas en los índices de cobertura del programa y, si es así, cómo se explica? ¿Existe evidencia de que se hayan realizado esfuerzos para

55 Los deberes de los padres de familia hacia el programa de alimentación escolar son de naturaleza diferente a los de las autoridades públicas. Los padres de familia tienen responsabilidades con respecto a la alimentación adecuada de los niños dentro de sus posibilidades. Véase el anexo 1 en lo referente a las responsabilidades de los actores no estatales.

mejorar las tasas efectivas de cobertura de los grupos objetivos y, si es así, con qué resultados?

Monitoreo del programa

(¿Existe un monitoreo del programa y, si es así, a qué nivel (s) y quiénes participan del mismo? ¿Para qué sirve el monitoreo del programa? ¿Existe evidencia de que los resultados del monitoreo hayan tenido un impacto sobre el cambio de diseño y/o la implementación del programa, la formulación de la política, los cambios institucionales y/o las prioridades jurídicas ajenas al programa? ¿La adquisición de los productos alimenticios para el programa se realiza a los productores agrícolas locales? ¿En el caso de que no sea así, cuáles serán las implicaciones de los alimentos importados en los hábitos alimenticios locales y en la producción? ¿Cuál es el impacto de estas compras en la seguridad alimentaria y nutricional local?)

Módulo 10. Impactos del programa

¿Cuáles son los impactos de tipo alimentario o no alimentario relacionados con el programa?

(¿Cuáles son los impactos del programa y cómo se comparan con los objetivos del programa? ¿Existen impactos no previstos en el programa y a quiénes les afectan? ¿Existen efectos negativos en el programa y, si es así, a quiénes les afectan? ¿Existe evidencia de que la participación en el programa ha supuesto el empoderamiento de personas que antes no estaban vinculadas al programa y, si es así, quiénes se han beneficiado y en qué forma?)

Diversidad geográfica en los impactos del programa

(¿Difieren los impactos del programa entre las diversas áreas geográficas y, si es así, cómo se podría explicar? ¿Se han realizado esfuerzos para corregir esto, por ejemplo, cambiando el diseño del programa?)

Diversidad demográfica y socioeconómica en los impactos del programa

(¿Los impactos del programa difieren por género, por grupos de edad o por niveles socioeconómicos? Si es así, ¿cómo se podría explicar, y existe evidencia de que se han realizado esfuerzos para corregirlo?)

Impactos del programa en relación con las necesidades priorizadas

(¿Existe evidencia de que los impactos del programa están en consonancia con las prioridades de la comunidad?)

Sostenibilidad de los impactos del programa

(¿Los procesos de diseño y de implementación del programa son lo suficientemente flexibles para que el programa pueda adaptarse a las necesidades futuras y a los cambios en las prioridades? ¿Es probable que la disponibilidad de recursos del programa sea más duradera que un determinado mandato político? ¿Qué parte del programa podría institucionalizarse en actividades del sector, o incorporarse a los planes del sector? ¿Es probable que los recursos humanos y otros recursos sean suficientes para sostener el programa y sus impactos deseados?)

EL ESTÁNDAR DE REFERENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Módulo 2. Marcos políticos, jurídicos y presupuestarios de los programas de alimentación escolar (PAE)

- Las metas y objetivos de los PAE están directamente vinculados a las prioridades nacionales como se ha expresado en las estrategias de desarrollo nacional y de disminución de la pobreza, las políticas de seguridad alimentaria y nutricional y en las políticas pertinentes del sector.
- Las metas, objetivos y procedimientos de implementación de los PAE concuerdan con las normas y principios que se encuentran en la ley marco del derecho a la alimentación adecuada, en la constitución nacional, así como en la legislación relacionada con la realización de otros derechos económicos, sociales y culturales.
- Las metas, objetivos y procedimientos de implementación de los PAE concuerdan con toda la jurisprudencia existente referida a los PAE.
- Los directores de los PAE, los administradores y otras personas encargadas de la toma de decisiones son completamente conscientes del contexto político y del soporte legislativo de los PAE, y tienen la capacidad y la autoridad de tomar decisiones y de formular e implementar acciones que estén de acuerdo con las prioridades de la política, la legislación pertinente y la jurisprudencia existente.
- Los mecanismos de coordinación intersectorial existen para orientar la armonización de la política sectorial con respecto a los PAE, y para coordinar la implementación de las acciones correspondientes al sector y para optimizar el uso de los recursos a partir de las diferentes fuentes que sirven de soporte a los PAE.
- Las organizaciones de la sociedad civil o las redes de organizaciones tienen acceso a suficiente información acerca de las prioridades pertinentes de la política, los soportes legales y jurídicos, y las asignaciones y gastos

actuales del presupuesto que les permiten monitorear la implementación de los PAE y comparar los resultados con las prioridades de la política, las normas y los estándares de implementación establecidos, y las asignaciones presupuestarias establecidas.

- Existe una ley específica que autoriza las asignaciones presupuestarias para los PAE y define claramente cuáles son las contribuciones públicas en cada nivel del gobierno (nacional, estatal o provincial, municipal o distrital), cuál es la asignación presupuestaria por cada estudiante que participa en el programa o por cada comida, cuáles son los criterios que deben ser aplicados en caso de asignaciones diferenciales en el presupuesto para grupos específicos de estudiantes o localizaciones de las escuelas (basándose en las condiciones de salud, consideraciones étnicas o culturales, incidencias de desnutrición en los niños en áreas específicas), qué parte de los costos es para los gastos de tipo alimentario y no alimentario, y cuáles son las responsabilidades y procedimientos institucionales para auditar los gastos reales.
- Las asignaciones reales del presupuesto procedentes de las diferentes fuentes de recursos son suficientes para cubrir todos los costos de la provisión alimentaria de todos los estudiantes elegibles y satisfacen completamente todas las normas y estándares establecidos con respecto a la cantidad de los alimentos, contenido nutricional, seguridad alimentaria y condiciones de higiene dentro de la escuela para la preparación y la entrega de alimentos, como dice la legislación. No existen brechas entre las asignaciones presupuestarias y los gastos reales en cualquier año determinado.
- Los encargados de la planificación del presupuesto y quienes toman las decisiones son completamente conscientes de los impactos de los PAE y de sus resultados, y de la necesidad de los cambios en las asignaciones del presupuesto que están directamente vinculados con las modificaciones realizadas en el diseño y la implementación de los mismos.
- Los estudiantes y el público en general están siempre bien informados acerca de las metas y objetivos del PAE y de sus fondos y de los mecanismos presentes para que el público en general pueda dialogar acerca del programa con los coordinadores y directores, y para hacer sugerencias y compartir experiencias.

Módulo 6. Mecanismos de recurso

- Los estudiantes, padres de familia y miembros de la comunidad están totalmente informados y entienden muy bien las normas, estándares y la implementación de la normativa y reglamentos de los PAE en las escuelas de su comunidad a las que asisten los estudiantes.
- Los estudiantes, padres de familia y miembros de la comunidad tienen acceso a toda la información necesaria que les permita comparar y monitorear las

prácticas y procedimientos reales de implementación con las normas del PAE establecidas, los estándares, las normativas y los procedimientos de la implementación, para detectar las diferencias (brechas en la implementación) y monitorear la implementación de las acciones para eliminar esas brechas.

- Existen procedimientos claramente definidos por medio de los cuales los estudiantes, padres de familia y demás miembros de la comunidad pueden presentar casos (quejas) en los cuales han detectado brechas en la implementación escolar. Estos procedimientos son totalmente conocidos por los estudiantes, los padres de familia y miembros de la comunidad e incluyen algunas cosas tales como: (i) formas de presentar un caso, (ii) qué individuo y/u organización es responsable de recibir el caso, (iii) jerarquías institucionales para presentar los casos, con un rango que va desde los modos más informales de presentación hasta las presentaciones a las instituciones judiciales más pertinentes, (iv) institución responsable que verifique las quejas, e (v) individuo y/o institución responsable para definir e implementar las acciones correctivas.
- Existen procedimientos claramente definidos por medio de los cuales los individuos o instituciones que reciben las reclamaciones tienen que responder a ellas, y dichos procedimientos son totalmente conocidos por los estudiantes, padres de familia y miembros de la comunidad. Tales procedimientos cubren, entre otras cosas, el período de tiempo dentro del cual se debe dar una respuesta a la reclamación presentada, a quiénes debe dirigirse la respuesta por parte de la institución, y en qué forma (escrita u oral).
- Los casos que involucran reclamaciones que van más allá de las brechas de implementación en la escuela, y que involucran brechas de implementación en ámbitos administrativos más altos, tales como el municipio, el Estado o la nación, son presentados por los representantes de los estudiantes, padres de familia y/o comunidades. La normativa y procedimientos para presentar tales casos son conocidos por las instituciones y cubren las mismas áreas que se indicaron antes para el nivel escolar.
- Las organizaciones representativas participan completamente en la definición e implementación de las acciones correctivas en el ámbito administrativo apropiado y tienen la capacidad para monitorear la implementación real de esas acciones correctivas y sus efectos en los niveles municipal, estatal o nacional.

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **FAO.** 2008. *Incorporating Right to Food Principles and Approaches in Programme Assessment. A Supplement to the Assessment Tool for Action.* (Borrador).
- ❖ **Ismael, S., Immink, M., Mazar, I. y Nantel, G.** 2003. *Community-Based Food and Nutrition Programmes - What Makes Them Successful? A review and analysis of experiences.* FAO, Roma.
- ❖ **Ismael, S., Immink, M., Mazar, I. y Nantel, G.** 2005. *Improving Nutrition Programmes – An Assessment Tool for Action.* Revised Edition. FAO, Roma.
- ❖ **NORAD.** 2001. *Handbook in Human Rights Assessment – State Obligations Awareness and Empowerment.* Febrero 2001. Oslo.

ANEXO 5.

MAPAS COMO INSTRUMENTOS DE DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EL MONITOREO DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

UNA INFORMACIÓN BREVE SOBRE LAS TÉCNICAS DE MAPEO

A continuación se presentan y tratan brevemente ejemplos de mapas que tienen importancia en la realización del derecho a la alimentación adecuada. Con ello no se pretende hacer del lector un experto en sistemas de información geográfica (SIG). Los lectores que quisieran conocer más sobre los detalles técnicos de las bases de datos georeferenciados y sobre las técnicas de mapeo podrían consultar un sitio web suministrado por la FAO, cuyo enlace está incluido más adelante en la lista de fuentes de referencia.

Se pretende aquí que el lector conozca este instrumento de presentación de la información y que pueda conseguir la colaboración de expertos en SIG para divulgar los mensajes importantes que resulten del análisis espacial y que se representen en los mapas. Un software de ordenador de fácil manejo está disponible para elaborar mapas digitales. Al final de este anexo se encuentran algunos sistemas que cuentan con software para realizar mapeos seleccionados, junto a una breve descripción técnica.

Brevemente, una base de datos con mapa SIG es una base de datos digital que consta de dos componentes: (a) un componente espacial con las coordenadas geográficas precisas (enlazadas a celdas de una cuadrícula, píxeles, puntos, líneas o polígonos), y (b) una tabulación de los datos de acuerdo a atributos específicos, expresados numéricamente o textualmente, es decir con indicadores, y enlazados al componente espacial. Por ejemplo, una información sobre inseguridad alimentaria y vulnerabilidad generada a través de un análisis de vulnerabilidad (véase el capítulo 5) puede utilizarse para elaborar una base de datos digital.

La imagen del mapa del sistema SIG se genera mediante la clasificación de los datos de acuerdo a los atributos en un pequeño número de clases, y proyectando el componente espacial sobre un espacio bidimensional que puede mostrarse en la pantalla del ordenador o impreso en papel. Por ejemplo, se puede incluir en los informes y otros documentos.

Los mapas que presentan diferentes indicadores para una misma área geográfica se pueden superponer unos con otros, es decir, mapas por capas o estratos (map layering), para evaluar las correlaciones espaciales. En caso de que sea necesaria información complementaria más detallada, se pueden generar tablas y gráficos a partir de las bases de datos vinculadas al mapa SIG.

Las principales limitaciones en la elaboración de los mapas recaen en la necesidad de bases de datos georeferenciados a partir de las cuales se elaboran. Por otra parte, las técnicas de mapeo de las zonas de pobreza permiten integrar series de datos que abarcan diversos tipos de datos (niveles de ingresos, estado de salud y nutricional, condiciones medioambientales, infraestructura dentro de la comunidad, etc.) provenientes de fuentes diferentes. Sin embargo, incluso si ciertos datos existen en tales bases de datos y son accesibles, el sistema de referencia geográfica para identificar los lugares debe ser idéntico en las diferentes bases de datos, requiriendo de esta manera la aplicación de un procedimiento de conversión.

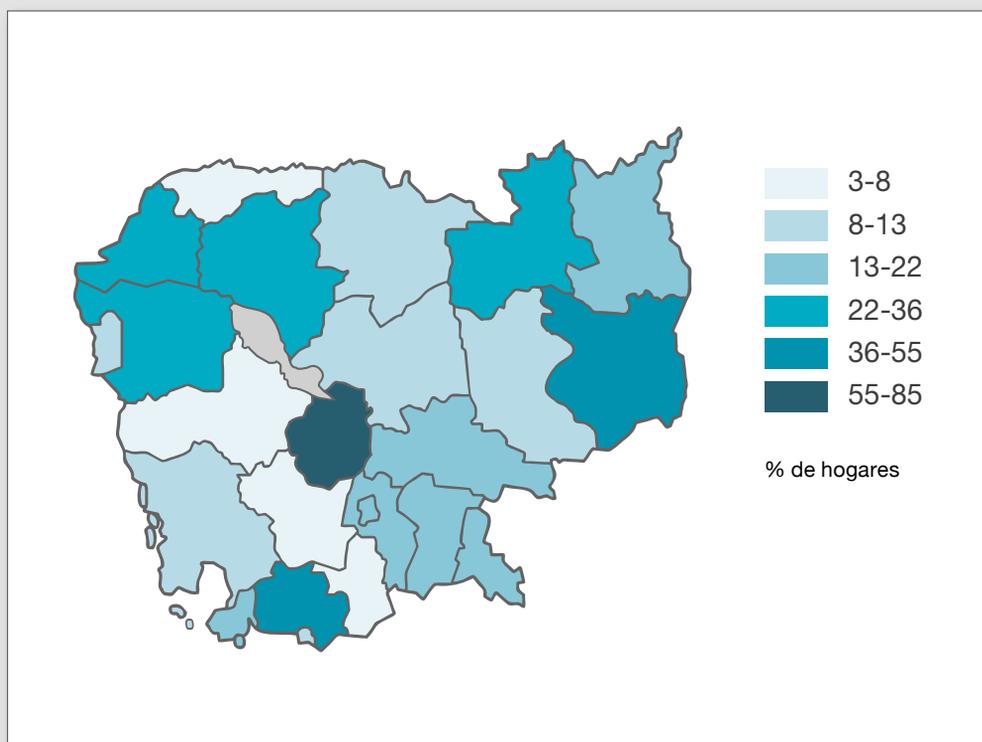
Una segunda limitación puede ser la capacidad analítica y estadística necesaria para aplicar las técnicas de mapeo de la pobreza. Como se explicó en Davis (2003), pueden ser y de hecho son aplicadas un gran número de técnicas estadísticas que requieren un cierto nivel de capacitación estadística y en sistemas SIG. En muchos países, la capacitación en sistemas SIG va en aumento y está cada vez más disponible. Esta capacitación debería trascender y los especialistas en sistemas SIG deberían ser invitados a participar en el monitoreo del derecho a la alimentación adecuada basándose en los derechos.

UNAS POCAS ILUSTRACIONES DE MAPAS

Más adelante se presentan con una breve descripción algunos mapas para mostrar cómo pueden expresar dimensiones diferentes con respecto a las desigualdades en el acceso a los servicios o a las fuentes de ingreso, o en qué medida los programas con intención de alcanzar a las personas pobres se dirigen a los grupos vulnerables.

Los mapas pueden también estar estructurados para plasmar los cambios que se producen en el tiempo en un indicador específico, siendo un instrumento de monitoreo particularmente útil.

Mapa 1. Camboya. Porcentaje (%) de hogares o unidades familiares con acceso al agua potable

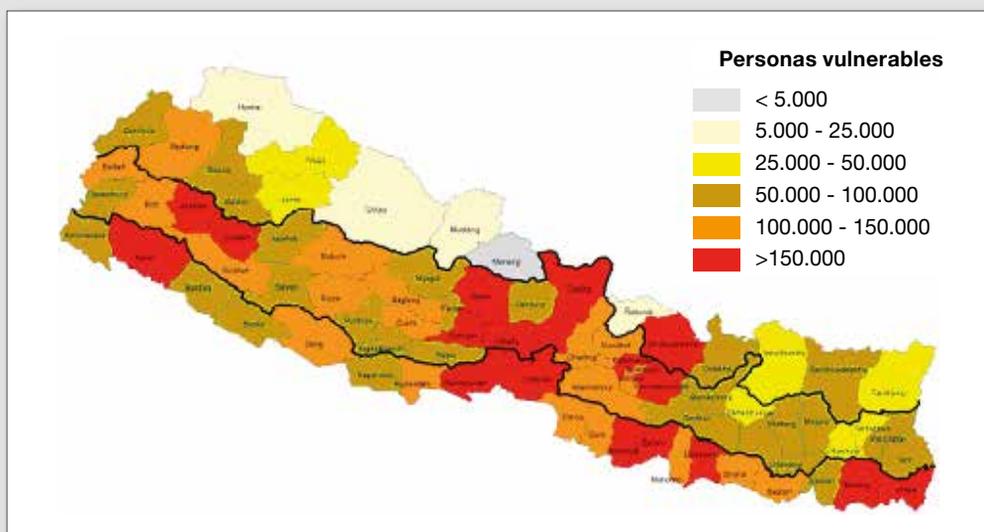


Fuente: GISTDA/FAO/ESCAP. Development and Applications of a Multi-purpose Environmental and Natural Resources Information Base for Food Security and Sustainable Development (Desarrollo y aplicaciones de una base de información polivalente del medio ambiente y los recursos naturales para la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible) - ASIACOVER.

Mapa 1. CAMBOYA. Acceso al agua potable

Este mapa muestra que el porcentaje de los hogares o unidades familiares que tienen acceso al agua potable varía considerablemente en diferentes lugares de Camboya, de 3% a 85%. El derecho al agua potable no solamente no está reconocido en muchos hogares, sino que también es probable que sea menos reconocido en unas áreas que en otras. Un enfoque de derechos humanos aboga por la concentración de las inversiones en sistemas de agua potable en áreas donde los hogares están recibiendo el porcentaje más bajo del servicio. Dichas áreas se identifican fácilmente en el mapa.

Mapa 2. Nepal. Número de personas vulnerables por distrito (2002)

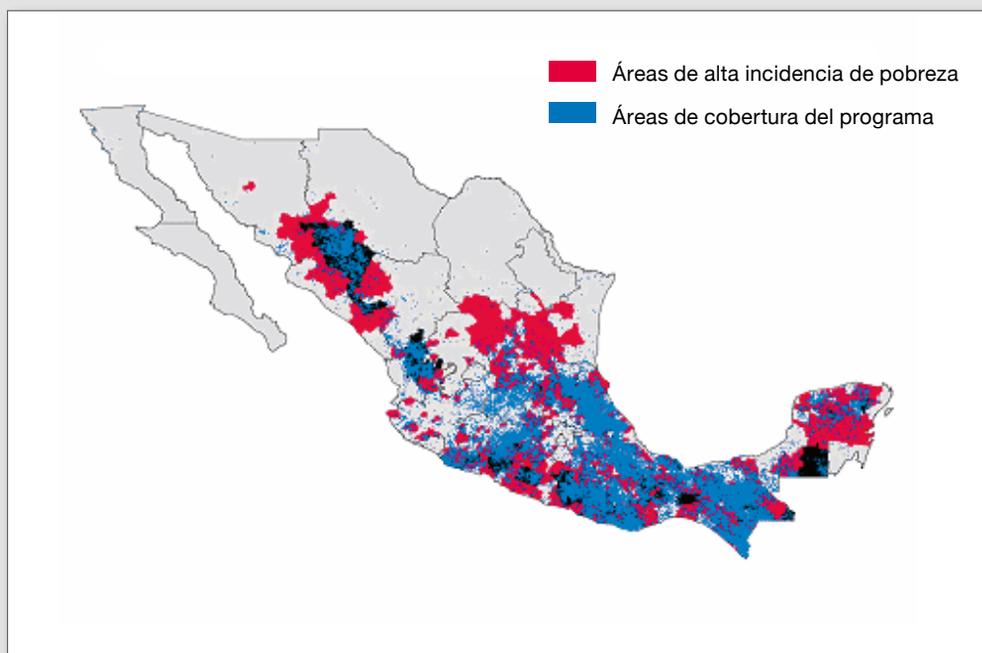


Fuente: Proyecto SICIIV para Asia. FAO. 2004.

Mapa 2. NEPAL. Grupos vulnerables por distrito

El número de personas vulnerables se indica por distrito y, desde luego, existen diferencias significativas en número. Para que la orientación de las medidas que reducen la vulnerabilidad en un distrito sea útil, el número de personas vulnerables debería expresarse como porcentaje de la población total por distrito, suministrando una indicación de la vulnerabilidad relativa. Una dimensión adicional que podría incorporarse es el grado de la vulnerabilidad en las personas, por ejemplo, la diferencia entre aquellas personas que son permanentemente vulnerables y aquellas que lo son de forma temporal. Esto nos daría una orientación adicional sobre qué medidas se requieren para la vulnerabilidad permanente y las requeridas para la vulnerabilidad temporal para así abordar los problemas de vulnerabilidad.

Mapa 3. Méjico. Incidencia geográfica de la pobreza en regiones prioritarias de acuerdo con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)

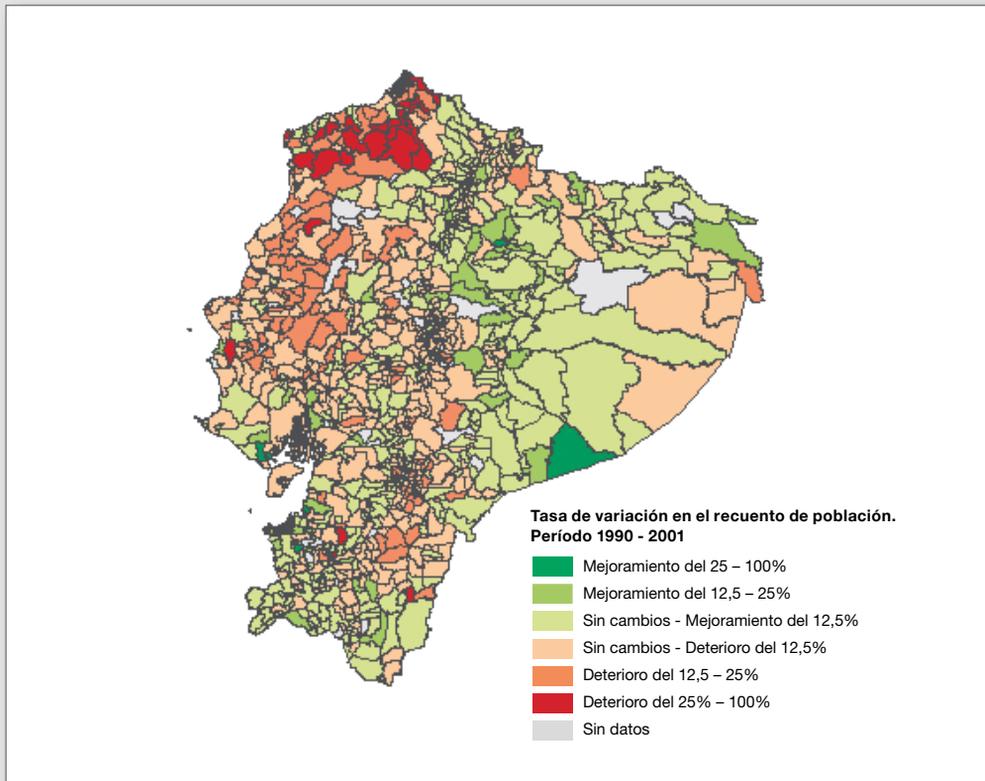


Fuente: Proyecto sobre el mapa de la pobreza FAO/UNEP/GRID-Arendal. 2004.

Mapa 3. MÉJICO. Focalización en las personas pobres de un programa de red de seguridad social

Es un mapa con dos capas superpuestas. La primera identifica las áreas rurales con una alta incidencia de pobreza (áreas rojas). Estas son las áreas prioritarias de un programa de servicios integrados que se llama INDESOL. La segunda capa superpuesta identifica las localidades rurales donde el programa actualmente suministra los servicios (áreas azules). Si la orientación de este programa fuese perfecta, las dos capas superpuestas deberían coincidir completamente sobre las mismas localidades: una coincidencia del 100%. El mapa muestra que un alto porcentaje (alrededor del 83%) de las localidades prioritarias son atendidas por el Programa INDESOL, que existen localidades altamente prioritarias que no son cubiertas por el programa (normalmente conocido como errores de exclusión o de superposición) mientras que existen también localidades que reciben los servicios del programa sin ser localidades altamente prioritarias (error de inclusión o de filtración de los datos). Por consiguiente, existe un margen para mejorar la orientación del programa, porque hay localidades que deberían recibir los servicios del programa y en cambio resultan excluidas.

Mapa 4. Ecuador. Cambios en la incidencia de la pobreza en el período entre 1990 y 2001



Fuente: Proyecto sobre el mapa de la pobreza. FAO/UNEP/GRID-Arendal. 2004.

Mapa 4. ECUADOR. Cambios en la incidencia de la pobreza

Este mapa muestra en qué municipios la incidencia de la pobreza se incrementa o disminuye, entre 1990 y 2001, y sus porcentajes de incidencia. Así, el mapa integra dimensiones de tiempo y espacio. El indicador utilizado es la medición de la pobreza. De acuerdo con el mapa, los municipios donde la incidencia de la pobreza se incrementó significativamente son los que se localizan principalmente en el noreste del país. Muy pocas áreas muestran una reducción significativa de la pobreza, pero en muchas de ellas la incidencia de la pobreza permanece más o menos invariable. Se requiere una revisión de las estrategias y las políticas de reducción de la pobreza en ese país para reasignar los recursos para la disminución de la pobreza y para examinar si las estrategias y las intervenciones del gobierno se adaptan y se ocupan de forma efectiva de la diversidad local en cuanto a las razones por las cuales las personas son pobres en dichos lugares.

SOFTWARE DE MAPEO SELECCIONADO

Dynamic Atlas (Atlas dinámicos)

Son una serie de herramientas para gestionar y publicar la información que permiten la integración de datos espaciales (mapa), datos y metadatos tabulares (hojas de cálculo), y datos y metadatos no estructurados (documento). El software permite la organización y publicación de información de tal forma que sea fácil su acceso y utilización por parte del público en general. Dynamic Atlas consta de tres componentes:

- Dynamic Maps (Mapas dinámicos): visor para la visualización y consulta de datos.
- Dynamic Knowledgebase (Base de información dinámica): herramienta para organizar las series de datos.
- Dynamic Web Maps Server (servidor web de mapas dinámicos): para publicar los mapas dinámicos en Internet.

Dynamic Maps crea y publica mapas temáticos y mapas de indicadores. Este programa se integra con PowerPoint de Microsoft para facilitar la publicación de los mapas y con Excel para análisis más avanzados de los datos y para la creación de gráficos de otra índole. Dynamic Atlas está siendo desarrollado por la Spatial Knowledge Engineering Inc.,⁵⁶ en asociación con la FAO.

Sistema de base de datos de indicadores clave (KIDS, por sus siglas en inglés)

KIDS es un sistema de información interactivo para la recopilación y la visualización de los datos, diseñado inicialmente para identificar a las personas más necesitadas y vulnerables y las causas de su vulnerabilidad, mejorar el diseño de políticas y la orientación de los programas y de otras medidas, y para monitorear los progresos en los logros de la seguridad alimentaria y en las metas de disminución de la pobreza.

KIDS permite a los usuarios recopilar, almacenar, mostrar y visualizar los datos, mapas, archivos gráficos de mapas de bits, metadatos, informes y enlaces con otras fuentes de datos. Suministra capacidades básicas de análisis espacial y temporal. Su función de “portapapeles” permite a los usuarios elaborar mapas, tablas y gráficas, y transferirlos a sus informes y/o presentaciones. KIDS da soporte a casi todas las funciones de importación y exportación de mapas y datos, y puede enlazarse directamente con las fuentes de datos externos así como proporcionar funciones básicas de importación/exportación de datos. KIDS es completamente operativo en Internet, pero puede también operar

⁵⁶ <http://www.skeinc.com> Contacto: Dr. John Latham (SDRN/ FAO) John.Latham@fao.org

autónomamente o en una red de área local. Está basado en Java y es transferible a través de plataformas de servidores web y de bases de datos. La fuente de codificación de KIDS está disponible en el sistema Open-Source para promover el desarrollo y personalización posterior.

KIDS se ejecuta en muchas plataformas informáticas diferentes (incluyendo: Windows, MacOS y Linux) y sobre entornos de servidores web (incluyendo IIS, Apache, Tomcat). Puede también operar en otros entornos de bases de datos y servidores web. Se accede a través de un navegador web. No necesita instalación. El sistema puede funcionar en un ordenador con servidor remoto (al que se ha accedido a través de Internet o una red de área local) o directamente en el ordenador de los usuarios.

Los siguientes sitios webs están todos relacionados con el sistema KIDS:⁵⁷

<http://kids.fao.org/glipha>

<http://kids.fao.org/agromaps>

<http://www.fao.org/gtos>

<http://www.fao.org/ag/agl/agll/nrdb/index.jsp>

<http://www.fao.org/fi/figis/index.jsp>

<http://apps3.fao.org/wiews>

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **Davis, B.** 2003. *Choosing a Method for Poverty Mapping*. FAO, Roma.
- ❖ **FAO** (continuación). Sitio web destinado a promover la creación de redes y el intercambio de información sobre los mapas de la pobreza y otras cuestiones conexas: <http://data.fao.org/es/maps>
- ❖ **GIS** (continuación). Se puede encontrar accediendo al siguiente enlace: <http://www.fao.org/sd/eidirect/gis/Elgis000.htm>
- ❖ **Henninger, N. y Snel, M.** 2002. *Where are the Poor? Experiences with the Development and Use of Poverty Maps*. Washington DC, World Resources Institute. Disponible en: <http://population.wri.org>

57 Contacto: kids@fao.org (Servicio de Sistemas de Información, AFIS, FAO).

ANEXO 6.

PREPARACIÓN DE LOS INFORMES DE MONITOREO PARA LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS

DIRECTRICES PARA LA ELABORACIÓN DE INFORMES POR LOS ESTADOS PARTE

Esta sección relativa a las directrices del CDESCR para la elaboración de informes abarca cuatro temas que se reproducen a continuación.

Directrices del CDESCR para la elaboración de informes, según el artículo 11 del PIDESC, en su sección general⁵⁸

Tierra y personas

1. Esta sección debería contener información sobre las principales características étnicas y demográficas del país y de su población, así como de indicadores socioeconómicos y culturales tales como ingreso per cápita, producto interno bruto, tasa de inflación, deuda externa, tasa de desempleo, tasa de alfabetización y religión.

Debería también incluir información de la población según lengua materna, esperanza de vida, mortalidad infantil, mortalidad materna, tasa de fertilidad, porcentaje de la población menor de 15 años y mayor de 65 años de edad, porcentaje de la población de las áreas rurales y de las áreas urbanas, y porcentaje de hogares donde las cabezas de familia son mujeres. Los Estados deberían realizar esfuerzos para suministrar todos los datos desagregados por sexo al máximo posible.



58 Las partes iniciales de los informes de los Estados Partes (documentos básicos) en virtud de los varios instrumentos internacionales de los derechos humanos. Fuente: ONU. 2004.

Directrices del CDESCR para la elaboración de informes, según el artículo 11 del PIDESC, en su sección general⁵⁸ (cont.)

Estructura política general

2. Esta sección debería describir brevemente la historia y el marco político, el tipo de gobierno y la organización de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial.

Marco jurídico general dentro del cual se protegen los derechos humanos

3. Esta sección debería contener información sobre:

- a. Qué autoridades judiciales, administrativas u otras competentes tienen una jurisdicción que afecta los derechos humanos.*
- b. Qué recursos están disponibles para un individuo que reclama por la violación de cualquiera de sus derechos y qué sistemas de compensación y de rehabilitación existen para las víctimas de las violaciones.*
- c. Si todos los derechos referidos en los diversos instrumentos de los derechos humanos están protegidos por la constitución o una carta de derechos y, si es así, qué previsiones establece la constitución o la carta de derechos para su derogación y en qué circunstancias.*
- d. Qué instrumentos de los derechos humanos forman parte del sistema jurídico nacional.*
- e. Si las previsiones de los instrumentos de derechos humanos pueden invocarse antes, o aplicarse directamente por los tribunales o las autoridades administrativas, o si deben transformarse en leyes internas o normas administrativas para ser aplicadas por las autoridades pertinentes.*
- f. Si existe alguna institución u órgano nacional encargado de supervisar la implementación de los derechos humanos.*

Información y difusión

4. Esta sección debería indicar si se han realizado esfuerzos especiales para sensibilizar a las autoridades públicas más relevantes acerca de los derechos contenidos en los diversos instrumentos de los derechos humanos.

Los temas que deben abordarse tendrían que incluir el modo y la medida en que los textos de los diversos instrumentos de los derechos humanos se han difundido, si tales textos han sido traducidos al idioma o idiomas locales, qué entidades públicas tienen la responsabilidad de preparar los informes y si normalmente reciben información o comentarios que provienen de fuentes externas, y si los contenidos de los informes son objeto de debate público.

Cada una de las cuatro partes de la sección general inicial han sido yuxtapuestas con referencia a los capítulos y secciones de este volumen que los lectores involucrados en el proceso de elaboración de los informes pueden consultar.

Directrices para elaborar el informe inicial general y las secciones pertinentes en este volumen

PUNTOS EN LAS DIRECTRICES DEL CDESCR PARA ELABORAR EL INFORME GENERAL	ENFOQUES Y MÉTODOS QUE APARECEN EN ESTE VOLUMEN (por capítulos)
Tierra y personas. La información demográfica y socioeconómica del país, cuando existen desgloses por género pertinentes y factibles.	<p>Cap. 5 (Análisis de la situación de seguridad alimentaria y nutricional)</p> <p>Cap. 4 (Incluyendo análisis de riesgos)</p> <p>Anexo 5 (Mapas para mostrar diferencias de localización)</p>
Estructura política general. Historia política y la organización de las tres ramas del gobierno.	<p>Cap. 4 (Marco político e institucional)</p>
Marco jurídico para la protección de los derechos humanos. Autoridades con jurisdicción sobre los derechos humanos, rendición de cuentas de los derechos humanos, mecanismos de recurso y mecanismos correctivos, incorporación de los compromisos internacionales de los derechos humanos a la legislación y a la normativa nacional, etc.	<p>Cap. 4 (Marco jurídico)</p> <p>Cap. 4 (Mecanismos de recurso)</p> <p>Cap. 4 (Análisis de riesgos y capacidades)</p>
Información y difusión de los derechos humanos. Autoridades responsables de la preparación y difusión de los informes sobre los derechos humanos, esfuerzos para crear conciencia y educación pública sobre los derechos humanos.	<p>Cap. 7 (Evaluación de los sistemas de información existentes y análisis de las brechas de información)</p>

La experiencia es relevante para modificar las revisiones o posteriores perfeccionamientos de los diversos enfoques y métodos expuestos.

La información solicitada bajo la directriz (a) del CDESCR para esta sección puede encontrarse fácilmente si se ha llevado a cabo un análisis de las brechas o déficit de información, y/o existe un inventario actualizado de los sistemas de

información. Tal inventario también puede revelar, por ejemplo, qué medidas existen para monitorear las reformas agrarias y del sector agrícola (directriz (g)).

Con respecto a la directriz (b), un análisis de vulnerabilidad en un país concreto puede dar como resultado la identificación y caracterización de los grupos vulnerables que difiera de aquellos enumerados en las directrices del CESCR. Por ejemplo, los países azotados por desastres naturales o por conflictos armados pueden tener un gran segmento de la población internamente desplazada, el cual resulta completamente vulnerable. Por lo tanto, la lista en las directrices debería tomarse como indicativa, y el análisis de vulnerabilidad específico para cada país debería generar una lista para ese país.

DIRECTRICES PARA ELABORAR LOS INFORMES PARA LA SECCIÓN ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

Un enfoque similar se puede adoptar con respecto, específicamente, a la elaboración de informes sobre el derecho a la alimentación adecuada. La sección completa sobre las directrices originales para elaborar reportes se presenta en el siguiente recuadro. Asimismo, en la siguiente tabla cada punto de esta parte de las directrices se enumera en una lista, mostrando las correlaciones con los capítulos y secciones pertinentes referidas en este volumen.

Directrices para la elaboración de informes, según el artículo 11 del PIDESC, sección del derecho a la alimentación adecuada

- *Por favor dé una visión general del grado en que el derecho a la alimentación adecuada se ha realizado en su país. Describa las fuentes de información que existen en este sentido, incluyendo encuestas nutricionales y otras disposiciones de monitoreo.*
- *Por favor dé información detallada (incluyendo datos estadísticos desglosados en términos de áreas geográficas diferentes) sobre la situación del hambre y/o la desnutrición en su país. Esta información debería tratar en particular los siguientes temas:*
 - i. *La situación de grupos especialmente vulnerables o en desventaja, incluyendo:*
 - Campesinos sin tierra*
 - Campesinos marginados*
 - Trabajadores rurales*
 - Desempleados rurales*
 - Desempleados urbanos*
 - Personas pobres de las zonas urbanas*
 - Trabajadores emigrantes*
 - Poblaciones indígenas*



Directrices para la elaboración de informes, según el artículo 11 del PIDESC, sección del derecho a la alimentación adecuada (cont.)

Niños

Personas ancianas

Otros grupos especialmente afectados.

- ii. *Todas las diferencias significativas de la situación entre hombres y mujeres dentro de cada uno de los grupos arriba mencionados.*
 - iii. *Los cambios que se han presentado en los últimos cinco años con respecto a la situación de cada uno de los grupos arriba mencionados.*
- *Durante el periodo del informe, ¿ha habido cambios en las políticas, leyes y prácticas nacionales que afectan negativamente el acceso a la alimentación adecuada por parte de estos grupos o sectores o dentro de las regiones en peor situación? Si es así, por favor describa esos cambios y evalúe sus impactos.*
 - *Por favor indique qué medidas considera su Gobierno necesarias para garantizar el acceso a la alimentación adecuada de cada uno de los grupos vulnerables o en desventaja arriba mencionados y en las áreas más deprimidas para garantizar la implementación total del derecho a la alimentación tanto de hombres como de mujeres. Indique las medidas tomadas y las metas específicas en relación con los plazos y los puntos de referencia nutricionales para medir los logros en este sentido.*
 - *Por favor indique de qué manera las medidas tomadas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos, mediante la utilización del conocimiento técnico y científico, han contribuido o impedido la realización del derecho a la alimentación adecuada. Por favor, describa el impacto de esas medidas en términos de sostenibilidad ecológica, protección y conservación de los recursos para la producción de alimentos.*
 - *Por favor indique qué medidas se toman para difundir el conocimiento de los principios de la nutrición y especifique si algunos grupos o sectores significativos de la sociedad carecen de tal conocimiento.*
 - *Por favor describa todas las medidas de reforma agraria adoptadas por su Gobierno para asegurar que el sistema agrario se ha utilizado eficientemente para promover la seguridad alimentaria en los hogares o unidades familiares sin afectar negativamente la dignidad humana, tanto en los grupos rurales como en los urbanos, teniendo en cuenta los artículos 6 a 8 del pacto. Describa las medidas tomadas*
 - i. *Para legislar en este sentido.*
 - ii. *Para reforzar la ley existente en este sentido.*
 - iii. *Para facilitar el monitoreo a través de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.*
 - *Por favor describa y evalúe las medidas tomadas por su Gobierno para asegurar una distribución equitativa en términos tanto de producción como de comercio, del suministro de alimentos en el mundo en relación con la necesidad, teniendo en cuenta los problemas que tienen los países para importar y exportar alimentos.*

Directrices para elaborar el informe inicial general y las secciones pertinentes en este capítulo

<p>PUNTOS EN LAS DIRECTRICES DEL CESCR SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA</p>	<p>ENFOQUES Y MÉTODOS QUE APARECEN EN ESTE VOLUMEN (por capítulos)</p>
<p>A. Fuentes de información.</p>	<p>Cap. 7 (Evaluación de los sistemas de información existentes y análisis de las brechas de información)</p>
<p>B. Prevalencia del hambre y la desnutrición:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Grupos vulnerables; ii. Diferencias de género; iii. Cambios en el tiempo en la prevalencia del hambre y la desnutrición de los grupos vulnerables. 	<p>Cap. 5 (Identificación de las personas más necesitadas – análisis de vulnerabilidad)</p>
<p>C. Cambios jurídicos y políticos que afectan al acceso a la alimentación adecuada por parte de los grupos vulnerables.</p>	<p>Cap. 4 (Marco político e institucional) Cap. 5 (Monitoreo de los impactos de la política)</p>
<p>D. Medidas para garantizar el acceso a la alimentación adecuada por parte de los grupos vulnerables.</p>	<p>Cap. 4 (Marco político e institucional) Cap. 5 (Monitoreo de los impactos de la política) Cap. 4 (Monitoreo de la implementación de los compromisos políticos a través del análisis del presupuesto público)</p>
<p>E. Impacto de las medidas sobre la realización del derecho a la alimentación adecuada.</p>	<p>Cap. 3 (Indicadores para medir la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada) Cap. 5 (Análisis de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional) Cap. 5 (Monitoreo de los impactos de la política) Cap. 5 (Programa de evaluación y monitoreo)</p>



Directrices para elaborar el informe inicial general y las secciones pertinentes en este capítulo (cont.)

PUNTOS EN LAS DIRECTRICES DEL CESCR SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA	ENFOQUES Y MÉTODOS QUE APARECEN EN ESTE VOLUMEN (por capítulos)
F. Déficit de conocimiento sobre la nutrición; difusión del conocimiento sobre la nutrición.	<p>Cap. 3 (Indicadores para medir la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada)</p> <p>Cap. 5 (Análisis de vulnerabilidad)</p> <p>Cap. 4 (Análisis institucional de roles y capacidades)</p>
G. Medidas de reforma agraria tomadas en conformidad con los artículos 6 y 8 del PIDESC:	<p>Cap. 4 (Evaluación del marco legal)</p> <p>Cap. 7 (Evaluación de los sistemas de información existentes y análisis de las brechas de información)</p>
i. Legislación; ii. Aplicación de la ley existente; iii. Monitoreo.	<p>Cap. 4 (Marco político e institucional)</p> <p>Cap. 5 (Monitoreo de los impactos de la política)</p>
H. Distribución equitativa del suministro de alimentos en el mundo.	<p>Cap. 4 (Marco político e institucional)</p> <p>Cap. 5 (Monitoreo de los impactos de la política)</p>

FUENTES DE REFERENCIA

- ❖ **ONU.** 1991. Directrices generales revisadas relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/1991/1), 17 de junio de 1991.
- ❖ **ONU.** 2004. Compilación de las directrices relativas a la forma y contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos. (HRI/GEN/2/Rev.2, capítulo I párrafos 1 y 4, capítulo II párrafo 43), 7 de mayo de 2004. Nueva York. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2fGEN%2f2%2fRev.2&Lang=en



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.



Ministerio Federal
de Alimentación, Agricultura
y Protección del Consumidor



REPTER
RELAZIONES ESTERNE
DE COOPERAZIONE
C aecid



ISBN 978-92-5-306066-5



9 789253 060665

10351S/1/05.14